



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Zie verzendlijst

Auditdienst Rijk
Kalvermarkt 32
2511 CB Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Datum 15 maart 2016
Betreft Accountantsrapport bij de 1^e voortgangsrapportage van het project Verwerving F-35 over het jaar 2015

Ons kenmerk
ADR/2016/344
Uw brief (kenmerk)
BS2016003337

Bijlagen
1

Bijgaand bied ik u aan het ondertekende accountantsrapport inzake het project Verwerving F-35 over het jaar 2015. Dit project is door de Tweede Kamer aangemerkt als groot project. Derhalve wordt dit rapport uitgebracht op grond van de door de Tweede Kamer vastgestelde Regeling Grote Projecten.

Het onderzoek naar het project Verwerving F-35 heeft betrekking op de informatie zoals deze is opgenomen in de voortgangsrapportage over het project Verwerving F-35 (nr. BS2016003337) van de Ministers van Defensie en Economische Zaken aan de Voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

In het accountantsrapport wordt nader ingegaan op de door ons verrichte werkzaamheden en onze conclusies en bevindingen daaromtrent. Onze opmerkingen over eerdere concepten zijn reeds in de voortgangsrapportage verwerkt.

Ik verzoek u ons rapport over het project Verwerving F-35 te doen doorgeleiden naar de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal

DIRECTEUR AUDITDIENST RIJK CLUSTERS DEFENSIE


A.J.M. Kerkvliet RE RA

VERZENDLIJST

Auditdienst Rijk

Ons kenmerk
ADR/2016/344

Ministerie van Defensie

Aan

De Minister van Defensie
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Afschrift aan

De Commandant der Strijdkrachten
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

De Directeur Defensie Materieel Organisatie
MPC 58 A
Postbus 90822
2509 LV Den Haag

De Hoofddirecteur Financiën & Control
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Door tussenkomst

De Secretaris-Generaal
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Ministerie van Economische Zaken

Auditdienst Rijk

Aan

De Minister van Economische Zaken
Dhr. H.G.J. Kamp
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Ons kenmerk
ADR/2016/344

Afschrift aan

De Directeur Topsectoren en Industriebeleid
Dhr. drs. D. Pappie
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

De Commissaris Militaire productie
Dhr. drs. P. Taal
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Directie Financieel-Economische Zaken
Dhr. drs. M.W.N. Roelofsma
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Door tussenkomst

De Secretaris-Generaal
Dhr. drs. M.R.P.M. Camps
Postbus 20401
2500 EK Den Haag



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij de voortgangsrapportage project
Verwerving F-35 over de periode 01 juni 2015 tot en met
30 november 2015

Uitgebracht ten behoeve van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

Datum 15 maart 2016

Kenmerk ADR/2016/344

1 Inleiding

1.1 Opdracht

Het project Vervanging F-16 (project VF-16) is door de Tweede Kamer op 17 juni 1999 als groot project aangewezen. De Vaste Commissie voor Defensie (VCD) van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft in een brief van 23 september 1999 aangegeven op welke wijze de VCD de Regeling Grote Projecten (RGP) voor dit project wil hanteren. In 2009 en 2011 heeft de VCD vervolgens aanpassingen in de gewenste informatievoorziening verlangd.

In 2014 heeft de VCD in een zogenaamde uitgangspuntennotitie nogmaals een besluit tot herijking van de informatievoorziening kenbaar gemaakt en daarbij aangegeven dat deze notitie in de plaats komt van eerdere afspraken over de gewenste informatievoorziening.

In de uitgangspuntennotitie worden uitgangspunten geschetst voor:

- de procedures voor de invulling van de grootprojectstatus;
- de niet-financiële informatievoorziening;
- de financiële informatievoorziening en
- de kwaliteit van de informatievoorziening.

Daarbij heeft de Tweede Kamer ook gevraagd om tweemaal per jaar te worden geïnformeerd. Op 15 maart over de periode 1 juni tot en met 30 november en met Prinsjesdag over de periode 1 december tot en met 31 mei. In de voorjaarsrapportage wordt tevens de financiële verantwoording over het afgelopen boekjaar opgenomen. Voorts is gesteld dat deze uitgangspunten aanvullend zijn op de aanwijzingen in de RGP en de afspraken over de informatievoorziening zoals vastgelegd in het Defensie Materieel Proces (DMP). Sinds voorjaar 2015 is het project door de VCD hernoemd tot Project Verwerving F-35 (VF-35).

Wij voeren onderzoek uit naar de specifiek in de RGP genoemde aspecten:

- de beheersing en het beheer van het project;
- de kwaliteit en volledigheid van de in de Voortgangsrapportage (VGR) opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
- de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses (*niet in voorjaars VGR*);
- het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid (*niet in voorjaars VGR*) en
- het aspect 'Inschakeling Nederlandse Industrie'.

In reactie op de uitgangspuntennotitie van de VCD is door de ministers van Defensie en Economische zaken de keuze gemaakt om in de voorjaars VGR voornamelijk terug te blikken en te verantwoorden en in de najaars VGR voornamelijk ramingen en een update van de risicoanalyses op te nemen.

Het verzoek van de Tweede Kamer om een halfjaarlijkse VGR heeft ook gevolgen voor onze werkzaamheden en accountantsrapport.

In de voorjaars VGR zal de financiële verantwoording worden opgenomen, waarbij wij een controleverklaring zullen afgeven en een rapport van bevindingen en bij de najaars VGR alleen een rapport van bevindingen.

1.2 Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben de VGR van het project VF-35 over de periode 1 juni 2015 tot en met 30 november 2015 onderzocht. Deze VGR is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de Ministers van Defensie en van Economische Zaken. Het is onze verantwoordelijkheid om in dit rapport een controleverklaring af te geven en feitelijke bevindingen te formuleren over:

- de beheersing en het beheer van het project;
- de kwaliteit en volledigheid van de in de VGR opgenomen financiële en niet-financiële informatie in relatie tot de eisen gesteld in artikel 12 van de RGP en in relatie tot de uitgangspuntennotitie en
- de inschakeling Nederlandse industrie.

1.3 Reikwijdte

Betreffende de informatie in de VGR hebben wij met de volgende beperkingen in ons onderzoek te maken:

- Voor wat betreft de (externe) informatie over (de ontwikkeling van) de F-35 en de validatie hiervan zijn de beide departementen en wij in grote mate afhankelijk van hetgeen daaromtrent uit de VS door diverse instanties beschikbaar wordt gesteld. Binnen de beide departementen zijn relatief weinig mogelijkheden aanwezig om deze informatie op betrouwbaarheid te toetsen. Wij hebben geen bevoegdheden om de juistheid (en de volledigheid) van de Amerikaanse broninformatie te onderzoeken. Veelal wordt deze informatie als een gegeven aangenomen en bezien op de consequenties voor het project in Nederland. De gesloten MoU's bieden de partnerlanden nauwelijks tot geen ruimte voor een zelfstandig onderzoek naar de juistheid van de kostenramingen en de feitelijke projectbestedingen.
Wij kunnen daarom geen oordeel geven over de betrouwbaarheid van de informatie uit de VS.
- De financiële informatie bestaat uit zowel gerealiseerde als toekomstige (geraamde) exploitatie - en investeringskosten, evenals de (geschatte) effecten van de industriële participatie.
De geraamde kosten en de toekomstig benodigde budgetten zijn zowel gebaseerd op ramingen van het Amerikaanse Ministerie van Defensie als voor wat betreft het nationale gedeelte op de ramingen van de projectorganisatie in Nederland.
Deze toekomstgerichte informatie heeft op onderdelen betrekking op een periode tot na 2050 en is gebaseerd op veronderstellingen en schattingen. De werkelijke uitkomsten zullen naar alle waarschijnlijkheid afwijken van de voorspelling, aangezien de veronderstelde gebeurtenissen zich veelal niet zullen voordoen zoals verwacht en de afwijking van materieel belang kan zijn.

- Uitgangspunten voor onze werkzaamheden zijn geweest de vastgestelde investerings- en exploitatiebudgetten van respectievelijk € 4,5 miljard en € 270 miljoen, prijspeil 2012 (incl. jaarlijkse overheveling van € 9,2 miljoen vanuit het investeringsbudget naar het exploitatiebudget). Deze bedragen zijn niet door de ADR gevalideerd, maar door de Algemene Rekenkamer (AR). Wij verwijzen daartoe naar de Kamerstukken 33763 1 en 2 van resp. 17 en 19 september 2013.
- Bij tal van lopende en nieuwe projecten binnen Defensie wordt rekening gehouden met het project VF-35. Deze gerelateerde projecten zijn niet in het projectbudget VF-35 opgenomen en derhalve niet in ons onderzoek betrokken. Voor de drie investeringsprojecten vanwege het langer doorvliegen met de F-16, geldt dat die in de uitgangspuntennotitie worden behandeld. Hoewel deze projecten geen deel uit maken van het projectbudget hebben wij ze wel in ons onderzoek betrokken.

2 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant

Controleverklaring behorende bij de in de VGR van het project VF-35 over het jaar 2015 in bijlage 5 opgenomen financiële verantwoording (tevens opgenomen als bijlage bij dit rapport)

Den Haag, 15 maart 2016

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Wij hebben de financiële verantwoording van het project VF-35, zoals opgenomen in bijlage 5 bij de VGR 2015 gecontroleerd. Het overzicht is opgesteld door de Ministers van Defensie en van Economische Zaken, in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet en de Regeling Grote Projecten.

2.1 **Verantwoordelijkheid van de Ministers van Defensie en van Economische Zaken**

De Ministers van Defensie en van Economische Zaken zijn verantwoordelijk voor het opstellen van deze financiële verantwoording, in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet en de Regeling Grote Projecten. Deze Ministers zijn tevens verantwoordelijk voor de comptabele rechtmatigheid en voor een zodanige interne beheersing als zij noodzakelijk achten om het opstellen van de financiële verantwoording mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten.

2.2 **Verantwoordelijkheid van de accountant**

Onze verantwoordelijkheid is het geven van een oordeel over de financiële verantwoording op basis van onze controle. Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Nederlandse controlestandaarden. Dit vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende ethische voorschriften en dat wij onze controle zodanig plannen en uitvoeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen over de juistheid, de volledigheid en de comptabele rechtmatigheid van de in de VGR opgenomen financiële verantwoording.

Een controle omvat het uitvoeren van werkzaamheden ter verkrijging van controle-informatie over de bedragen en de toelichtingen in de financiële verantwoording. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door de accountant toegepaste oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de financiële verantwoording een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten.

Bij het maken van deze risico-inschattingen neemt de accountant de interne beheersing in aanmerking die relevant is voor het opmaken van de financiële verantwoording door de Ministers, gericht op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden.

Deze risico-inschattingen hebben echter niet tot doel een oordeel tot uitdrukking te brengen over de effectiviteit van de interne beheersing van de ministeries.

Een controle omvat tevens het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving en van de redelijkheid van de door de Ministers gemaakte schattingen.

Wij zijn van mening dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is om een onderbouwing voor ons oordeel te bieden.

2.3 Oordeel

Naar ons oordeel is de financiële verantwoording van het project VF-35, zoals opgenomen in bijlage 5 bij de VGR 2015 in alle van materieel belang zijnde aspecten opgesteld in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet en de Regeling Grote Projecten en is een redelijke mate van zekerheid verkregen over de juistheid, de volledigheid en de comptabele rechtmatigheid van deze financiële verantwoording.

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

R. Daalder RE RA
Clustermanager

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën



drs. J.J.M. Claessens RA
Senior Auditmanager

3 Bevindingen met betrekking tot de Financiële Verantwoording (bijlage 5 van de VGR van het project VF-35 over het jaar 2015)

De kaders, de inrichting en de procedures van de financiële administratie zijn in 2015 verder uitgewerkt en beproefd. Bij de controle door de ADR zijn desondanks onvolkomenheden in de administratie aangetroffen. In de aangegane en openstaande verplichtingen is voor ca. € 97 miljoen aan correcties doorgevoerd. Daarvan heeft ca. € 40 miljoen betrekking op verplichtingen die waren aangegaan in 2014 en eerder, maar pas in 2015 zijn verantwoord. Met de te late verantwoording zijn de formele interne toezichtsorganen (ten behoeve van het uitvoeren van voorafgaand financieel toezicht) pas achteraf geconfronteerd. De overige gecorrigeerde bedragen (ca. € 57 miljoen) hebben betrekking op verplichtingen die in plaats van in 2015 in 2016 waren vastgelegd. Inmiddels zijn in nauw overleg met de ADR maatregelen getroffen om dit voor de toekomst te voorkomen. Defensie is geadviseerd de werking van de recent ingerichte administratieve organisatie nauwgezet te monitoren.

De stand voorschotten van dit project had ultimo 2015 een omvang van circa € 520 miljoen. Ultimo 2015 had een bedrag van circa € 100 miljoen al verrekend kunnen worden. Eind 2015 is Defensie een plan van aanpak met de ADR overeengekomen voor de verrekening van de lang openstaande voorschotten. Vervolgens is voor € 21,3 mln. aan oude openstaande voorschotten verrekend. Defensie heeft toegezegd de verrekening van oude openstaande voorschotten gedurende de eerste helft van 2016 voort te zetten. De door de ADR geaccepteerde verrekenmethodiek betreft de verrekening van aan het JPO betaalde voorschotten. In formele zin kan deze methodiek niet voldoen aan de binnen Defensie gehanteerde maatstaven voor verrekenen, omdat Defensie hiertoe onvoldoende informatie ontvangt over de daadwerkelijk geleverde diensten of verrichtte prestaties.

Vastgesteld is dat in 14 gevallen (van de ca. 40) de betaaltermijn voor facturen aan het JPO te lang is geweest (tussen 55 en 198 dagen).

De door het ministerie van Economische Zaken gerealiseerde ontvangsten in 2015 vanuit de Nederlandse industrie zijn verantwoord in de financiële verantwoording.

In de Business Case (voor de ontwikkelingsfase) is rekening gehouden met verschillende voordelen voor de Nederlandse Staat, voortvloeiend uit deelname aan de System Development and Demonstration (SDD) fase. Een van deze voordelen betreft royalty's, die uit hoofde van verkoop van de F-35 aan FMS-landen (Foreign Military Sales) ontvangen worden op het moment dat deze toestellen worden afgeleverd. Op dit moment zijn nog geen toestellen geleverd aan FMS-landen. Naar verwachting zullen de eerste toestellen aan FMS-landen eind 2016 worden geleverd aan Israël.

4 Overige bevindingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn onze bevindingen opgenomen met betrekking tot de (toereikendheid van de) beheersing en het beheer van het project, de volledigheid en kwaliteit van de in de VGR opgenomen financiële informatie en niet financiële informatie alsmede de inschakeling Nederlandse industrie.

De Ministers van Defensie en van Economische Zaken zijn verantwoordelijk voor de beheersing en het beheer van het project en voor het opmaken en de inhoud van de VGR.

Wij hebben bij de uitvoering van de opdracht zo veel mogelijk gebruik gemaakt van de aanwijzingen opgenomen in Standaard 4400 uit de Nadere Voorschriften Controle en overige standaarden, "Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie".

Met betrekking tot de genoemde onderwerpen in dit hoofdstuk wordt geen zekerheid verschaft omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. Indien aanvullende werkzaamheden zouden zijn verricht of indien er een controle- of een beoordelingsopdracht zou zijn uitgevoerd, zouden wellicht andere onderwerpen zijn geconstateerd die voor rapportering in aanmerking zouden zijn gekomen.

4.2 Verrichte werkzaamheden

a. De beheersing en het beheer van het project

Wij hebben de opzet en werking van het beheer en de beheersing van het project - waaronder de administratieve processen en interne controlemaatregelen - onderzocht door middel van interviews en de bestudering van de relevante documentatie ter zake. Voor wat betreft onze bevindingen over de beheersing en het beheer van het project nemen wij onder andere in ogenschouw:

- a. of belangrijke wijzigingen zijn opgetreden in de projectorganisatie en in de wijze van beheersing en beheer van het project.
- b. op welke wijze en in welke mate de projectcontroller, de controller van de DMO en de concerncontroller invulling hebben gegeven aan hun betrokkenheid bij het project.
- c. of een projectreview is uitgevoerd op het gebied van projectbeheer.
- d. of er één eindverantwoordelijke is voor de verwervings- en transitie-voorbereiding van het project en of deze voldoende mandaat heeft, gezien de importantie van het project, om de gestelde taak uit te kunnen voeren.

- e. of bij de voorbereiding alle relevante disciplines betrokken zijn.
- f. of de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bij de voorbereiding betrokken functionarissen in voldoende mate duidelijk zijn en vastgelegd in procedures.
- g. of er voldoende functiescheiding is binnen de voorbereidingsorganisatie.
- h. of er voldoende overleg is met de omgeving van het project.
- i. of er een project management plan / transitieplan is m.b.t. de voorbereiding van het project en dit plan van voldoende niveau is.
- j. of sprake is van een adequate (financiële) projectadministratie waarin verplichtingen, voorschotten, uitgaven en eventuele ontvangsten juist, volledig en tijdig worden vastgelegd.
- k. of het duidelijk is, met het oog op een adequate sturing, welke informatie met welke frequentie aan de projectleiding wordt verstrekt. De rapportage richting projectleiding bevat minimaal de ijkpunten, tussendoelen en kritische succesfactoren zoals die door de projectleiding zijn vastgesteld. Voorts of duidelijk is wanneer en aan wie gerapporteerd moet worden bij grote afwijkingen van de planning/raming.

b. De kwaliteit en volledigheid van de in de VGR opgenomen financiële en niet-financiële informatie

Ten aanzien van *de kwaliteit* zijn wij nagegaan dat deze informatie in de VGR ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand is gekomen. Voor toekomstgerichte informatie geldt dat wij de redelijkheid van de schattingen zijn nagegaan alsmede de aanvaardbaarheid van de daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen en dat deze juist zijn gepresenteerd en toegelicht. Voorts zijn wij nagegaan dat de historische financiële informatie en de niet-financiële informatie in de VGR, voor zover wij dat kunnen nagaan, verenigbaar zijn met elkaar. Ter zake van *de volledigheid van de in de VGR opgenomen financiële en niet-financiële informatie*, zijn wij nagegaan of de volgens artikel 12 van de RGP en de uitgangspuntennotitie van de VCD gestelde informatiebehoefte, is opgenomen in de VGR.

4.3 Bevindingen

Overeenkomstig de opdracht formuleren wij hieronder, met inachtneming van de beperkingen als vermeld in paragraaf 1.3, en voor zover relevant onze bevindingen. Aspecten die door ons zijn onderzocht waar niets over te melden valt zijn niet opgenomen.

a) De beheersing en het beheer van het project

- FINAD voldoet als financieel administratiesysteem, maar ondersteunt de langlopende financiële verslaglegging van grote projecten in onvoldoende mate. In de (vorige) VGR heeft het Ministerie van Defensie toegelicht te onderzoeken of de PS-module in SAP de administratie verder kan ondersteunen.

In overleg met de ADR is besloten die weg vooralsnog niet te bewandelen voor de financiële administratie van het project VF-35, maar te kiezen voor het ontwikkelen van een extracomptabele administratie, waarbij diverse spreadsheets aan elkaar kunnen worden gekoppeld. Defensie en de ADR zullen de toegevoegde waarde van deze in opbouw zijnde tool in de 2^e helft 2016 te gaan beproeven.

- In ons rapport bij de vorige VGR hebben wij opgemerkt dat een overkoepelende geïntegreerde projectadministratie ontbreekt. In deze administratie zou alle aan het project gerelateerde administratie (zowel financieel als niet-financieel) opgenomen moeten worden.

Defensie heeft de ADR meegedeeld, gezien de complexiteit en omvang van een dergelijke geïntegreerde projectadministratie, daar thans niet aan te werken. Bovendien is naar de mening van Defensie alle informatie wel toegankelijk, echter niet op 1 "locatie". Defensie maakt het wel mogelijk voor de ADR om periodiek bij het projectteam kennis te nemen van zoveel mogelijk relevante documentatie en informatie.

De vulling door Defensie van een PBC (Prepared by Client) in een Sharepoint-omgeving in het kader van het vereenvoudigen van het auditproces voor de ADR verdient aandacht voor wat betreft het aspect tijdigheid.

- In onze vorige rapportage hebben wij een achteruitgang gemeld van de kwaliteit van het financieel beheer en hebben wij geadviseerd om een gedegen administratie te voeren en compenserende interne beheersingsmaatregelen te treffen om de risico's op onjuiste en/of onvolledige verplichtingen- en voorschottenadministraties te voorkomen. Defensie heeft dit advies gedurende 2015 overgenomen, hetgeen na intensief overleg met de ADR, heeft geleid tot:
 - een procedure voor de vastlegging van aangegane verplichtingen en voor het verrekenen van (oude) voorschotten,
 - een procedure voor het voeren van de projectadministratie door middel van het koppelen van verschillende spreadsheets, welke op dit moment nog in opbouw is en
 - een defensiebreed onderzoek naar de mogelijkheden om projectadministraties binnen Defensie te verbeteren.

Wij zien deze acties als voorwaarden voor een betrouwbaardere financiële (project)administratie van dit project en erkennen daarmee dat 2015 als een overgangsjaar dient te worden beschouwd. Omdat veel van de maatregelen in 2015 nog onvoldoende hebben gewerkt, is het noodzakelijk gebleken in dit transitiejaar om omvangrijke correctieboekingen door te voeren.

Wij achten het van belang dat deze verbetermaatregelen voortvarend worden geïmplementeerd en bewaakt.

- Voor het verkrijgen van Amerikaanse informatie gelden afspraken in de verschillende MoU's over onder andere de auditactiviteiten van partnerlanden. Dergelijke informatie vormt een belangrijk onderdeel van het stelsel van interne beheersingsmaatregelen binnen het Ministerie van Defensie. Ondanks de getoonde "transparency and accountability" en de gedane toezeggingen door de Program Executive Officer, heeft het JPO aan Defensie en de ADR geen afschriften van rapportages van de auditinstanties *Defense Contract Management Agency* (DCMA) en *Defense Contract Audit Agency* (DCAA) van US DoD verstrekt. Dit is op dit moment minder relevant, omdat Nederland geen toestellen op de productiebans meer heeft staan, maar wordt dat in de nabije toekomst wel.
- Hoewel door het JPO uitgenodigd, is de vervolgaudit, waar in ons vorige accountantsrapport nog sprake van was, in overleg met de AR door de ADR afgeblazen. De reden daarvoor is dat door het JPO geen garantie kon worden gegeven dat de ADR en AR inzage zouden krijgen in de relevante brondocumentatie (van Lockheed Martin, Pratt & Whitney en de US Services) en de verwerking daarvan op de gewenste manier zouden kunnen beoordelen. Deze brondocumentatie is van belang voor de kostenramingen door het JPO, die als basis dienen voor de Nederlandse kostenramingen.
- Uit verslagen van de FCC (Finance and Contracting Committee) is te lezen dat het JPO sinds medio 2015 bezig zou zijn met het opstellen van een Financial Handbook alsmede met het structureren en organiseren van de auditvraagstukken die bij de verschillende auditinstanties (inclusief Algemene Rekenkamers) van de partnerlanden aanwezig zijn. Tot op heden is weinig tot geen voortgang getoond op beide onderwerpen (Financial Handbook en International joint audits).
- In 2015 is gebleken dat het ontbreken van output uit bijvoorbeeld het verwervingstool dat in gebruik is bij het JPO (NAVAIR/PMT) of het systeem van het JPO (CcARS) dat de verplichtingen registreert voor de landen die aan het project deelnemen, een belemmering is voor een goede beheersing van het financiële deel van de Nederlandse projectadministratie. In ons vorige rapport hebben wij aangegeven dat dergelijke financiële overzichten en rapportages gebruikt kunnen worden ter toetsing van de verantwoorde financiële gegevens in FINAD.
- Voor wat betreft de aspecten die bepalend zijn voor het beheer en de beheersing van het project hebben wij in paragraaf 4.2.a enkele elementen opgesomd.

Wij hebben vastgesteld dat met betrekking tot het project VF-35 binnen Defensie de nodige governance aanwezig is in de vorm van overlegstructuren en rapportagemomenten, maar dat dit project zich door zijn omvang (financieel en organisatorisch), looptijd en complexiteit niet altijd leent voor toepassing van de binnen het Ministerie aanwezige projectbeheersingstools. Zo zijn wij in ons vorige rapport daarbij bijv. ingegaan op de Principal ToolBox (PTB), de projectreview, de integrale projectplanning en de set aan projectorders. Vastgesteld is dat het Projectteam daar situationeel afhankelijk en naar bevind van zaken mee omgaat.

b) De kwaliteit en volledigheid van de opgenomen informatie

- Ten aanzien van de eis in punt 3.2 van de uitgangspuntennotitie dat de ambities in lijn zijn met de aantallen toestellen, is de informatieverstrekking, met name over de haalbaarheid van de ambities in de transitiefase, in de VGR nog steeds beperkt. In de huidige voorjaars VGR meldt het Ministerie van Defensie dat, afhankelijk van de ontwikkelingen met betrekking tot het aantal toestellen in de Block Buy, mogelijk met de najaars VGR meer informatie kan worden verstrekt over operationele inzetbaarheid tijdens de transitiefase.
- Defensie heeft in het onderdeel "Financiële rapportage" van de VGR onder de paragraaf "financiële projectadministratie" de volgende tekst opgenomen: "De kaders, de inrichting en de procedures van de financiële administratie zijn in 2015 verder uitgewerkt en beproefd. Bij de controle door de ADR zijn desondanks onvolkomenheden in de administratie aangetroffen. Dit betrof verplichtingen die vastgelegd waren in het verkeerde boekjaar. Zo waren verplichtingen van vóór 2015 (ter grootte van ongeveer € 41 miljoen) in 2015 vastgelegd en waren verplichtingen van 2015 (ter grootte van € 57 miljoen) in het boekjaar 2016 vastgelegd. Op aangeven van de ADR zijn deze onvolkomenheden gecorrigeerd." Wij hebben vastgesteld dat Defensie omtrent deze problematiek geen verkorte tekst heeft opgenomen in het hoofdstuk "Samenvatting" van de VGR.
- Het financieel kader van de exploitatiekosten jachtvliegtuigen is gemiddeld € 285 miljoen per jaar (prijspeil 2015). Voor het inzicht in de toegerekende gerealiseerde exploitatiekosten van beide wapensystemen (F-16 en F-35) gedurende de afgelopen jaren, heeft Defensie tabel 14 opgenomen in de VGR. Door de late beschikbaarheid van deze gegevens heeft de ADR de informatie in deze tabel niet kunnen verifiëren met de financiële administratie. De validatie van de voorlopige cijfers 2015, die in de VGR wordt aangekondigd, is niet voorzien door de ADR.
- In de VGR zijn eveneens op het laatste moment de tabellen 7, 8 en 9 opgenomen inzake de gerealiseerde en geraamde uitgaven van de 3 deelprojecten F-16 Langer Doorvliegen.


Door de late beschikbaarheid van deze gegevens heeft de ADR de informatie in deze tabel niet kunnen verifiëren met de financiële administratie.

- Het proces van totstandkoming van de VGR is adequaat verlopen. In het kader van het vereenvoudigen van het auditproces ten behoeve van de ADR heeft Defensie gezorgd voor vulling van een PBC (Prepared by Client) in een Sharepoint-omgeving. Nog teveel documentatie is daar pas laat in opgenomen, hetgeen de mogelijkheden om tot een volledig en diepgaand onderzoek van alle onderbouwende documentatie te komen, bij een concept VGR, die medio februari ter beschikking komt, heeft bemoeilijkt en voor beperkingen heeft gezorgd. Dit geldt temeer door de korte periode die beschikbaar is voor de opmaak van dit accountantsrapport om te voldoen aan de wens van Defensie om dit rapport tegelijk met de VGR aan te bieden aan de Tweede Kamer.

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën


R. Daalder RE RA
Clustermanager

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën


drs. J.J.M. Claessens RA
Senior Auditmanager

Bijlage: Financiële verantwoording 2015 project verwerving F-35

Tabel 1: Gerealiseerde ontvangsten (in miljoen €)

Deelfasen	ontvangen t/m 2014	ontvangen in 2015	ontvangen t/m 2015
Eenmalige bijdrage industrie	4,5	0,0	4,5
Afdrachten uit hoofde van omzet	4,4	1,3	5,7
Royalty's	0,0	0,0	0,0
Totaal	8,9	1,3	10,2

Tabel 2: Gerealiseerde betalingen (in miljoen €)

Deelfasen	betaald t/m 2014	betaald in 2015	betaald t/m 2015
Concept Demonstration Phase (Defensie)	10,5	0,0	10,5
Concept Demonstration Phase (EZ)	82,8	0,0	82,8
System Development and Demonstration	792,2	0,0	792,2
Nederlandse projecten	38,3	0,0	38,3
Voortgezette verwervingsvoorbereiding	454,5	34,5	489,0
Bijdrage doorontwikkeling PSFD-fase	34,2	0,0	34,2
Totaal	1412,5	34,5	1.447,0

Tabel 3: Openstaande verplichtingen (in miljoen €)

Deelfasen	openstaand per 311214	aangegaan in 2015	betaald in 2015	openstaand per 311215
System Development and Demonstration	0,0	0,0	0,0	0,0
Nederlandse projecten	0,0	0,0	0,0	0,0
Voortgezette verwervingsvoorbereiding	74,9	182,8	34,5	223,2
Bijdrage doorontwikkeling PSFD-fase	0,0	30,1	0,0	30,1
Totaal	74,9	212,9	34,5	253,3

Tabel 4: Openstaande voorschotten (in miljoen €)

Deelfasen	openstaand per 311214	nieuw in 2015	verrekend in 2015	openstaand per 311215
System Development and Demonstration	21,3	0,0	21,3	0,0
Nederlandse projecten	32,8	0,0	0,0	32,8
Voortgezette verwervingsvoorbereiding	444,7	24,9	17,2	452,4
Bijdrage doorontwikkeling PSFD-fase	34,7	0,0	0,0	34,7
Totaal	533,5	24,9	38,5	519,9

Toelichting bij tabellen 16 t/m 19

Algemeen

Bovenstaande tabellen geven voor de verschillende fasen van het project inzicht in de gerealiseerde ontvangsten, de gerealiseerde betalingen, de aangegane en openstaande verplichtingen, de verstrekte, verrekenende en de openstaande voorschotten naar de stand van begin en ultimo 2015. Dit overzicht is opgesteld in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet en de Regeling Grote Projecten.

Alle voorschotten van voor 2008 zijn tegen de maandkoers van december 2007 gewaardeerd en de voorschotten vanaf 2008 zijn gewaardeerd tegen de op het moment van verstrekking geldende maandkoers. Deze waardering is in overeenstemming met de waardering zoals gehanteerd in de jaarrekening van Defensie over 2015.

Betalingen

Betalingen in vreemde valuta geschieden tegen dagkoers dan wel termijnvaluta. De verantwoording in de administratie van Defensie geschiedt tegen de maandkoers van de betreffende maand van betaling. Bij deze boekingsgang ontstaan verschillen tussen de werkelijke koers van betaling en de verantwoorde koers. Deze verschillen kunnen significant zijn. Deze werkwijze geldt voor Defensie als geheel, en is niet specifiek voor het project verwerving F-35.

Verplichtingen

De aangegane en openstaande verplichtingen zijn gewaardeerd tegen plankoers (\$ 1 = € 0,885) dan wel de termijnkoers indien het risico is afgedekt. Dit gebeurt in principe bij verplichtingen groter dan € 5 miljoen. Bij deze boekingsgang ontstaan verschillen tussen de koers van de aangegane verplichting en de verantwoorde betaling

Voorschotten

De meeste betalingen met betrekking tot het project verwerving F-35 worden als voorschot verstrekt en als zodanig geadministreerd. In Tabel 4 is dit gedeelte van de verrichte betalingen weergegeven. Na voltooiing van de desbetreffende werkzaamheden en/of levering van de desbetreffende goederen of diensten worden deze voorschotten administratief verrekend. Hierbij ontstaan geen koersverschillen. Het leeuwendeel van de openstaande voorschotten wordt bepaald door de beide testtoestellen (inclusief bijkomende middelen). Zoals blijkt uit Tabel 4 heeft de stand voorschotten ultimo 2015 een omvang van € 519,9 miljoen. In het afgelopen najaar is een stappenplan opgesteld voor het verrekenen van de openstaande voorschotten. Dit heeft er toe geleid dat nog in 2015 de laatste serie voorschotten in het kader van de *System Development en Demonstration* fase is verrekend. Momenteel wordt gewerkt aan het verzamelen van de documenten om voorschotten te verrekenen met betrekking tot de Nederlandse projecten, het PSFD MoU, en de bijdrage aan de doorontwikkeling PSFD fase. Een ander onderdeel van dit stappenplan is een procedure om jaarlijks op een vast moment de te verrekenen openstaande voorschotten te inventariseren en vervolgens de daarvoor benodigde brondocumentatie te verzamelen.

Vorderingen

Zoals gemeld in het hoofdstuk 'Ontwikkelingen in partner- en andere landen' zijn inmiddels FMS-overeenkomsten gesloten voor de aanschaf van F-35 toestellen door niet-partnerlanden. Nederland ontvangt als partner bij de ontwikkeling van de F-35 royalty's voor de toestellen die aan niet-partnerlanden worden verkocht. De hoogte van de te ontvangen royalty's wordt iedere twee jaar opnieuw vastgesteld door het Pentagon, waarbij de tot dat moment gedane investeringen in het programma als uitgangspunt worden genomen. De hoogte van royalty's voor Nederland bedraagt sinds september 2013 \$ 275.000 per toestel ¹. Dit bedrag is van toepassing op FMS-contracten die in de komende periode worden gesloten. Naar verwachting zal deze waarde dit jaar door het Pentagon worden geactualiseerd.

Uit overleg met het JPO is gebleken dat de royalty's worden overgemaakt in het jaar van levering van de toestellen. De met deze aankopen samenhangende royalty's zullen als vordering in de financiële administratie worden vastgelegd. Dit heeft nog niet plaatsgevonden; op dit moment wordt de informatie hiervoor verzameld door het F-35 JPO. Na verwerking in de financiële administratie zullen de in een boekjaar gerealiseerde ontvangsten als gevolg van royalty's worden verantwoord, en zal er voor toekomstige royalty's een extra tabel 'openstaande vorderingen' in deze bijlage worden opgenomen.

¹ In de periode voor september 2013 bedroeg dit bedrag \$ 233.000 per toestel.

