



Rapport bij DMP D-Document en D-Brief Vervanging F-16

Versie

Datum	15 december 2014
Status	Definitief
Kenmerk	ADR/2014/1736

Colofon

Titel	Rapport bij DMP D-document en DMP D-brief Vervanging F-16
Auteur	Auditdienst Rijk
Referte	BS2014035463 BS2014038008
Inlichtingen	Auditdienst Rijk

Inhoud

- 1. Inleiding en opdracht—7**
- 2. Verrichte werkzaamheden—8**
- 3. Bevindingen—9**
- 4. Verspreiding—13**

1. Inleiding en opdracht

Het DMP D-document en de DMP D-Brief met betrekking tot het Project VF-16 vormen het slotstuk van de verwervingsvoorbereiding, waarna het project in de fase van verwerving en vervolgens uitvoering komt.

Bij aanvang van het opstellen van het DMP D-document was door het ministerie van Defensie geen specifieke opdracht aan ons verstrekt. In overleg met het ministerie van Defensie hebben wij later concrete afspraken over onze onderzoekswerkzaamheden gemaakt. Wij hebben onze werkzaamheden geïnterpreteerd als voortvloeiend uit de Regeling Grote Projecten (RGP).

Vervolgens heeft de VCD op 20 november 2014 aan Defensie verzocht om de te ontvangen DMP D-brief vergezeld te laten gaan van het rapport van de Auditdienst Rijk. In overleg met het ministerie van Defensie hebben wij onze bevindingen opgenomen in een rapport van feitelijke bevindingen mede ten behoeve van de VCD.

Onze werkzaamheden leiden niet tot een assurance-rapport, maar tot een rapport van bevindingen waarbij de lezer op grond van onze bevindingen zelfstandig tot een oordeel kan komen.

Wij merken op dat in de DMP D-brief een aantal keer geciteerd wordt uit de jaarrapportage VF-16 2013. Bij deze rapportage hebben wij conform de RGP een accountantsrapport uitgebracht dd. 16 september 2014.

2. Verrichte werkzaamheden

Wij hebben onze werkzaamheden verricht in overeenstemming met Standaard 4400 van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants: "Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie".

Onze werkzaamheden bestonden allereerst uit het meelezen in de staffingrondes van het DMP D-document en de DMP D-Brief in de hoedanigheid van deelnemer aan het maandelijks bijeenkomende F-35 Beraad. Daarnaast is afgesproken met het ministerie van Defensie de volgende werkzaamheden uit te voeren:

1. Het vaststellen van overeenstemming van het DMP D-document met:
 - o de notitie van de VCD d.d. 23-4-2014;
 - o de SG-aanwijzing A 969 inzake DMP-proces;
 - o de nota BS/2014005869 dd. 24-2-2014 aan de Minister over de D-fase Vervanging F-16;
2. Het op basis van onze kennis en ervaring doornemen van het DMP D-document en / of de DMP D-brief op de formulering van de relevante onderwerpen zoals:
 - o de exploitatiekosten van de F-16 en F-35 tijdens de transitiefase;
 - o de afspraken tussen de Ministers van Defensie en Financiën inzake dollarkoerseffecten en de prijscompensatie in het investerings- en exploitatiebudget;
 - o IV-/ICT-aspecten in relatie tot ALIS;
 - o Industriële participatie en werkgelegenheid.
3. Het aansluiten van (niet)-financiële informatie in het DMP D-document en de DMP D-Brief met brondocumentatie (zie lijst met referenties) alsmede met de onlangs in september verstuurd jaarrapportage Vervanging F-16 2013;
4. Het vaststellen dat de DMP D-brief overeenkomt met de in het DMP D-document opgenomen informatie;
5. Het vaststellen van "niet strijdig zijn" van informatie in de DMP D-brief met informatie in het DMP D-document;

Bovenstaande werkzaamheden hebben niet tot andere bevindingen geleid dan zoals verwoord in hoofdstuk 3 Bevindingen.

In overleg met het ministerie van Defensie hebben wij ervoor gekozen om binnen de tijdslijnen van de planning van het ministerie van Defensie te blijven en dit rapport gelijktijdig met de D-brief gereed te hebben. Gezien de doorlooptijd van die planning leidt dit tot een beperking qua diepgang van onze werkzaamheden.

Wij hebben geen onderzoek verricht naar de totstandkoming van het DMP D-document en de totstandkoming van de referenties die in bijlage 2 van dit DMP D-document zijn opgenomen.

Volledigheidshalve wijzen wij er nog op dat, indien wij aanvullende werkzaamheden zouden hebben verricht of een controle- of beoordelingsopdracht zouden hebben uitgevoerd, wellicht andere onderwerpen aan het licht zouden kunnen zijn gebracht, die mogelijk van belang zouden kunnen zijn geweest. Tot slot wijzen wij u erop dat onderdelen van het DMP D-document, dan wel de DMP D-brief zullen worden opgenomen in de (aanstaande) halfjaarrapportage. Het is mogelijk dat wij door de diepgaandere werkzaamheden die wij moeten uitvoeren ten behoeve van de halfjaarrapportage op dat moment ook met bevindingen kunnen komen.

3. Bevindingen

Op diverse momenten en op verschillende manieren heeft de ADR contact opgenomen met het ministerie van Defensie om over onze bevindingen te communiceren.

Ons commentaar op het DMP D-document is voornamelijk geleverd door middel van de zogenaamde "Uitgebreide agenda bij het D-document" ten behoeve van het D-Beraad van 17 november 2014. Voorts hebben wij separaat commentaar geleverd op specifieke IV- en ICT-aspecten in het DMP D-document en dan met name op ALIS gericht. Daarnaast hebben wij op concepten van de DMP D-brief commentaar geleverd. Ons commentaar is door Defensie beoordeeld in samenhang met commentaar van de directies van de Bestuursstaf en nadien zijn aanpassingen in het DMP D-document en de DMP D-brief aangebracht.

Timing van het DMP D-document en de DMP D-brief

Als gevolg van het vorig jaar genomen besluit heeft het ministerie van Defensie zich het afgelopen jaar volledig voorbereid op en erop ingesteld dat begin 2019 8 F-35's aan Nederland geleverd zullen worden. Voor de daarop volgende jaren (2020 en verder) is het streven met dezelfde regelmaat en aantallen de overige F-35's geleverd te krijgen.

Door de bestelsystematiek van de F-35 is het nodig 4 jaar voorafgaand aan de levering, officieel in het JESB de wens kenbaar te maken deze toestellen af te willen nemen. Daardoor zal eind maart 2015 Nederland in het JESB, naar de huidige verwachting, kenbaar maken de eerste vervolgbestelling (ná de 2 testtoestellen) van 8 F-35's te bevestigen.

Om dat mogelijk te maken bestaat binnen het ministerie een DMP-procedure, die moet leiden tot een DMP D-Brief aan de Tweede Kamer, waarna dit project in de verwervings- en uitvoeringsfase komt. En om een dergelijke DMP D-Brief mogelijk te maken, is het opstellen van een DMP D-document een vereiste.

Wij hebben de volgende opmerkingen ten aanzien van de DMP D-brief:

- Instandhouding

Wij stellen vast dat er op dit moment nog diverse onduidelijkheden (en dientengevolge onzekerheden) ten aanzien van het instandhoudingsconcept van de F-35 zijn. Te denken valt aan de inrichting van dat instandhoudingsconcept op basis van:

- PBL (Performance Based Logistics) in combinatie met
- CBM (Conditioned Based Maintenance),
- ALGS (Autonomic Logistics Global Sustainment),
- PHM (Prognostic Health Management) en tenslotte
- ALIS (Autonomic Logistics Information System).

Doordat er nog onduidelijkheden zijn over het instandhoudingsconcept, zijn er dientengevolge ook nog onzekerheden ten aanzien van de instandhoudingskosten. Een algemeen aanvaarde vuistregel is dat de instandhoudingskosten van een wapensysteem circa 2/3^e uitmaken van de totale Life Cycle Costs, hetgeen ook het geval is bij dit project.

Indien het DMP D-document op een later tijdstip opgesteld zou worden, zou daarin meer concreet en duidelijk kunnen worden beschreven hoe de exploitatie- en instandhoudingsfase van de F-35 wordt ingericht. Door de bestaande bestelsystematiek is het echter niet mogelijk voor Defensie om op een later moment dan maart 2015 de wens kenbaar te maken 8 F-35's te bestellen en die begin 2019 geleverd te krijgen.

In het DMP D-document wordt feitelijk verwoord dat sprake is van een instandhoudingsconcept, waarvan meerdere elementen nog in ontwikkeling zijn. Wij hebben vastgesteld dat in het DMP D-document uitgebreider over de onduidelijkheden (en diens gevolge onzekerheden) van het instandhoudingsconcept wordt geschreven dan in de DMP D-brief.

Een situatie van veel onduidelijkheden leidt in zijn algemeenheid tot veel onzekerheden. Wij hebben niet kunnen vaststellen in hoeverre de onzekerheden ten aanzien van het instandhoudingsconcept, zoals hierboven genoemd, zijn verdisconteerd in de exploitatieramingen en de risicoreservering. Immers de opbouw van de huidige risicoreservering is op een andere wijze tot stand gekomen. De risicoreservering is op "post-niveau" (investerings- en exploitatiepost) opgesteld (zoals beschreven in de (risico-)bijlage bij de DMP D-brief) en niet op procesniveau, rekening houdend met de onzekerheden zoals hierboven geschetst.

- Risico's

Het ministerie van Defensie heeft in bijlage 3 bij de DMP D-brief de risico's verwoord. Omdat er tussen het moment van de D-brief en de meest recente Jaarrapportage van het Project VF-16 slechts een aantal maanden is verstreken, is ervoor gekozen deze tekst nagenoeg één op één op te nemen in de DMP D-brief.

In ons accountantsrapport bij de jaarrapportage 2013 hebben wij ten aanzien van risicoanalyses opgenomen dat:

- *de gehouden expert-meetings breder van samenstelling zouden kunnen zijn zodat meer checks and balances in dit proces komen. Nu waren voornamelijk direct bij het project betrokken medewerkers aanwezig onder voorzitterschap van TNO.*
- *het van belang is dat deze expert-meetings tijdiger plaatsvinden. Nu hebben er medio juli twee sessies plaatsgevonden van een halve dag.*
- *voor wat betreft de facilitering door TNO, ook gedacht kan worden aan het laten toetsen van de uitkomsten van de kwantificering van de risico's door een extern onafhankelijk onderzoeksbureau.*
- *toetsing door het ministerie van Infrastructuur en Milieu, dat intensief betrokken is bij de inrichting van het risicomangementtraject bij het ministerie van Defensie, van de uitkomsten, de objectiviteit kan vergroten.*
- *zoals in de jaarrapportage is opgemerkt, er een aantal punten is waar de genoemde exercitie nog voor moet plaatsvinden.*

- DMP D-document en DMP D-brief

Het ministerie van Defensie heeft specifieke richtlijnen opgesteld waaraan het DMP D-document Vervanging F-16 dient te voldoen. Daarbij is rekening gehouden met de richtlijnen uit de SG-aanwijzing A969 inzake DMP-proces, met het verzoek van de VCD van 23 april jl. en zijn aanvullende aanwijzingen meegegeven door de Bestuursraad. Daardoor is geen sprake van een D-document dat volledig voldoet aan de daartoe opgestelde SG-Aanwijzing. Door deze aanpak is een aantal aspecten niet of minder uitgebreid verwoord.

Dit geldt bijvoorbeeld voor de beschrijving van de risico's met betrekking tot de afhankelijkheden van tijdige (en juiste) oplevering van lopende of geplande ICT-projecten waar ALIS van gebruik gaat maken.

- exploitatiekosten en operationele doelstellingen in de transitiefase

Het ministerie van Defensie heeft in de aanloop naar de DMP D-brief meerdere scenario's doorgerekend waarbij een eerste indicatie is dat tijdens de transitiefase niet binnen het financiële kader kan worden gebleven als vastgehouden wordt aan de operationele doelstellingen. In de DMP D-brief is opgenomen dat de exploitatiekosten gedurende de totale levensduur gemiddeld € 285 miljoen (prijsspeil 2014) per jaar bedragen. In werkelijkheid zullen de kosten van jaar tot jaar verschillen. De consequenties voor de operationele doelstellingen van het gemiddeld binnen het exploitatiebudget blijven zijn op dit moment nog onvoldoende duidelijk en moeten volgens het ministerie de komende jaren nog worden onderbouwd.

- de afspraken tussen Defensie en Financiën inzake dollarkoerseffecten en de prijscompensatie in het investerings- en exploitatiebudget.

Ondanks eerdere verzoeken hebben wij pas op de datum van ondertekening van dit rapport inzage gekregen in en uitleg gekregen bij de communicatie van de ministeries van Defensie en Financiën over genoemde problematiek. Naar zeggen van het ministerie van Defensie zou er tot op heden nog geen formele, door beide partijen ondertekende, vastlegging zijn van de afspraken tussen beide ministeries. Desalniettemin zou er, eveneens naar zeggen van het ministerie van Defensie, overeenstemming zijn over het toekennen van de hogere (Amerikaanse) inflatie door middel van de jaarlijks toegekende prijscompensatie. Randvoorwaardelijk daarbij is dat het ministerie van Defensie jaarlijks aantoonde dat geen sprake is van verdringing.

Door het ontbreken van de genoemde vastlegging van de overeenstemming tussen de ministeries van Defensie en Financiën hebben wij de concrete afspraken niet kunnen verifiëren en evenmin hebben wij kunnen vaststellen dat geen sprake is van verdringing.

Voor wat betreft het opvangen van de dollarkoerseffecten zijn geen nadere afspraken gemaakt dan die bij het vaststellen van de Nota In het Belang van Nederland. Dit betekent dat het ministerie van Defensie een eventueel negatief dollarkoerseffect moet opvangen in het investerings- en exploitatiebudget van het project. Deze eventualiteit wordt overigens pas manifest als er te zijner tijd daadwerkelijk verplichtingen worden aangegaan. Naar zeggen van het ministerie van Defensie zal een eventueel nadelig koerseffect kunnen worden geëlimineerd door het sluiten van termijndollarcontracten.

Wij merken op dat in het geval van negatieve koerseffecten bij de exploitatiereeksen deze termijndollarcontracten niet volledig kunnen worden geëlimineerd. Bij majeure negatieve dollarkoerseffecten zal dit gevolgen hebben voor de operationele inzetbaarheid.

- (Vredes)verliezen

Het ministerie van Defensie geeft aan dat geen rekening is gehouden met (vredes)verliezen. Het ministerie van Defensie heeft ons niet aangetoond dat dit gebruikelijk is bij andere hoofdwapensystemen. Bovendien stellen wij vast dat bij de bepaling van het aantal benodigde F-16's destijds wél rekening is gehouden met (vredes)verliezen.

Het spreekt voor zich dat elk verlies direct van invloed is op het behalen van de operationele doelstellingen. Ook sommige andere landen die de JSF (overwegen) aan te schaffen (onder andere de VS en Canada) houden rekening met vredesverliezen.

- Langer Doorvliegen

Door het ministerie van Defensie wordt in de D-brief aangegeven dat de huidige missies in Irak en Polen geen nadelige invloed hebben op de drie deelprojecten, die gezamenlijk het project Langer Doorvliegen F-16 omvatten. Wij hebben dat niet kunnen verifiëren.

- MROU motorenonderhoud Woensdrecht

Door het ministerie van Defensie wordt summier ingegaan op de effecten voor de werkgelegenheid van het feit dat recent door het Pentagon bekend is gesteld dat zowel Turkije als Nederland en Noorwegen zijn aangewezen om voor de F-35-vloot in Europa het motorenonderhoud vorm te geven.

Volgens het ministerie van Defensie zal te zijner tijd voldoende aandacht aan dit onderwerp worden besteed, wanneer daar een aparte DMP-procedure voor zal worden gestart.

- Omzet ramingen

In de DMP D-brief wordt een totale overeenkomstswaarde van \$ 9 miljard genoemd gedurende de productieperiode tot 2040. Voor de instandhoudingsfase tot 2065 is een totale overeenkomstswaarde van \$ 16 tot \$ 20 miljard genoemd. Hierbij is onder andere uitgegaan van het sinds 2002 gehanteerde aantal van 4.500 te produceren toestellen en van een extrapolatie van de huidige overeenkomsten.

Wij merken op dat dit aantal van 4.500 geraamde te produceren toestellen niet is veranderd, ondanks enkele opwaartse en neerwaartse mutaties in bestelreeksen gedurende het verloop van het programma. Wij kunnen niet verifiëren hoe realistisch dit geraamde en ongewijzigde aantal van 4.500 stuks is.

- Royalty's

Bij verkoop van F-35's door Lockheed Martin aan derdenlanden, ontvangen alle landen die hebben deelgenomen aan de ontwikkelingsfase van de F-35, royalty's. Noch in het DMP D-document noch in de DMP D-brief wordt hiervan melding gemaakt.

4. Verspreiding

Wij geven u toestemming dit rapport via de Minister van Defensie aan te bieden aan de Tweede Kamer.

*Auditdienst Rijk
ministerie van Financiën
Cluster Defensie*

R. Daalder RA RE
Clustermanager

*Auditdienst Rijk
ministerie van Financiën
Cluster Economische Zaken/
Algemene Zaken*

A. van den Berg RA
Clustermanager

