

# Financiële processen JSF

## Internationaal samenwerken, nationaal controleren

Klopt het bedrag dat we betalen voor de JSF? Dat is de centrale vraag in dit onderzoek. Om dit na te gaan, heeft de Algemene Rekenkamer samen met de Noorse rekenkamer bij het JSF Program Office in Washington twee vragen onderzocht:

Levert het JPO alle internationale partners voldoende zekerheid dat de facturen van de commerciële contractpartijen in het JSF-programma voldoen aan het contract en overige afspraken en regelingen die van toepassing zijn?

Kunnen de ministeries van Defensie van de partnerlanden erop vertrouwen dat hun betalingen in het JSF-programma correct zijn en overeenstemmen met de gemaakte afspraken over kostenverdeling? En ook dat de betalingen in lijn zijn met alle contracten, afspraken en regelingen van het JSF-programma?

De facturen uit de Verenigde Staten die Nederland krijgt voor de ontwikkeling en aanschaf van JSF-gevechtsvliegtuigen bevatten een aanzienlijk aantal fouten. Die worden tijdig door het Ministerie van Defensie onderkend en gecorrigeerd. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer, samen met Noorse collega's, heeft ertoe geleid dat 'Den Haag' meer financiële informatie via het Pentagon van de betrokken Amerikaanse bedrijven krijgt.

De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer naar aanleiding van dit onderzoek zijn ook relevant voor toekomstige militaire aankopen van Nederland in het buitenland.

## Audit met Noorse Rekenkamer

Het op 31 oktober 2018 gepubliceerde onderzoek *Financiële processen JSF – Internationaal samenwerken, nationaal controleren* is deels uitgevoerd met de Noorse rekenkamer bij het Pentagon. Het is voor het eerst dat buitenlandse rekenkamers (de Nederlandse en Noorse; beide landen zijn partner in het JSF-project) in de VS de financiële processen rond de Joint Strike Fighter hebben onderzocht. Tot dusver heeft ook de Amerikaanse rekenkamer dat niet gedaan.

## De uitgaven aan het JSF-programma stijgen in deze periode naar maximum

### Informatie delen met internationale partners

Onder invloed van dit onderzoek zijn eerder gemaakte informatieafspraken over het JSF-project door de VS correct nageleefd en op onderdelen verbeterd. Jarenlang deelde het JSF Program Office (JPO valt onder het Pentagon) controlerapporten van Amerikaanse instanties over de juistheid van bedrijfsfacturen van de vliegtuigbouwers Lockheed Martin en Pratt & Whitney niet met de acht internationale partners. De Nederlands minister van Defensie heeft aanvullende afspraken met de Amerikaanse vliegtuigbouwers gemaakt om rekenkameronderzoekers ook toegang tot die informatie te geven.

## **Fouten bij doorberekenen van kosten**

Onderzoek in de VS laat zien dat er fouten worden gemaakt bij het doorberekenen van kosten van de JSF aan internationale partnerlanden. De Algemene Rekenkamer heeft vervolgens in Nederland vastgesteld dat de minister van Defensie de uitbetalingsverzoeken goed controleert. In de periode januari 2017-juni 2018 hebben Nederlandse ambtenaren 59 keer fouten ontdekt en gecorrigeerd bij 838 betalingsverzoeken.

## **Bevindingen relevant voor meer militaire investeringsprojecten**

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer wijst uit dat aanvullende controles in Nederland (en andere partnerlanden) op de betalingsverzoeken nodig zijn. Een minister van een partnerland moet zich ervan vergewissen dat financiële controles voldoen aan standaarden en afspraken. Dit als onderdeel van de verantwoording door de minister aan het parlement over uitgaven en ontvangsten.

De bevindingen uit het onderzoek en de aanbevelingen zijn volgens de Algemene Rekenkamer ook relevant voor andere, toekomstige aankopen van militair materieel, omdat het ook dan vaak gaat over aankopen in het buitenland die over meerdere jaren gespreid worden.

## **Wat zijn onze aanbevelingen?**

- We bevelen de minister van Defensie aan om bij nieuwe internationale investeringsprojecten te bewerkstelligen dat er van meet af aan passende procedures zijn voor een juiste verdeling van kosten en de controle daarop.
- We bevelen de minister aan ervoor te zorgen dat zij steeds van de andere partners de voor haar verantwoording benodigde informatie krijgt en toetst.
- We bevelen de minister aan om er bij internationale afspraken expliciet voor te zorgen dat de Algemene Rekenkamer ongehinderd toegang blijft houden tot informatie.
- We bevelen de minister van Defensie daarom aan de calls for funds toch te controleren op toepassing van het juiste kostenverdelingspercentage.
- We bevelen de minister van Defensie aan om ook in de komende jaren zich ervan te vergewissen dat de factuurcontroles van de DCMA/DCAA betrouwbaar zijn.
- We bevelen de minister van Defensie aan om, via haar stem in de organisatie van het JSF-programma, te bepleiten dat het JPO meer evenwicht brengt tussen voeding van en besteding uit de dollardepots van de partners.

## **Waarom onderzochten wij de betalingen voor JSF-vliegtuigen?**

Om goed verantwoording af te leggen over de JSF-uitgaven is de minister van Defensie sterk afhankelijk van informatie uit de VS, die niet gemakkelijk te controleren is. Op dit probleem stuit ook de Auditdienst Rijk (ADR), die op verzoek van de Tweede Kamer de voortgangsrapportages van de minister voorziet van een accountantsrapport. De ADR neemt dan ook standaard een disclaimer op in zijn rapporten, waarin staat dat de ADR geen oordeel kan geven over de betrouwbaarheid van informatie uit de VS.

De regering van de VS werkt sinds 2009 aan een programma om de jaarlijkse verantwoording van de federale overheid te verbeteren. De bedoeling is dat op termijn alle departementen in de Amerikaanse regering controleerbare jaarlijkse verantwoordingsstukken (accountable financial statements) publiceren. Dat geldt ook voor het JPO, dat onder het Department of Defense valt. In het kader van het federale programma voert het JPO een eigen plan van aanpak uit. Het Joint Asset Reporting and Accounting (JARA) initiative van het JPO is bedoeld om in staat te zijn verantwoording af te leggen aan de federale regering en aan de internationale partners. Tot dusver heeft het JPO echter nog geen financial statements gepubliceerd.

Het Office of the Inspector General (OIG) is vergelijkbaar met de Nederlandse Auditdienst Rijk. In het Amerikaanse stelsel verzorgt het OIG de interne financiële audit van de ministeries, maar het had tot dusver niet de financiële processen van het JSF-programma onderzocht. Het Governments Accountability Office (GAO) doet wel jaarlijks onderzoek naar het JSF-programma, maar tot nu toe niet naar de financiële processen daarin.

Er zijn dus geen onafhankelijke Amerikaanse onderzoeken naar de financiële processen in het JSF-programma waar de nationale auditinstellingen van de partnerlanden op kunnen steunen. Dat maakt het moeilijk voor deze instellingen om hun parlement de zekerheid te geven dat JSF-gelden rechtmatig zijn besteed. Dus: controle op de vraag of het bedrag klopt dat we betalen voor de JSF is nodig.

## **Welke normen & methoden gebruikten wij in dit onderzoek?**

Om te controleren of het bedrag dat we betalen voor de JSF klopt, hebben we samen met de Noorse rekenkamer een audit uitgevoerd naar de financiële processen bij het JPO in Washington. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van de auditrechten in het programma. Op basis van de gezamenlijke bevindingen uit de joint audit hebben we elk afzonderlijk de aanvullende financiële processen en procedures in eigen land onderzocht.

Voldoen de DCMA/DCAA-controles aan de Amerikaanse standaarden? Er was aanleiding om dit te betwijfelen. De GAO en het OIG hadden immers in de afgelopen jaren meerdere keren kritiek geuit op de manier waarop de DCMA/DCAA de controles uitvoert. De GAO rapporteerde in 2012 dat de DCMA/DCAA bedrijfssystemen van leveranciers van het *Department of Defense* niet of te laat toetste, terwijl de leveranciers ondertussen wel de status

*Approved* hielden. Het OIG rapporteerde in 2015–2016 dat de DCMA de ontwikkeling van gebreken in de bedrijfssystemen van de leveranciers onvoldoende volgde. Ook maakte de DCMA te weinig gebruik van zijn sanctiemiddelen om verbeteringen af te dwingen bij de leveranciers.

Vóór onze *joint audit* deelde en besprak het JPO de onderzoeksrapporten van de DCMA/ DCAA alleen met de Amerikaanse partners in het JSF-programma (*US Air Force, US Navy en US Marine Corps*). De buitenlandse partners waren hiervan uitgesloten.

Tijdens de *joint audit* hebben we het JPO ervan kunnen overtuigen dat het niet terecht is om buitenlandse partners uit te sluiten van informatie in de rapporten van de DCMA/ DCAA. Immers, LM en P&W hebben elk juist voor dit doel *Non Disclosure Agreements* (NDA's) afgesloten met de ministeries van Defensie van de 8 partnerlanden. Hierin beloven deze de aan hen verstrekte *proprietary* informatie over LM/P&W ook geheim te houden. Op basis van deze NDA's horen de internationale partner ook toegang te krijgen tot de informatie uit de DCMA/DCAA-rapporten over LM en P&W. Hierna hebben de Noorse en Nederlandse ministeries van Defensie een deel van deze rapporten ontvangen; voor zover bekend de andere partnerlanden nog niet.

Het nationale deelonderzoek hangt nauw samen met de *joint audit*. Deze gezamenlijke audit beoordeelde de Amerikaanse procedures, het nationale deelonderzoek gaf een oordeel over de bijbehorende Nederlandse procedures in het JSF-project.

De belangrijkste onderzoeksvraag hierbij is: *In hoeverre geeft de nationale controle op calls for funds van het JPO voldoende zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven van Nederland aan het JSF-project?*

## **Stand van zaken**

De minister van Defensie heeft op 12 oktober 2018 gereageerd op de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek. In het rapport van 31 oktober 2018 reageert de Algemene Rekenkamer in een nawoord op deze reactie.