



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport van feitelijke bevindingen

Audit één Air Traffic Management (1ATM)-organisatie

Definitief

Colofon

Titel	Audit 1ATM-Organisatie
Uitgebracht aan	Defensie/CLSK
Datum	18 oktober 2021
Kenmerk	2021-0000210093

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Samenvatting—4

1 Integratie 1ATM-organisatie in risicovolle tijden—5

- 1.1 Inleiding—5
- 1.2 Aanleiding—5
- 1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen—6
- 1.4 Leeswijzer—6

2 Risico's die voortvloeien uit de (financiële) uitgangspunten—7

- 2.1 Uitgangspunten—7
- 2.2 Risico's—7
 - 2.2.1 Budgetneutraliteit—7
 - 2.2.2 Costbase 1ATM—8
 - 2.2.3 Indexering—9
 - 2.2.4 De lumpsum dekt de standaard kosten—9

3 Risico's die voortvloeien uit de gehanteerde normbedragen—10

- 3.1 Normbedragen—10
- 3.2 Bron voor de normbedragen : A HDFC 80-2—10
- 3.3 Normbedragen pre-pensioen—11
- 3.4 Normbedragen huisvesting en co-locatie—11
- 3.5 Normbedragen Opbrengsten—11

4 Risico's die voortvloeien uit de gehanteerde harmonisatiekosten—13

- 4.1 Harmonisatiekosten—13
- 4.2 Direct personeel—13
- 4.3 Overhead—13
- 4.4 Pre-pensioen kosten—14

5 Risico's die voortvloeien uit de gemaakte verrekensystematiek—15

- 5.1 Verrekensystematiek—15
- 5.2 Risico's—15

6 Aanbevelingen—17

- 6.1 Aanbevelingen t.a.v. uitgangspunten—17
- 6.2 Aanbevelingen t.a.v. normbedragen—17
- 6.3 Aanbevelingen t.a.v. harmonisatiekosten—17
- 6.4 Aanbeveling t.a.v. verrekensystematiek—18

7 Verantwoording onderzoek—19

- 7.1 Werkzaamheden en afbakening—19
- 7.2 Gehanteerde Standaard—19
- 7.3 Verspreiding rapport—19

8 Ondertekening—20

Bijlage(n)—21

Samenvatting

Uit dit onderzoek zijn verschillende risico's aan het licht gekomen voor de berekening van het door Defensie in te brengen lumpsum waarmee de één Air Traffic Management (1ATM)-organisatie wordt gefinancierd. Belangrijke risico's komen ook voort uit de maatregelen in relatie tot COVID-19, met een vermindering in het luchtverkeersaanbod tot gevolg, en een verkeerleiderstekort. De impact van deze risico's op de korte en langere termijn zijn in dit onderzoek niet onderzocht, maar kunnen een structurele impact hebben op de bedrijfsvoering en de financieringen daarvan. Bij het doornemen van de aan ons uitgereikte informatie zien we dat deze risico's binnen de projectorganisatie alle aandacht krijgen die ze verdienen. Het uitwerken van een vast lumpsum per periode betekent dat Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK) een goed werkende monitor moeten opzetten, teneinde bijvoorbeeld fluctuaties in het luchtverkeersaanbod en de effecten goed te volgen en door te rekenen voor de lumpsum van de navolgende periode(s).

Momenteel worden eerst verschillende lumpsum modellen opgezet en wordt eerst nog het daarvoor benodigde inzicht in kosten en opbrengsten verder vergroot. Opvallend positief hierin is de betrokkenheid van vele Subject Matter Experts (SME's) vanuit Defensie bij het verkrijgen van dit inzicht. In de eerste opzet van een lumpsum model ontbreekt echter nog een essentieel onderdeel voor CLSK: het inzicht in budgetneutraliteit. Het merendeel van onze aanbevelingen zijn gerelateerd aan het vergroten van dit inzicht in budgetneutraliteit, naar aanleiding van door ons onderzochte risico's die voortvloeien uit de gehanteerde uitgangspunten, normbedragen, harmonisatiekosten en verrekensystematiek. In hoofdstuk 6 zijn al onze aanbevelingen kort opgesomd.

1 Integratie 1ATM-organisatie in risicovolle tijden

1.1 Inleiding

De ADR is gevraagd in dit onderzoek de berekening van de lumpsum waarmee de 1ATM-organisatie gefinancierd zal worden te becommentariëren in termen van financiële risico's.

1.2 Aanleiding

De aanleiding van dit onderzoek is de luchtruimvisie uit 2012. In deze visie is de ambitie uitgesproken te komen tot 1ATM-organisatie.

Momenteel wordt het luchtruim beneden flight level 245 (FL245) bediend door civiele luchtverkeersleiders werkzaam bij LVNL en militaire luchtverkeersleiders werkzaam bij het CLSK. Deze organisatie moet op lange termijn de luchtverkeersleidingstaken gaan uitvoeren in Nederland beneden FL245.

De eerste aanzet om te komen tot 1ATM-organisatie is sinds december 2017 gerealiseerd met de civiel-militaire colocatie op één locatie bij de LVNL op Schiphol-Oost. Hoewel nog geen sprake van integratie van werkzaamheden, is hiermee wel de eerste stap gezet in de richting van het realiseren van de 1ATM-organisatie. In 2019 is door Deloitte een Consequentiestudie uitgevoerd. In januari 2021 is deze studie herijkt. De studie beschrijft hoe de 1ATM-organisatie er organisatorisch uit kan zien en geeft een uitwerking van de financiële consequenties van een integratie. Medio 2019 heeft het Ministerie van Defensie een samenwerkingsovereenkomst gesloten met Luchtverkeersleiding Nederland met de intentie te komen tot realisatie van een 1ATM-bedrijf.

In de huidige situatie van de colocatie worden conform de samenwerkingsovereenkomst kosten tussen LVNL en CLSK onderling verrekend. In de toekomst, wanneer sprake is van een integratie van werkzaamheden, is het de bedoeling dat de 1ATM-organisatie gefinancierd wordt via een lumpsum. Daarbij is het de bedoeling dat LVNL en CLSK beiden een bedrag inbrengen dat middels een nog vast te stellen model wordt overeengekomen. Het voornemen is om in het eerste kwartaal van 2022 overeenstemming te hebben over een betrouwbare indicatie van de omvang van de lumpsum. Hiertoe is het noodzakelijk de onderliggende berekeningen scherp te analyseren.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

De wens van CLSK is deze risico's zoveel mogelijk in financiële termen (kosten, opbrengsten) geduid te krijgen. CLSK wil de kennis van deze risico's gebruiken bij de besluitvorming over de hoogte van het door Defensie in te brengen deel van de lumpsum alsook in de onderhandelingen daarover met LVNL.

De vraag die centraal staat in het onderzoek is: Wat zijn risico's voor bij de berekening van het door Defensie in te brengen deel van de lumpsum waarmee de 1ATM-organisatie wordt gefinancierd?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden worden de volgende deelvragen uitgewerkt:

- Wat zijn risico's die voortvloeien uit (financiële) uitgangspunten aan de kant van zowel Defensie als LVNL?
- Wat zijn risico's die voortvloeien uit gehanteerde normbedragen?
- Wat zijn risico's die voortvloeien uit vastgestelde harmonisatiekosten?
- Wat zijn risico's die voortvloeien uit de gemaakte verrekeningsystematiek?

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op risico's in relatie tot de uitgangspunten. Hoofdstuk 3 gaat in op risico's ten aanzien van de gebruikte normbedragen. Risico's ten aanzien van de harmonisatiekosten worden behandeld in hoofdstuk 4. Risico's ten aanzien van de verrekensystematiek staan in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 zijn enkele aanbevelingen opgenomen.

2 Risico's die voortvloeien uit de (financiële) uitgangspunten

2.1 Uitgangspunten

De uitgangspunten die op risico's zijn onderzocht komen uit de Consequentiestudie¹ en de opdrachtnota CDS².

De uitgangspunten uit de Consequentiestudie zijn de gezamenlijke vaststelling van uitgangspunten en kaders, een vast lumpsumbedrag, een acceptabel aggregatieniveau, geen nacalculatie, indexering en de plaatsing van de lumpsumverrekening in de tijd. Bij deze uitgangspunten wordt aangetekend dat de kwantitatieve invulling van de lumpsumverrekening pas tegen het einde van de integratie naar een 1ATM-organisatie kan worden afgegeven. Daarnaast zullen de in de Consequentiestudie benoemde door CLSK gedane investeringen in de colocatie verrekend worden in lumpsum binnen de tijdsspan die nog moet worden vastgesteld.

De uitgangspunten uit de opdrachtnota CDS zijn dat (programma)kosten en de mogelijk nog te betalen BTW, worden gefinancierd uit de financiële vrijval uit een deelproject van de colocatie (de Annex), ontvangen (Europese) subsidies voor de verschillende investeringsprojecten van de colocatie (Polaris en iCAS). Vervolgens moet de volledige integratie in principe budgetneutraal worden uitgevoerd. Financiële effecten van de integratie bij de Bestuursstaf (BS), Defensie Materieel Organisatie (DMO) en Defensie Ondersteuningscommando (DOSCO) moeten hierbij worden meegenomen en dienen d.m.v. het Rekenmodel Defensie 2de en 3de orde effecten inzichtelijk worden gemaakt en zullen aansluitend door de HDFC worden overdragen naar CLSK.

2.2 Risico's

De navolgende risico's hebben wij in relatie tot de uitgangspunten onderkend.

2.2.1 Budgetneutraliteit

In de aan ons verstrekte documentatie zien wij dat de bijdrage vanuit Defensie/CLSK aan de bedrijfskosten van het toekomstige geïntegreerde ATM bedrijf gebaseerd moet zijn op *"de reële kosten die moet worden gemaakt om de gevraagde/geleverde capaciteit te kunnen realiseren ('output based'). Het Lumpsumbedrag wordt gebaseerd op nieuwe cost base voor een vooraf overeengekomen periode, volgens de Cost sharing principes. Investerings moet gelezen worden als 'waarde overdracht' vanuit Defensie/CLSK richting de toekomstige organisatie. Deze waarde overdracht*

¹ Deloitte, Consequentiestudie integratie 1ATM-organisatie, juni 2019

² CDS, Opdracht volledige integratie één ATM-organisatie, BS2020011692, 20 juli 2020

wordt meegewogen bij de vaststelling van de toekomstige bijdrage door Defensie/CLSK". Het valt ons op dat budgetneutraliteit hierin nog niet expliciet wordt besproken. Dit uitgangspunt is voor CLSK relevant, omdat een tekort in de CLSK exploitatiebudget als gevolg van het niet voldoen aan de budgetneutraliteit in het reguliere BPB-proces moet worden opgebracht. De kans bestaat dan dat CLSK een tekort zelf moet oplossen. We adviseren de samenhang tussen reële kosten en budgetneutraliteit eerst goed met HDFC af te stemmen en vervolgens binnen de werkgroep financiën uit te werken. In de eerste concept cijferopstellingen voor mogelijke lumpsumberekeningen die wij konden inzien, komt een check op budgetneutraliteit bijvoorbeeld nog niet voor (zie ook hoofdstuk 5).

Ook is onduidelijk hoe/ op welke wijze een 'waarde overdracht' gekwantificeerd moet worden. Defensie heeft o.b.v. een verdeelsleutel geïnvesteerd in de assets (mensen en middelen). In de geïntegreerde situatie wordt het door het Defensie gefinancierde deel ook ingezet om militaire dienstverlening te ondersteunen. Wanneer de overdracht financieel wordt gemaakt, zal deze waarde weer worden verrekend middels de Lumpsum. Deze problematiek is inmiddels in de werkgroep financiën besproken. De werkgroep oordeelt hierover dat het "rondpompen" van geld niet efficiënt zal zijn. Wij bevelen aan om een tussentijds advies op te maken vanuit de werkgroep financiën aan de Stuurgroep, met daarin een toelichting en advies ten aanzien van deze voorwaarde.

2.2.2 Costbase 1ATM

In de Consequentiestudie is een opzet gemaakt voor de costbase 1ATM. Deze is geüpdate in de herijking van de Consequentiestudie.

Een risico zit in de veronderstelling dat de huidige kostenopstelling representatief is voor de toekomst. Belangrijke risico's komen voort uit de maatregelen in relatie tot COVID-19, met een fluctuaties in het luchtverkeersaanbod tot gevolg, en het huidige verkeerleiderstekort. De vaste (personeels)kosten van de civiele luchtverkeersleiding bewegen niet makkelijk mee met de huidige fluctuaties in het luchtverkeersaanbod. Dit risico zal na integratie rusten op de schouders van LVNL als beleidsverantwoordelijke ZBO voor de luchtverkeersleiding. Het is daarom van belang om een lumpsum verrekening op te zetten die voldoende flexibiliteit kent. Dit voornemen zien wij terugkomen binnen de werkgroep financiën. In de werkgroep wordt gewerkt aan een voorstel voor een vast lumpsumbedrag voor een vast overeengekomen periode, maar wel binnen gestelde kaders en marges. Indien de praktijk afwijkt van de kaders en marges worden overschreden, dan wordt voorgesteld dit te evalueren en zo nodig bij te sturen. Dit vereist wel een toereikende monitor. Wij hebben nog geen voorstellen gezien voor een toereikende monitor en hoe daarmee in de bedrijfsvoering om te gaan.

De risico's van een andere orde zijn inherent aan het verschil in begrotingsstelsels tussen LVNL en Defensie. LVNL kent een baten en lasten stelsel. Defensie kent een

kas – verplichtingen stelsel. Hierdoor is het kosteninzicht aan de kant van CLSK niet altijd vergelijkbaar met het inzicht aan de kant van LVNL. Zo heeft LVNL meer kosteninzicht rechtstreeks uit de eigen administratie. CLSK moet dit inzicht opbouwen in excel overzichten aan de hand van de Aanwijzing HDFC 80-2. Het latente risico op fouten bij toepassing van deze aanwijzing reduceert CLSK echter door goed af te stemmen met de juiste functionarissen binnen DMO, DOSCO en de Bestuursstaf (DPLAN, HDP, HDFC, BS F&C) met het benodigde specifieke kosteninzicht. Wij hebben vervolgens ook het excel overzicht ingezien, voor de toepassing van Aanwijzing HDFC 80-2. Het model uit de aanwijzing is juist overgenomen.

Alle berekeningen voor de costbase 1ATM komen samen in een omvangrijk excel bestand. Gegevens uit het bestand worden overgenomen in de (herijkte) Consequentiestudie. Dit bestand hebben wij doorgenomen en vervolgens is vastgesteld of de (herijkte) Consequentiestudie de bedragen juist overneemt. De foutjes die hieruit zijn voortgekomen waren niet significant ten opzichte van de totale costbase 1ATM. Redactioneel zou wel iets meer nauwkeurigheid kunnen worden betracht bij het juist overnemen van totaalbedragen in tekst/opsommingen en dat de cijfers in de gepresenteerde tabellen juist optellen. Omdat het een omvangrijk bestand behelst, is het raadzaam om de toelichting over de opbouw van het bestand inclusief bronverwijzingen vast te leggen. Zeker gezien het risico van overplaatsing(en) op de kortere termijn.

2.2.3 Indexering

De costbase en de lumpsum zijn opgebouwd uit onderdelen die binnen de Defensie begroting op budgetposities staan die gevoelig zijn voor loonontwikkeling en prijsaanpassingen. Het uitgangspunt van indexering wordt een risico, als de lumpsum binnen de CLSK begroting wordt verantwoord op bijvoorbeeld één of meer plaatsen die niet meer jaarlijks wordt meegenomen in loon- en prijsbijstellingen. Dan riskeert CLSK een structurele uitholling van dit specifieke budget onderdeel.

2.2.4 De lumpsum dekt de standaard kosten

Een afspraak die voortkomt uit het uitgangspunt "Gezamenlijke vaststelling van uitgangspunten en kaders" is dat de dagelijkse praktijk de standaard kosten omvat. De lumpsum dekt de standaard kosten. "Specials" betreffen dan specifieke situaties zoals oefeningen en uitzendingen. Hiervoor wordt vooraf geen berekeningsmethodiek bepaald, vanwege het bijzondere karakter hiervan en daarmee de onvoorspelbaarheid van de relevante kostencategorieën. Wij onderschrijven deze splitsing. Het is voorts aan te bevelen om in de procesafspraken voor "specials" te verwijzen naar al bestaande berekeningsmethodieken, bijvoorbeeld intern CLSK voor oefeningen en intern Defensie voor inzet/uitzendingen. Dit vermindert het risico op oninbare vorderingen. Houd hierbij ook goed oog voor eventuele ongewenste overschrijding van budgetneutraliteit aan de kant van CLSK als gevolg van 'specials'.

3 Risico's die voortvloeien uit de gehanteerde normbedragen

3.1 Normbedragen

Voor de uitgangssituatie van de Consequentiestudie wordt gebruik gemaakt van de exploitatiebegroting van LVNL en CLSK. De begrotingen worden gebruikt om de kostenomvang vast te stellen per 2023.

De volledige integratie moet in principe budgetneutraal worden uitgevoerd. CLSK heeft van de CDS ook de opdracht gekregen om de financiële effecten van de integratie bij de Bestuursstaf, DMO en DOSCO mee te nemen in onderliggende berekeningen. Deze effecten moeten inzichtelijk gemaakt worden door middel van het Rekenmodel Defensie en zullen door de HDFC worden overgedragen naar CLSK.

CLSK maakt een totaal exploitatieoverzicht 'luchtverkeersleiding 2023', met behulp van normbedragen. Deze normbedragen zijn door ons beoordeeld. Risico's worden in onderstaande paragrafen benoemd.

3.2 Bron voor de normbedragen: Aanwijzing HDFC 80-2

CLSK hanteert de Aanwijzing HDFC 80-2 om het exploitatieoverzicht luchtverkeersleiding op te maken. Daarmee gebruikt CLSK het juiste financiële kader. Ook is de juiste versie gebruikt, de laatste versie met vaststellingsdatum 30 juli 2020. Door op deze wijze de exploitatiekosten te berekenen, wordt ook duidelijk wat de financiële effecten zijn voor de Bestuursstaf, DMO en DOSCO.

De personele exploitatiekosten maken het grootste gedeelte uit van het exploitatieoverzicht luchtverkeersleiding. CLSK heeft de normbedragen voor het personele component op navolgbare wijze verwerkt in een excelsheet. Dit excelsheet is door ons in opzet beoordeeld waarbij duidelijk werd dat de normbedragen uit de Aanwijzing HDFC juist zijn geïntegreerd in het excelsheet.

CLSK telt bij het personele component twee extra kostenposten op. Dit is allereerst een kostenpost voor de bindingspremies en functietoelagen voor de luchtverkeersleiders. Dit is een structurele kostenpost voor CLSK, die niet volledig terugkomt in de berekeningswijze van Aanwijzing HDFC. Op basis van de Aanwijzing HDFC worden al 'Toelagen Personeel' en 'Toelagen Overige Personele Uitgaven' berekend. Deze toelagen liggen binnen het luchtverkeersleiderspersoneel binnen het CLSK in werkelijkheid hoger. Dat is de reden voor CLSK om deze toelagen extra op te brengen, als onderdeel van het exploitatieoverzicht luchtverkeersleiding. De bindingspremies en functietoelagen worden transparant gepresenteerd, als separaat

hoofdstuk in de Consequentiestudie. Deze uitgaven vervallen als de luchtverkeersleiders overgaan naar LVNL. De berekening van de bindingspremies en functietoelagen zijn transparant en navolgbaar vastgelegd in de Consequentiestudie, dit geldt ook voor de aanname dat deze kostenpost vrijvalt na de integratie.

Vervolgens wordt een fictieve kostenpost voor pre-pensioen 100% opgeteld. De bevindingen ten aanzien van de normbedragen pre-pensioen worden in de volgende paragraaf behandeld.

Aandachtspunt is alert te blijven op nieuwe versies van de Aanwijzing HDFC 80-2; dit kan aanleiding zijn om het excelsheet aan te passen voor nieuwe of aangepaste normbedragen. Er wordt al rekening gehouden met 2% indexering in de berekeningen. Dus het excelsheet houdt rekening met stijgende normbedragen (2%).

3.3 Normbedragen pre-pensioen

Het bureau Sprenkels en Verschuren³ heeft medio 2020 onderzoek gedaan naar personeelsbeloningen en in het bijzonder naar het pre-pensioen. Zij hebben zowel de totale waarde van de reeds opgebouwde rechten alsmede de werkgeverslasten in het eerste jaar 1ATM berekend op basis van de Uitkering Gewezen Militairen (UGM)-rechten (CLSK) en Individueel KV-rechten (LVNL). Hiervoor wordt gerekend met de werkgeverslasten per maatmens als normbedrag. De bedragen per maatmens zijn vergelijkbaar met middensommen die binnen Defensie worden gehanteerd, maar dan heel specifiek voor de populatie luchtverkeersleiders.

3.4 Normbedragen huisvesting en co-locatie

De enige norm die iets verouderd is, is de norm voor huisvesting. Deze norm wordt jaarlijks vernieuwd, de gehanteerde norm is nog uit 2017. Wij verwachten echter geen significante afwijking in de totale kostenomvang na toepassing van de juiste norm.

Voor het personeel dat werkzaam is op de co-locatie wordt de overhead op een andere wijze berekend. Voor deze VTE'n worden de kosten opgeteld die specifiek voortkomen uit de ondersteuning van DMO (ondersteuning in inkoop, instandhouding en verkoop van materieel) en DOSCO (voeding, gezondheidszorg, gebouwen en oefenterreinen). Aanbevolen wordt de Aanwijzing HDFC 80-2 te volgen.

3.5 Normbedragen Opbrengsten

De vergoedingen die CLSK ontvangt voor de geleverde diensten zijn afhankelijk van de rang en ingezette VTE'n en zijn gebaseerd op de normbedragen zoals beschreven in de eerder aangehaalde Aanwijzing HDFC 80-2. De totaal geschatte inkomsten die

³ Sprenkels en Verschuren (S&V), medio 2020, resultaten overgenomen in Deloitte, Herijking Consequentiestudie, Conceptrapportage IA 'nieuwe inzichten' kosten en opbrengsten, Januari 2021, blz 13

door CLSK worden ontvangen in 2023 zijn volledig gebaseerd op de kostprijsberekening in de Aanwijzing HDFC 80-2. Zie opmerking onder 3.2.: deze Aanwijzing wordt binnen CLSK op navolgbare wijze toegepast.

Het risico/aandachtspunt ten aanzien van de post Opbrengsten zit niet zozeer in het normbedrag. In relatie tot de post Opbrengsten zou CLSK zich kunnen afvragen of CLSK ook na de integratie betrokken blijft op het gebied van luchtverkeersleidingscapaciteit, vanuit de verantwoordelijkheid voor de huidige medegebruikovereenkomsten. Vanuit een binnen Defensie bekend credo "Je bent ervan of niet", zou beredeneerd kunnen worden dat ook deze contracten opgebroken zouden kunnen worden voor het luchtverkeersleidingsdeel. Dit heeft CLSK niet zelf in de hand; hier heeft CLSK te maken met HDFC en RVB en de uitkomsten van de onderhandelingen met EAP en DHA. Het aanhouden van de huidige medegebruikovereenkomsten kan een risico vormen voor CLSK, als de huidige opbrengsten niet volledig kostendekkend zijn. Als de overeenkomsten worden aangehouden, adviseren wij CLSK de kostendekkendheid te controleren.

4 Risico's die voortvloeien uit de gehanteerde harmonisatiekosten

4.1 Harmonisatiekosten

Na integratie naar een 1ATM-organisatie ontstaan harmonisatiekosten. De kostenposten van CLSK die integreren naar de 1ATM-organisatie worden geharmoniseerd, bijvoorbeeld op basis van de arbeidsvoorwaarden waaronder de CLSK medewerkers binnen LVNL gaan werken. Behalve harmonisatiekosten zijn er ook kostenposten die geheel vervallen na de integratie. Na de herijking van de Consequentiestudie (januari 2021) worden harmonisatiekosten gerekend voor direct personeel, overhead kosten (huisvestingskosten), opleidingskosten en pensioenkosten. Kosten die vervallen bij integratie zijn kosten LVNL, bindingspremies en functietoelagen en deels direct personeel. De risico's die voortvloeien uit gehanteerde harmonisatiekosten zijn in dit hoofdstuk ondergebracht.

4.2 Direct personeel

Het direct personeel zal grotendeels overgaan naar de nieuwe organisatie. De risico's van deze kostenpost zitten hoofdzakelijk verankerd in het besluitvormingsproces ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden waaronder het CLSK personeel zal gaan werken binnen LVNL en de inschatting van het aantal VTE'n dat verwacht wordt dat over zal gaan. Ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden is nog niet besloten. Het juiste aantal VTE'n wordt samen met de werkgroep HR bepaald.

De harmonisatiekosten zijn nu berekend door het migrerend personeel (209 VTE'n) in te schalen naar de arbeidsvoorwaarden van LVNL. Dit is op navolgbare wijze vastgelegd in zowel de Consequentiestudie als de herijkte Consequentiestudie. Aandachtspunten zijn hierbij ook vastgelegd: de personeelskosten voor 1ATM zijn niet geïndexeerd en bovenop de loonkosten komen nog toeslagen en premies voor personeel en sociale volksverzekeringen. Over de berekeningen en aannames hebben wij geen aanvullende bemerkingen.

4.3 Overhead

Omdat het indirect personeel achterblijft bij CLSK, zullen geen overhead kosten van CLSK overgaan naar de 1ATM organisatie. Deze kosten blijven achter bij CLSK. LVNL schat in dat vanwege de integratie van CLSK-personeel naar de 1ATM-organisatie in totaal 4 extra VTE'n moeten worden aangetrokken voor supportfuncties. Stijging van de cost base is overeenkomstig de toelichting in de tekst: $127 \times \text{€}30.747$ (overhead/VTE) + $\text{€}576.003$ (loonkosten extra 4 VTE) = $\text{€}4,48$ miljoen. Over de berekeningen en aannames hebben wij geen aanvullende bemerkingen.

4.4 Pre-pensioen kosten

Onderdeel van de LVNL arbeidsvoorwaarden is het recht op pre-pensioen. De uitgaven met betrekking tot pre-pensioen worden gefinancierd vanuit de balans (vanwege het baten en lastenstelsel).

Het bureau Sprenkels en Verschuren heeft medio 2020 onderzoek gedaan naar de personeelsbeloningen van CLSK en LVNL en in het bijzonder naar het pre-pensioen. Op basis van het rapport van Sprenkels en Verschuren kunnen de werkgeverslasten worden berekend. Dit omvat pensioenpremie, opbouw van Individueel Keuzeverlof (inclusief toepassing Regeling Vervroegd Uittreden) en jubileum. Zoals al in hoofdstuk 3 is aangegeven wordt gerekend met de werkgeverslasten per jaar per maatmens, vermenigvuldigd met de aantallen integrerende medewerkers per maatmens. Om te voorkomen dat de pensioenlasten die reeds in de personeelskosten zijn opgenomen dubbel worden geteld, wordt dit bedrag gecorrigeerd met -/- 30%.

Om zoveel mogelijk risico's uit te sluiten adviseren wij af te stemmen met pensioen specialisten binnen Defensie/HDP of met ABP/AGP over de aannames en uitkomsten uit het rapport van Sprenkels en Verschuren. Tijdens bespreking van dit onderwerp met CLSK was al duidelijk dat deze afstemming al gaande is.

Overige algemene aanvullingen:

- UGM is geen regeling, maar een wet.
- UGM is een van de bijzondere regelingen Defensie die onder APG vallen (BRD -> het contract uit 2003). Hierbij wordt de uitkering van UGM door APG aan de rechthebbende gedaan en vervolgens gefactureerd aan Defensie.
- Militairen kunnen hun UGM niet meenemen naar een functie buiten Defensie. Er is pas sprake van UGM als de militair wordt ontslagen in de zin van de Kaderwet militaire pensioenen. (Dit is de reden dat bureau Sprenkels en Verschuren spreekt van een 'bruidsschat'.)

De berekeningen o.b.v. deze normbedragen leiden tot een waarde, een zgn. bruidsschat. Hiervoor zijn zowel het scenario "De opbouw conform UGM van CLSK: €48,6 miljoen" als "De opbouw conform IKV regeling LVNL: €158,4 miljoen" berekend. Ten aanzien van deze bruidsschat is nog niets besloten. Dit is nog onderdeel van het arbeidsvoorwaardenoverleg. In ons overleg met CLSK zijn scenario's besproken hoe een eventuele bruidsschat budgettair verantwoord zouden kunnen worden. Deze variëren van een incidentele storting tgv de balans LVNL, tot meerjarenreeksen die aanvagen per datum dat een CLSK- persoon recht heeft op de IKV regeling.

5 Risico's die voortvloeien uit de gemaakte verrekensystematiek

5.1 Verrekensystematiek

Vanuit de 1ATM werkgroep Financiën⁴ zijn mogelijke opties voor een lumpsum methodiek geïnventariseerd. Ten aanzien van de lumpsum methodiek worden 2 modellen + 1 hybride model onderkend, waarop meerdere varianten mogelijk zijn ten aanzien van de berekeningsmethodiek.

Model 1. Er wordt een vast bedrag voorgesteld, uitgaande van een inschatting van de kosten voor LVNL voor de militaire dienstverlening en baten voor de civiele luchtvaart.

Model 2. De lumpsum wordt een vastgesteld percentage van de totale 1ATM begroting. Dat percentage kan van jaar tot jaar variëren.

Model 3. Dit is een Hybride model.

In een uitwerking zijn vervolgens 5 alternatieven uitgewerkt.

Berekeningsmethodieken zijn opgebouwd uit:

- een vast bedrag (Model 1, alternatief 1) of
- uit een vast % (Model 2) over de vaste verhouding LVNL : CLSK, (alternatief 2b) of over kosten gealloceerd MIL. ATM (alternatief 2c)
- Hybride (model 3) gebaseerd op vast bedrag + % variabele kosten (alternatief 3a) of op vaste verhouding LVNL : CLSK (alternatief 3b)

Teneinde de alternatieven met elkaar te kunnen vergelijken en een afweging te maken zijn wegingscriteria toegepast: complexiteit, transparantie, voorspelbaarheid, betrouwbaarheid en kostenneutraliteit.

5.2 Risico's

Allereerst merken wij op dat een nauwkeurige eerste berekening nu nog lastig blijkt. Er is begin 2021 nog input benodigd om personeelskosten (loonkosten, jaarlijkse kosten en voorzieningen pre-pensioen en jubilea) te berekenen en input in relatie tot systemen/infra die door LVNL wordt overgenomen en niet wordt overgenomen maar wel wordt (mede-)gebruikt door LVNL. Ook is nog input nodig over de werkwijze over de verrekening van de kosten van militaire velden aan civiele – en militaire gebruikers. Dit stemt overeen met de uitgangspunten (zie 2.1: Bij deze uitgangspunten wordt

⁴ Verslag 1ATM WG FIN, 6-7-2020, Lumpsum benadering 1ATM organisatie

aangetekend dat de kwantitatieve invulling van de lumpsumverrekening pas tegen het einde van de integratie naar een 1ATM-organisatie kan worden afgegeven).

Voor 2024 is per alternatief getracht een lumpsum op te zetten. Het nalopen van deze lumpsumberekeningen levert de volgende bevindingen op:

- In de eerste opstelling missen wij nog de uitwerking van het criterium budgetneutraliteit. De 2^{de} en 3^{de} orde effecten uit het Rekenmodel Defensie zijn nog niet volledig verwerkt in deze eerste verrekenings-systematiek.
- Niet duidelijk is hoe de verhouding LVNL : CLSK is bepaald. Wij komen uit op 22% en niet op de nu gepresenteerde 15%.
- Berekeningswijze alternatief 3a is nog niet uitgewerkt.

6 Aanbevelingen

6.1 Aanbevelingen t.a.v. uitgangspunten

Kort samengevat komen de navolgende aanbevelingen uit hoofdstuk 2:

- Definieer met HDFC zowel kostenneutraliteit als budgetneutraliteit, met als doel beide termen juist uit te werken in de lumpsumberekening;
- Laat vanuit de werkgroep FIN een toelichting en advies opmaken voor de Stuurgroep ten aanzien het uitgangspunt investeringen, waarbij investeringen moeten worden gelezen als 'waarde overdracht' vanuit Defensie/CLSK richting de toekomstige organisatie;
- Zet een monitor op, om afwijkingen in kaders en marges te volgen. Indien na de integratie de praktijk afwijkt van de kaders en marges worden overschreden, dan kan met input vanuit de monitor worden geëvalueerd en zo nodig worden bijgestuurd;
- Blijf in relatie tot het uitgangspunt indexering bewust van budgetposities die gevoelig zijn voor loonontwikkeling en prijsbijstellingen;
- Verwijs in de uitwerking van specifieke situaties, de zogenaamde 'specials', naar bestaande Defensie regelgeving en houdt daarbij ook rekening met budgetneutraliteit.

6.2 Aanbevelingen t.a.v. normbedragen

Kort samengevat komen de navolgende aanbevelingen uit hoofdstuk 3:

- Volg wijzingen in de Aanwijzing HDFC 80-2 en zie welke wijzingen van invloed zijn op de kostenomvang luchtverkeersleiding 2023 CLSK;
- Nagaan of CLSK ook na de integratie betrokken kan/wil blijven op het gebied van luchtverkeersleidingscapaciteit, vanuit de verantwoordelijkheid voor de huidige medegebruik overeenkomsten. Als de overeenkomsten blijven bestaan, adviseren wij de kostendekkendheid te controleren.

6.3 Aanbevelingen t.a.v. harmonisatiekosten

Kort samengevat komen de navolgende aanbevelingen uit hoofdstuk 4:

- Blijf oplettend of arbeidsvoorwaarden afspraken voldoen aan het uitgangspunt van budgetneutraliteit;
- Sluit in relatie tot Pre-pensioen zoveel mogelijk risico's uit door blijvend af te stemmen met Defensie/HDP of met ABP/AGP.

6.4 Aanbeveling t.a.v. verrekeningsystematiek

De opzet van de verrekeningsystematiek is nog niet gereed. Momenteel worden verschillende varianten nader uitgewerkt. Wij adviseren CLSK hierin expliciet budgetneutraliteit, samen met 2^{de} en 3^{de} orde effecten uit het Rekenmodel Defensie, in de opzet van de verrekeningsystematiek te verwerken.

7 Verantwoording onderzoek

7.1 Werkzaamheden en afbakening

Het onderzoek is uitgevoerd in twee delen, te weten een documentstudie en aanvullende gesprekken met de contactpersoon Majoor A. Buma. Tijdens de uitvoering van de opdracht waren de COVID-19 maatregelen van kracht. De uitvoering van de opdracht is binnen de kaders van deze maatregelen uitgevoerd. Communicatie is via mail en videobellen gebeurd. Het onderzoek is gericht op de berekening van de lumpsum waarmee de 1ATM-organisatie gefinancierd zal worden te becommentariëren in termen van financiële risico's.

7.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd overeenkomstig Standaard 4400N "Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden." Wij hebben bij het uitvoeren van de opdracht de onafhankelijkheidsvereisten van de Verordening inzake de onafhankelijkheid, in acht genomen en overeenkomstig de ethische voorschriften uitgevoerd. In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

Verder is voor deze opdracht het audit charter van de ADR d.d. 1 mei 2019 van toepassing. Het audit charter beschrijft doel, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de ADR. Voor vertrouwelijkheid en geheimhouding geldt het volgende uitgangspunt, dat in hoofdstuk 14 van het audit charter verder is uitgewerkt: "De beroepsregels voor auditors stellen voorwaarden aan het omgaan met vertrouwelijke gegevens (vertrouwelijkheid). Ook als ambtenaar is elke medewerker van de ADR op grond van de afgelegde eed of belofte gehouden zaken die hem uit hoofde van zijn functie vertrouwelijk ter kennis komen of waarvan hij het vertrouwelijke karakter moet inzien, geheim te houden. Dit betekent dat grenzen zijn gesteld aan de toegang, het gebruik en het verspreiden van auditdossiers."

7.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, C LSK LTGen J.D. Luyt, is eigenaar van dit rapport.

Disclaimer:

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

8 Ondertekening

Den Haag, 18 oktober 2021

Projectleider
Auditdienst Rijk

Bijlage(n)

BIJLAGE 1: Geraadpleegde documentatie

1. Aanwijzing HDFC 80-1 en 80-2
Verrekenen van activiteiten ten behoeve van partijen buiten defensie, 30-07-2020
2. CDS, Opdracht volledige integratie één ATM-organisatie, BS2020011692, 20 juli 2020
3. Deloitte, Consequentiestudie integratie 1ATM-organisatie, juni 2019
4. Deloitte, Herijking Consequentiestudie, Conceptrapportage 1A 'nieuwe inzichten' kosten en opbrengsten, Januari 2021
5. Verslag 1ATM WG FIN, 6-7-2020, Lumpsum benadering 1ATM organisatie
6. Uitkeringswet gewezen militairen (UGM), 6 oktober 1966

BIJLAGE 2: Management Reactie



Koninklijke Luchtmacht

INTERN GEBRUIK
DEFENSIE

Aan: Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

i.a.a.: HDFC/Directie Begrotingszaken

nota

Managementreactie n.a.v. ADR onderzoek 1 ATM

Ministerie van Defensie
LSK:AFD FINANCIEN &
CONTROL
LSK:SIE
LANGETERMEINPLAN&PROJ

Locatie
Breda - Commando
Luchtstrijdkrachten
Luchtmachtplein 1
Breda

Postadres
Postbus 8762
4820 BB BREDA
MPC 92A

Dossierhouder

Referte A: Rapport van feitelijke bevindingen Audit een Traffic Management (1ATM)-organisatie kenmerk 2021-0000125740 d.d. 1 juli 2021

Inleiding

Op mijn verzoek is door u een onderzoek uitgevoerd naar de risico's die samenhangen met de financiële gevolgen van het integreren naar één Air Traffic Management (1ATM) organisatie. Het onderzoek is uitgevoerd van januari tot en met april 2021. De onderzoeksresultaten zijn tot stand gekomen door een documentstudie en aanvullende gesprekken met een CLSK vertegenwoordiger van de financiële werkgroep 1ATM.

Referentiesummer
CLSK2021007064

Datum
20 juli 2021

Bij beantwoording, datum,
onze referentie en onderwerp
vermelden.

In Q3 2023, wanneer sprake is van een integratie van luchtverkeersleidingswerkzaamheden, wordt de 1ATM-organisatie gefinancierd middels een nog overeen te komen constructie. In dit onderzoeksrapport zijn bevindingen weergegeven, risico's gesignaleerd en aanbevelingen gedaan aangaande de nog overeen te komen financieringsconstructie met Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL).

In deze managementreactie formuleer ik enkele risico-mitigerende maatregelen gerelateerd aan de door u genoemde constatering en aanbevelingen.

Formulering van maatregelen o.b.v. de aanbevelingen

1. Aanbevelingen t.a.v. uitgangspunten

U beveelt aan om in afstemming met HDFC de termen kostenneutraliteit en budgetneutraliteit op een juiste wijze uit te werken in de financieringsconstructie. Inmiddels is door HDFC een uiteenzetting gegeven van beide termen. Deze uiteenzetting wordt ter harte genomen in relatie tot de vorm te geven verrekensystematiek. Daarnaast wordt door u aangegeven om een monitor op te zetten en de Stuurgroep door de WG Fin te laten adviseren inzake de waardeoverdracht van eerder gedane investeringen door Defensie. Ik neem dit advies over en zal dit bij de betreffende WG uitzetten. V.w.b. de aanbeveling inzake indexering van budgetposities die gevoelig zijn voor loon- en prijsbijstellingen wordt HDFC betrokken, zodat het beschikbare budget op een juiste wijze kan meegroeien. Ik verwacht hier overigens nog wel een risico wanneer de lonen harder zullen stijgen bij LVNL dan dat loonbijstellingen bij Defensie zullen plaatsvinden.

2. Aanbevelingen t.a.v. normbedragen

Aanbevolen is om de wijzigingen in Aanwijzing HDFC 80-2 te volgen inzake de kostenomvang en om na te gaan of CLSK na de integratie betrokken wil blijven op

INTERN GEBRUIK
DEFENSIE

het gebied van luchtverkeersleidingscapaciteit, vanuit de verantwoordelijkheid voor de huidige medegebruik overeenkomsten. T.a.v. de HDFC-aanwijzing zal ik de ontwikkelingen nauwgezet volgen. Met name de middensommen en gerelateerde kosten van personeel zullen bepalend zijn voor budgetbelegging en toekomstige kostendekkendheid. V.w.b. de medegebruik overeenkomsten ben ik voornemens om onderscheid te maken naar kosten voor ATM diensten (uitgevoerd door LVNL) en luchthaven gebonden activiteiten (uitgevoerd door Defensie). Dit impliceert dat de huidige contracten met bijvoorbeeld Eindhoven Airport en Den Helder Airport opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden. Hiervoor onderhoud ik contact met het Min van I&W en BZK (Rijksvastgoedbedrijf).

Ministerie van Defensie
LSK:AFD FINANCIEN &
CONTROL
LSK:SIE
LANGETERMIJNPLAN&PROJ

Datum
20 juli 2021

3. Aanbevelingen t.a.v. harmonisatiekosten

U geeft aan oplettend te zijn of de arbeidsvoorwaarden afspraken voldoen aan het uitgangspunt van budgetneutraliteit. Daarnaast geeft u aan om in relatie tot Pre-pensioen zoveel mogelijk risico's uit te sluiten door blijvend af te stemmen met Defensie/HDP en ABP/AGP. Zoals u weet wordt de reorganisatie zorgvuldig aangelopen en worden de bonden volledig bij het proces betrokken. In de actualisatie consequentiestudie 1ATM van Deloitte (4 maart 2021) is rekening gehouden met een zogenaamde financiële boven- en ondergrens van arbeidsvoorwaarden. Conclusie van de studie is dat, door invulling te geven aan de voorwaarden binnen deze bandbreedte, budgetneutraliteit haalbaar is. T.a.v. het Pre-pensioen wordt inderdaad een financieel risico gelopen. Elke vorm van harmonisering naar het Pre-pensioen stelsel van LVNL kan in potentie afbreuk doen aan budgetneutraliteit. Om dit risico te mitigeren zal ik afstemming blijven zoeken met HDP en ABR.

4. Aanbeveling t.a.v. verrekensystematiek

Aanbevolen wordt om budgetneutraliteit en 2^{de} en 3^{de} orde effecten uit het (HDFC) Rekenmodel Defensie in de opzet van de verrekensystematiek te verwerken. Zoals bij de eerste maatregel is aangegeven wordt de verrekensystematiek getoetst aan de door HDFC geformuleerde uiteenzetting inzake budget- en kostenneutraliteit. V.w.b. de 2^{de} en 3^{de} orde effecten uit het Rekenmodel ben ik in gesprek met BS, DMO en DOSCO. Hierbij is ondersteuning van HDFC randvoorwaardelijk om de uiteindelijke 2^{de} en 3^{de} orde effecten om te zetten in daadwerkelijke budgetmutaties (overheveling van budget van BS, DMO en DOSCO naar CLSK).

Afsluiting

Ik wil u danken voor het gedegen onderzoek en de hieruit voortvloeiende aanbevelingen. Mochten de ontwikkelingen inzake het 1ATM dossier aanleiding geven tot een vervolgonderzoek dan zou ik in de toekomst wederom graag een beroep op u willen doen.

De Commandant Luchtstrijdkrachten

J.D. Luyt¹
Luitenant-generaal

¹ Dit document is digitaal geaccordeerd en derhalve niet ondertekend.

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00