



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

# Accountantsrapport bij de financiële verantwoording 2023 project Verwerving F-35

---



## Colofon

|                 |                                                                                     |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Titel           | Accountantsrapport bij de financiële verantwoording 2023<br>project Verwerving F-35 |
| Uitgebracht aan | Voorzitters Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal                              |
| Datum           | 28 maart 2024                                                                       |
| Kenmerk         | 2024-0000217865                                                                     |

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700



## Inhoud

|          |                                                                                                                  |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>                                                                                                 | <b>7</b>  |
| 1.1      | Opdracht                                                                                                         | 7         |
| 1.2      | Beschrijving van het object van onderzoek                                                                        | 8         |
| 1.3      | Reikwijdte                                                                                                       | 8         |
| 1.4      | Openbaarmaking                                                                                                   | 9         |
| <b>2</b> | <b>Bevindingen</b>                                                                                               | <b>10</b> |
| 2.1      | Inleiding                                                                                                        | 10        |
| 2.2      | Verrichte werkzaamheden                                                                                          | 11        |
| 2.3      | Bevindingen financieel beheer                                                                                    | 13        |
| 2.4      | Bevindingen risicomanagement                                                                                     | 14        |
| 2.5      | Bevindingen kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet financiële informatie in de voortgangsrapportage | 14        |
| 2.6      | Bevindingen informatievoorziening en gebruik hiervan voor de Nederlandse projectbeheersing                       | 17        |
| 2.7      | Bevindingen bepalen inzichten uit internationale rapporten voor de voortgangsrapportage                          | 18        |
| <b>3</b> | <b>Ondertekening</b>                                                                                             | <b>20</b> |



# 1 Inleiding

## 1.1 Opdracht

Het project Vervanging F-16 is door de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 17 juni 1999 als groot project aangewezen. De Vaste Commissie voor Defensie (VCD) heeft, conform de Regeling Grote Projecten, op 7 maart 2019 in de gewijzigde uitgangspuntennotitie (2019Z03999/2019D09255) de actuele gewenste informatievoorziening kenbaar gemaakt.

De commissie heeft in hoofdstuk zes van de uitgangspuntennotitie de volgende specifieke wensen voor de onderzoeken van de accountant in het kader van het groot project Verwerving F-35 aangegeven:

1. Het afgeven van een controleverklaring bij de jaarlijkse financiële verantwoording van het project Verwerving F-35. De jaarlijkse financiële verantwoording bestaat uit de in het boekjaar (kalenderjaar) aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven, de ontvangsten, de stand van de verplichtingen ultimo jaar, de stand van de vorderingen ultimo jaar, de stand van de voorschotten ultimo jaar, de in het boekjaar afgerekende voorschotten en de toelichting op de genoemde onderdelen van de financiële verantwoording.
2. De commissie hecht waarde aan een goed onderzoek van het financieel beheer van het project.
3. De commissie hecht daarnaast waarde aan het onderzoek van de Auditdienst Rijk naar het risicomanagement binnen het project Verwerving F-35.
4. De commissie verwacht dat de Auditdienst Rijk de kwaliteit en de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportages aan de hand van de eisen gesteld in de Regeling en de uitgangspuntennotitie nagaat.
5. Het ministerie is voor de uitvoering en de beheersing van het project Verwerving F-35 grotendeels afhankelijk van de informatie van de projectorganisatie in de Verenigde Staten. Van de Auditdienst Rijk wordt verwacht dat zij nagaat of het ministerie van Defensie de informatie verkrijgt waarover afspraken zijn gemaakt in overeenkomsten en dat Defensie deze informatie ook gebruikt voor de (Nederlandse) projectbeheersing.
6. De commissie verwacht van de Auditdienst Rijk dat wordt onderzocht of de wijze waarop Defensie de relevante inzichten bepaalt uit internationale rapporten, zoals in de uitgangspuntennotitie onder 3.2.f bedoeld, toereikend is.

De financiële verantwoording over het jaar 2022 van het project Verwerving F-35 is samen met de in punt 1 genoemde controleverklaring op 17 mei 2023 door de Tweede Kamer ontvangen (Kamerstuk 26 488, nr. 474). De financiële verantwoording over het jaar 2023 van het project Verwerving F-35 is opgenomen in bijlage 4 van de voortgangsrapportage. De voortgangsrapportage zal samen met de controleverklaring behorende bij bijlage 4 van de voortgangsrapportage op 28 maart 2024 aan de Tweede Kamer worden verstrekt. De voortgangsrapportage van het Ministerie van Defensie (hierna: Defensie) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) omvat de ramingen en niet-financiële informatieverstrekking van het project Verwerving F-35.

Deze rapportage heeft als doel in aansluiting op de voortgangsrapportage, conform de gewijzigde uitgangspuntennotitie, te rapporteren over de bevindingen op basis van ons onderzoek naar bovenstaande punten 2 tot en met 6<sup>1</sup>.

## **1.2 Beschrijving van het object van onderzoek**

Wij hebben de 24e voortgangsrapportage van het project Verwerving F-35 (voortgangsrapportage) met als peildatum 31 december 2023 onderzocht. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Defensie en de minister van EZK. Wij hebben tevens onderzoek gedaan naar de beheersing en het beheer van het project, zoals dat in de periode 1 januari tot en met 31 december 2023 en – voor zover praktisch mogelijk – ook de belangrijke ontwikkelingen in de periode daarna plaatsvond.

Het is onze verantwoordelijkheid om in dit rapport de uitkomsten van ons onderzoek naar de voortgangsrapportage te rapporteren over hetgeen is beschreven in de uitgangspuntennotitie hoofdstuk 6 punten 2 tot en met 6. De 24e voortgangsrapportage zal tezamen met dit rapport aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

## **1.3 Reikwijdte**

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

- Voor wat betreft de (externe) informatie over (de ontwikkeling van) de F-35 zijn de beide ministeries alsmede de ADR in grote mate afhankelijk van hetgeen daaromtrent uit de VS door diverse instanties beschikbaar wordt gesteld. Binnen beide ministeries zijn relatief weinig mogelijkheden aanwezig om na te gaan wat de kwaliteit, betrouwbaarheid en volledigheid is van deze informatie. Veelal wordt deze informatie als een gegeven aangenomen en bezien op de consequenties voor het project in Nederland. De partnerlanden hebben formeel wel (uit hoofde van de Memoranda of Understanding (MoU)), maar in de praktijk slechts beperkt ruimte voor een zelfstandig onderzoek naar de juistheid van de ramingen, de feitelijke projectbestedingen en de juistheid (en de volledigheid) van de Amerikaanse broninformatie. Wij hebben dan ook geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit en betrouwbaarheid van de informatie uit de VS.
- De financiële informatie bestaat uit zowel gerealiseerde als toekomstige (geraamde) investerings- en exploitatie-uitgaven, evenals de (geschatte) effecten van de industriële participatie.

De geraamde uitgaven (investeringen en exploitatie) 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 Defensie en EZK in Nederland. Deze toekomstgerichte informatie heeft op onderdelen betrekking op een periode tot het einde van de verwachte levensduur van de F-35 en is gebaseerd op veronderstellingen en schattingen. De werkelijke uitkomsten zullen naar alle waarschijnlijkheid afwijken van de voorspelling, aangezien de veronderstelde gebeurtenissen zich wellicht niet zullen voordoen zoals verwacht en de afwijking (in positieve of negatieve zin) groot kan zijn.

---

<sup>1</sup> Om vaktechnische redenen zijn de onderzoekswerkzaamheden naar het programmabeheer en het financieel beheer te zien als onderzoeksopdracht en wordt niet langer de standaard NV COS 4400 "opdracht tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden" gevolgd. Deze vaktechnische wijziging doet geen afbreuk aan de onderzoeksafspraken die zijn gemaakt met de Tweede Kamer en het ministerie.

- Voor de totstandkoming van de cijfertabellen acht en tien in bijlage 3 Geld van de voortgangsrapportage is, net als in voorgaande jaren, gebruik gemaakt van een door het ministerie van Defensie met TNO ontwikkeld calculatiemodel. Dit Life Cycle Cost-model wordt jaarlijks geactualiseerd. Wij hebben bij dit complexe spreadsheetmodel niet de juistheid van de berekeningen vastgesteld.

Wel hebben wij dit complexe spreadsheetmodel onderzocht qua systematiek. Daarnaast hebben wij, waar mogelijk, via deelwaarneming vastgesteld dat de input overeenstemt met de brondocumentatie zoals de geactualiseerde gegevens van het F-35 Joint Program Office, het Commando Luchtmacht, de Commando Materieel en IT en het Centraal Planbureau.

- Het project kent een veelheid van informatie (zie paragraaf 2.6). Wij hebben ons beperkt tot de werkzaamheden die zijn beschreven in paragraaf 2.2 verrichte werkzaamheden en de daarbij via openbare bronnen of via Defensie en EZK ontvangen informatie. Daarnaast geldt dat wij geen technische deskundigheid op het gebied van gevechtsvliegtuigen hebben.

#### **1.4 Openbaarmaking**

De Auditdienst Rijk (ADR) is de interne auditdienst van het Rijk. 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.

Dit accountantsrapport wordt in overeenstemming met de Regeling Grote Projecten als afzonderlijk document met de voortgangsrapportage meegezonden naar de Eerste en Tweede Kamer. Daarnaast plaatst het ministerie van Defensie het rapport op de website van de Rijksoverheid.

## 2 Bevindingen

### 2.1 Inleiding

Het investeringsproject Verwerving F-35 bevindt zich in een gevorderd stadium; Nederland heeft inmiddels al 39 toestellen ontvangen. De luchtmacht krijgt steeds meer ervaring met het toestel. De nadruk op dit project verschuift van de investeringsfase en transitiefase naar de exploitatiefase. Ook zien we dat de inschatting van wat qua organisatie en materieel nodig is op accenten anders is dan oorspronkelijk gedacht. Dit komt naar voren in de voortgangsrapportage door bijvoorbeeld de uitbreiding van de infrastructuur voor het accommoderen van een derde squadron. Recent heeft het Ministerie van Defensie de Tweede Kamer geïnformeerd omtrent de voorgenomen aanpak inzake de doorontwikkeling en is bezig met het uitwerken hiervan. Hierover staat het volgende vermeld in de voortgangsrapportage: *"De F-35 wordt volgens het Continuous Capability Development and Delivery (C2D2) principe doorontwikkeld binnen het internationale programma. Deze C2D2 resulteert in (grotere) continue modificaties aan de F-35 tijdens de levensduur van het toestel. Uw Kamer is onlangs geïnformeerd over de opzet en kaders van het programma (Kamerstuk 26 488 nr. 475). De voortgang van de doorontwikkeling van de F-35 maakt geen deel uit van het project VF-35. Uw Kamer wordt jaarlijks in het Defensie Projectenoverzicht (DPO) hierover geïnformeerd."*

In dit hoofdstuk hebben wij de uitkomsten van ons onderzoek opgenomen met betrekking tot het financieel beheer, het risicomanagement, de kwaliteit en de volledigheid van de financiële- en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage, de informatievoorziening en het gebruik hiervan voor de Nederlandse projectbeheersing alsmede het gebruik van internationale rapporten voor de voortgangsrapportage.

De staatssecretaris van Defensie en de minister van EZK zijn verantwoordelijk voor de beheersing en het beheer van het project en voor het opmaken en de inhoud van de voortgangsrapportage.

Wij hebben deze opdracht uitgevoerd op grond van de Regeling Grote Projecten, de uitgangspuntennotitie en het Besluit Auditdienst Rijk en met inachtneming van het audit charter van de Auditdienst Rijk. Bij de uitvoering van deze opdracht hebben wij de vereisten van de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants en de Verordening inzake onafhankelijkheid van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants nageleefd. De Nadere voorschriften controle- en overige standaarden van de NBA zijn niet van toepassing op deze opdracht, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht dan wel een aan assurance verwante opdracht in de zin van deze Standaarden is uitgevoerd.

In dit rapport worden de uitkomsten van ons onderzoek naar de voortgangsrapportage weergegeven. Aspecten die door ons zijn onderzocht en waar wij geen relevante bevindingen hebben zijn niet weergegeven in dit rapport. In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. Het rapport wordt uitgebracht aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

## 2.2 Verrichte werkzaamheden

Wij hebben gedurende de verslagperiode en de periode tot rapportering werkzaamheden uitgevoerd gericht op het project die meerdere aspecten beslaan, zoals:

- Interviews en gesprekken met medewerkers van Defensie en EZK;
- Toehoorder zijn bij het tweemaandelijks F-35 Beraad;
- Kennisnemen van de interne communicatie in de vorm van nota's, memo's, diverse e-mails en extern in de vorm van brieven en in het bijzonder Kamerbrieven en antwoorden op Kamervragen;
- Monitoren van diverse media, met daarbij bijzondere aandacht voor de door derden uitgebrachte rapportages. Het is overigens niet realistisch alle wereldwijde openbare informatie te monitoren.

Wij hebben de volgende werkzaamheden verricht:

### Financieel beheer

Voor het onderzoek naar het financieel beheer hebben wij onder andere:

- De uitkomst en bevindingen van het onderzoek van de financiële verantwoording van het project over 2023- waarvoor een controleverklaring door ons is verstrekt - in ogenschouw genomen.
- De uitkomst en bevindingen van het onderzoek van de financiële verantwoording bij de jaarrekening Defensie en EZK over 2023 in ogenschouw genomen. Onderdeel van deze onderzoeken is de toetsing van de opzet, bestaan en werking van de maatregelen van interne beheersing op de relevante financiële processen, zoals het inkoop- en betaalproces.
- Werkzaamheden verricht met betrekking tot de financiële informatie (zie opsomming hieronder over de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage) waaruit bevindingen naar voren kunnen komen over het financieel beheer.

### Risicomanagement

Voor het onderzoek naar het risicomanagement hebben wij onder andere:

- Geverifieerd of een risicomanagementproces is beschreven;
- Risico-analysesessies bijgewoond over tijd en geld bij TNO;
- Inzage gehad in het risicoregister en bepaald of de opzet in lijn is met de interne regelgeving bij Defensie, zoals het per risico benoemen van kans, impact, (indien gewenst) beheersmaatregelen en een actiehouders.

### Kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage

- Ter zake van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie zijn wij nagegaan dat deze informatie ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen. De belangrijkste in dat kader onderzochte aspecten zijn dat:
  - De verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het totstandkomingsproces zijn belegd;
  - Het totstandkomingsproces achteraf reconstrueerbaar is;
  - De informatie die als uitkomst van het totstandkomingsproces is opgeleverd in de voortgangsrapportage is opgenomen.
- Ter zake van de kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie, zijn wij nagegaan of de voortgangsrapportage in overeenstemming is met de in de Regeling Grote Projecten en in de uitgangspuntennotitie opgenomen eisen.

- Ter zake van de in de voortgangsrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie zijn wij nagegaan dat deze informatie ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.
- Voorts zijn wij nagegaan dat de opgenomen toekomstgerichte financiële en niet-financiële informatie niet strijdig is met de historische financiële informatie in de voortgangsrapportage.
- Wij hebben via deelwaarneming onderzoek verricht op de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses door:
  - Het nagaan of de input van het Life Cycle Cost model dat gehanteerd is voor de ramingen gebaseerd is op verifieerbare bronnen;
  - Het nagaan dat de uitkomsten van de elicitiesessies over geld en tijd bij TNO zijn meegenomen in enerzijds de post risicoreservering en anderzijds de Full Operational Capability-planning.
- Wij hebben onderzoek verricht naar het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid door vast te stellen dat de bedragen voor dit project in de begroting van het Defensiematerieelbegrotingsfonds 2023 en in de voortgangsrapportage met elkaar overeenstemmen.
- Met betrekking tot de inschakeling van de Nederlandse industrie hebben wij onderzocht of de opgaven van de Nederlandse luchtvaartindustrie, die F-35 contracten heeft verkregen, zijn opgenomen in de voortgangsrapportage. Ook hebben wij inzage gehad in de ramingen.
- Voor ons onderzoek naar de beheersing en het beheer van het project hebben wij kennisgenomen van de uitkomsten van de werkzaamheden op het gebied van de werking van de administratieve processen en interne controlemaatregelen die nodig waren voor het afgeven van de controleverklaring bij de financiële verantwoording Verwerving F-35 2023 en de relevante uitkomsten van de financiële controles van de jaarrekeningen van de ministeries van Defensie en EZK. Daarnaast hebben wij de projectorganisatie onderzocht, waarbij wij onder andere de personele bezetting zijn nagegaan. Voor de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening hebben wij onder andere kennisgenomen van verslagen van interne overlegfora.
- Via deelwaarneming hebben wij onderzocht of de opgenomen beweringen in de voortgangsrapportage zijn onderbouwd.

#### Informatievoorziening en gebruik hiervan voor de projectbeheersing

- Wij zijn nagegaan wat de afspraken over informatievoorziening in de door Nederland met de partnerlanden afgesloten MoU's zijn;
- Wij zijn nagegaan of het ministerie van Defensie de informatie verkrijgt waarover afspraken zijn gemaakt in overeenkomsten en dat Defensie deze informatie ook gebruikt voor de (Nederlandse) projectbeheersing;
- Wij zijn nagegaan of de in de uitgangspuntennotitie genoemde rapportages zijn ontvangen en gebruikt voor de (Nederlandse) projectbeheersing.

#### Bepalen inzichten uit internationale rapporten t.b.v. de voortgangsrapportage

- Wij zijn nagegaan hoe inzichten uit internationale rapporten worden gebruikt in het proces van totstandkoming van de voortgangsrapportage.
- Wij hebben inzicht verkregen in de in paragraaf 3.2.f van de uitgangspuntennotitie genoemde rapportages.
- Wij zijn nagegaan of relevante inzichten uit de rapportages, die zijn beschreven in de uitgangspuntennotitie, zijn weergegeven in de voortgangsrapportage met name ten aanzien van:
  - de kostenramingen voor investeringen en exploitatie;
  - de operationele capaciteiten van het toestel;

- de operationele inzetbaarheid van het toestel (zowel qua aantal, geweldsspectrum als kosten);
- het tijdstip van Initial Operational Capability en Full Operational Capability van de Nederlandse F-35 toestellen.

## **2.3 Bevindingen financieel beheer**

De financiële verantwoording van het project verwerving F-35 over het jaar 2023 van het project is opgenomen als bijlage 4 in de 24<sup>e</sup> voortgangsrapportage en zal samen met een goedkeurende controleverklaring van de Auditdienst Rijk op 28 maart 2024 aan de Tweede Kamer worden verstrekt.

Hierna volgen overeenkomstig de opdracht, met inachtneming van de beperkingen in de reikwijdte als vermeld in paragraaf 1.3, en voor zover relevant, onze bevindingen.

### Onvolledigheid en onjuistheid verplichtingen

Tijdens de controle van de financiële verantwoording 2023 is door de ADR en Defensie geconstateerd dat diverse verplichtingen niet (volledig) in de administratie waren vastgelegd. Defensie geeft aan dat de oorzaak met name ligt in de personele wisselingen en het niet tijdig uitvoeren van reguliere interne controles. Defensie heeft extracomptabele correcties gemaakt, waardoor de verplichtingen alsnog zijn vastgelegd in de financiële administratie en daarmee in de financiële verantwoording 2023. Daarnaast zijn op verzoek van de ADR neerwaartse correcties uitgevoerd voor een bedrag van € -36,6 mln. vanwege eind 2023 ten onrechte opgevoerde verplichtingen.

### Openstaande verplichtingen en voorschotten

Naarmate het investeringsproject richting het einde gaat is het juist belangrijk om het beheer van de openstaande verplichtingen en openstaande voorschotten op orde te houden. In de afgelopen jaren zijn hierin omissies ontstaan. Het weer op orde krijgen van dit beheer vergt analyse aan zowel de kant van Defensie als het F-35 Joint Program Office en onderlinge afstemming. Gedurende 2023 is Defensie begonnen hier invulling aan te geven en zal deze werkzaamheden voortzetten in 2024. Inmiddels is ook een begin gemaakt met het verrekenen van een omvangrijk voorschot met het Amerikaanse Department of Defense. Het gaat om voorschotten m.b.t. de Initial Operational Test & Evaluation (IOT&E) fase die inmiddels is afgerond. De ADR gaat binnenkort met Defensie praten over de wijze waarop hieraan invulling moet worden gegeven. Wij merken op dat het analyseren, afstemmen en uiteindelijk corrigeren in de administratie door het grote aantal posten en het vele uitzoekwerk de nodige tijd vergen.

### Achterstallige belastingen

Defensie heeft eind 2020 geconstateerd dat aannames uit het verleden over belastingen op specifieke facturen niet geheel overeenstemmen met de daadwerkelijke latere facturatie, waardoor te weinig belasting was afgedragen. Defensie heeft dit verwoord in deze en eerdere voortgangsrapportages en heeft een voorschot aan de inspecteur omzetbelasting van de Belastingdienst betaald. Defensie heeft onderzocht wat het juiste belastingbedrag zou moeten zijn en inmiddels heeft de Belastingdienst gereageerd. De uitkomst is dat Defensie ongeveer € 0,2 mln. terug zal ontvangen. Dit is toegelicht in de voortgangsrapportage en in de financiële verantwoording 2023.

Controles Amerikaanse Bankrekening: ontvangsten

Ten behoeve van de betalingen aan het Amerikaanse Department of Defense (DoD) heeft Defensie een bankrekening bij Wells Fargo. Op deze bankrekening wordt ook door het DoD periodiek gelden gestort welke betrekking hebben op royalty's voor verkopen van toestellen en motoren aan niet-partnerlanden. Er zijn royalty's voor een bedrag van US \$ 1.1 mln. niet tijdig vanaf deze bankrekening naar Nederland overgeboekt. Dit betekent dat deze ontvangsten pas in de financiële verantwoording 2024 van het project zullen worden verantwoord. Wij adviseren CLSK en de Nederlandse vertegenwoordiging in Amerika om beheersmaatregelen te implementeren gericht op de tijdige en volledige verantwoording van royalty's. Daarnaast adviseren wij om gedurende het jaar en uiterlijk voor het einde van het jaar toezicht uit te oefenen, de daarbij behorende documentatie te verkrijgen en zorg te dragen dat alle ontvangsten op deze bankrekening tijdig naar Nederland worden overgeboekt.

**2.4 Bevindingen risicomanagement**

Defensie houdt, naast de jaarlijkse risicoanalyse sessies bij TNO op de onderwerpen tijd en geld (ter bepaling van de hoogte van de minimaal benodigde risicoreservering) een risicoregister bij. Het risicoregister van het projectteam is geïntegreerd met dat van het transitieteam en wordt ook geactualiseerd en gebruikt voor de beheersing van het project. De risico's zijn geclassificeerd naar kans en impact en toegewezen aan de actiehouders. Het risicoregister wordt in diverse interne en externe overleggen, zoals tijdens de bijeenkomsten van de Stuurgroep Transitie F-35 besproken. Mede door het gebruik van het risicoregister is er een actieve sturing op risico's.

**2.5 Bevindingen kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet financiële informatie in de voortgangsrapportage**

In deze paragraaf komen onze bevindingen op het gebied van de kwaliteit en volledigheid van de opgenomen financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage naar voren. Uitgangspunt hierbij zijn de eisen die gesteld zijn in de uitgangspuntennotitie en de Regeling Grote Projecten.

In de voortgangsrapportage is invulling gegeven aan de brede informatiebehoefte van de Tweede Kamer. De uitgebreide voortgangsinformatie over het project is op een heldere, eenduidige en compacte wijze vormgegeven. Hierbij is een balans gevonden tussen het gebruik van figuren, tabellen en tekst.

Testfase, testtoestellen en uitfasering F-16

In de uitgangspuntennotitie heeft de VCD in paragraaf 3.2 aangegeven geïnformeerd te willen worden over acht specifieke onderwerpen. Het eerstgenoemde onderwerp is de testfase en de testtoestellen. Zoals in de voortgangsrapportage is vermeld is de internationale Initial Operational Test & Evaluation (IOT&E)-fase afgerond: : *"Nederland heeft door deelname aan de IOT&E inzage gekregen in de F-35 wijze van optreden en blootstelling gehad aan een zo realistisch mogelijke operationele omgeving, die op geen andere manier of locatie mogelijk was geweest".*

De datum van Initial Operational Capability (IOC) is behaald in 2021. Naarmate de mijlpaal van Full Operational Capability dichterbij komt en er meer toestellen ontvangen zijn rijst de vraag of Defensie de beoogde missies etc. kan uitvoeren conform de bedoeling bij de aanschaf van de F-35. De hiertoe geformuleerde zes missietypes zijn hierin belangrijk. In de voortgangsrapportage is de voortgang hiervan beschreven in hoofdstuk 2 onderdeel 'missietypen'.

In de voortgangsrapportage zijn conform de uitgangspuntennotitie de projecten en programma's die buiten de scope vallen, maar wel met het project samenhangen, niet beschreven. Wel is een verwijzing opgenomen naar het Defensie Projectenoverzicht. Hierin zijn gerelateerde projecten weergegeven waaronder bewapeningsprojecten van de F-35. In de voortgangsrapportage is duidelijk aangegeven dat deze bewapening en toekomstige functionaliteiten gaat zorgen voor een effectievere uitvoering van de taken. Wij hebben hiervan geen onderbouwing ingezien of beoordeeld aangezien dit buiten de scope van het project valt.

#### Gewijzigde systematiek exploitatieramingen

De ramingen voor de exploitatie zijn jarenlang voor een groot deel gebaseerd op de ramingen zoals deze door het Joint Program office (JPO) gemaakt worden. Defensie heeft in de 22e voortgangsrapportage voor het eerst de exploitatieramingen afgezet tegen de realisatiegegevens van 2019 en verder. In de 23e en nu ook de 24e voortgangsrapportage is met ervaringscijfers over een langere periode deze aanpak voortgezet. Hierdoor zijn de exploitatieramingen beter afgestemd op de Nederlandse situatie.

Diverse factoren zorgen dat de vergelijking van de JPO ramingen en de eigen realisatiecijfers lastig en op een aantal aspecten tijdrovend is. Zo heeft het JPO een eigen ramingsstructuur van verschillende kostencategorieën welke niet volledig aansluit op de boekhouding van CLSK. Bovendien is het aantal jaren waarover ervaring is opgedaan nog relatief beperkt en brengt het JPO ook in latere jaren nog kosten in rekening bij Defensie. Met de beschikbare gegevens heeft Defensie een zo goed mogelijke inschatting gemaakt en op basis daarvan is onderbouwd besloten de JPO ramingen voor een aantal posten naar beneden bij te stellen. Defensie heeft deze ramingswijze inclusief de effecten daarvan uiteengezet in de voortgangsrapportage.

Het is de bedoeling de inzichten van de realisatiegegevens ten opzichte van de ramingen van het JPO de komende jaren verder te vergroten. Wij hebben in het rapport van de 23<sup>e</sup> voortgangsrapportage aangeraden om de uitgangspunten en randvoorwaarden vast te leggen en na te denken over hoe deze vergelijking ondersteund kan worden door systemen. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de mogelijkheden binnen SAP S/4 HANA. In 2023 is hierover reeds met de ADR over de stand van zaken gesproken. In maart 2024 hierover de volgende terugkoppeling ontvangen: *"COMMIT en CLSK hebben al grote stappen gemaakt om de realisatie te koppelen aan de LCC ramingen. Dit verloopt via extracomptabele administraties. Beide organisaties hebben daarom ook een gezamenlijk voorstel voor aanpassingen in SAP opgesteld. Het doel van dit voorstel is om de gehele contractuele en financiële administratie in SAP te kunnen voeren. Hiermee worden extracomptabele administraties overbodig. Onderdeel van het voorstel is ook de link naar het LCC model (ramingen). Dit voorstel wordt eerst in de verschillende fora die zijn verbonden aan wijzigingen in SAP behandeld. Daarna is duidelijk welke aanpassingen voor de F-35 in SAP worden uitgevoerd. Indien blijkt dat de koppeling met het LCC niet via SAP kan worden gerealiseerd zal worden gezocht naar alternatieven."*

#### IOC/FOC

In de planning wordt uitgegaan van de informatie zoals die is opgenomen in de D-brief. De IOC is in 2021 behaald. Uitgegaan wordt van het volledig uitgefaseerd zijn van de F-16 in 2024.

In deze voortgangsrapportage wordt aangegeven dat het project volgens planning vordert: *"De laatste resterende mijlpaal binnen het project is de volledige operationele inzetbaarheid in 2024. Deze FOC-status is gebaseerd op de levering van 37 toestellen. Deze mijlpaal wordt dit jaar behaald."*

*Hoewel de FOC mijlpaal in 2024 vooral vanwege de kwalitatieve personele vulling onder druk staat, wordt deze nog steeds haalbaar geacht. " Wij hebben d.m.v. verificatie met brondocumentatie en interviews met o.a. CLSK vastgesteld dat op toereikende wijze is gerapporteerd over de stand van zaken met betrekking tot de transitie.*

#### Toegankelijkheid (oudere) projectinformatie

Het project VF-35 loopt al vele jaren, waardoor er sprake is van veel informatie die via vele kanalen wordt ontvangen. Defensie legt de projectgebonden informatie vast in een zogenaamde Sharepoint omgeving, de Digitale Werkplekruimte Defensie (DWRD), op afdelingsschijven en op persoonlijke schijven. Het standpunt van Defensie is dat alle relevante documenten aanwezig zijn, maar door de looptijd, complexiteit, hoeveelheid betrokkenen etc. niet alle documenten op één plek in één archief zijn opgeslagen en daardoor moeilijker te ontsluiten zijn.

Bij EZK merken de betrokken medewerkers dat de toegankelijkheid en de vastleggingen van bijvoorbeeld overwegingen in het verleden soms lastig of zelfs niet traceerbaar zijn. De medewerkers geven wel aan dat de formele stukken, zoals getekende contracten, nota's en Kamerbrieven goed zijn terug te vinden. Voor de evaluatiefase, die waarschijnlijk eind jaren '20 gaat plaatsvinden, bestaat het risico dat op dat moment niet alle daarvoor benodigde informatie op toegankelijke wijze geraadpleegd kan worden. Dit vraagt de komende tijd aandacht opdat dit risico kan worden teruggebracht naar een aanvaardbaar niveau. Bovenstaande punten zijn gerapporteerd in het rapport inzake de 23<sup>e</sup> voortgangsrapportage en zijn door ons nogmaals onder de aandacht gebracht gedurende 2023/2024. Inmiddels is er een nieuw systeem Siris. Toegang tot het oude systeem Domus is nog in stand gehouden. Daarnaast geeft EZK aan dat informatie uit het verleden tevens uit het hardcopy archief kan worden gehaald.

#### Inschakeling Nederlandse industrie

In de voortgangsrapportage is per 31-12-2022 een totaal van \$ 2.769 miljoen aan contractwaarde opgenomen voor de Nederlandse industrie voor het project per eind 2022. Dit bedrag komt overeen met het totaal van de bedragen uit de opgaven van de Nederlandse industrie.

Het ministerie van EZK heeft daartoe een opgave gevraagd van de verkregen F-35-contracten ter verificatie van de gerapporteerde F-35-contracten tot en met 31-12-2022. Deze opgave is verkregen van de ondertekenaars van de Medefinancieringsovereenkomst (MFO)- en de bekende free-riders (bedrijven die wel F-35-contracten hebben verworven, maar de MFO niet hebben ondertekend) waarvan uit diverse bronnen (de Amerikaanse opdrachtgevers, de bedrijven zelf, perspublicaties, etc) bekend was dat zij opdrachten hebben verworven.

In de voortgangsrapportage zijn de verkregen F-35-contracten opgenomen voor zover deze de officiële status van contract hebben. Wij benadrukken dat een deel (ca. \$ 47 miljoen) van de genoemde contracten nog niet heeft geleid tot daadwerkelijke orders en omzet. Het gaat hier om toegezegde productieomzet in Memoranda of Understanding (MoU), Memoranda of Agreement (MoA) en Long Term Agreements (LTA), die nog niet is gerealiseerd.

#### Totstandkoming voortgangsrapportage

De voortgangsrapportage is dit jaar volgens planning voor ons onderzoek aangeboden. Door goede samenwerking zijn zowel de voortgangsrapportage als ons rapport tijdig tot stand gebracht.

## **2.6 Bevindingen informatievoorziening en gebruik hiervan voor de Nederlandse projectbeheersing**

### Formele afspraken

Defensie is voor de uitvoering en de beheersing van het project Verwerving F-35 grotendeels afhankelijk van de informatie van het F-35 Joint Program Office in de Verenigde Staten. In deze paragraaf zijn onze bevindingen weergegeven ten aanzien van de informatievoorziening op basis van afspraken die zijn gemaakt in overeenkomsten en het gebruik hiervan voor de (Nederlandse) projectbeheersing.

Nederland heeft in internationaal verband diverse overeenkomsten getekend waarin afspraken zijn gemaakt over onder andere informatievoorziening. Dit zijn de Memoranda of Understanding (MoU) die zijn getekend met de Verenigde Staten en andere partnerlanden. Daarnaast is er een overeenkomst met Italië afgesloten. Het gaat om de volgende overeenkomsten:

- MoU System Development and Demonstration of the Joint Strike Fighter (SDD);
- MoU Initial Operational Test and Evaluation (IOT&E);
- MoU Production, Sustainment, and follow-on Development of the Joint Strike Fighter (PSFD);
- Overeenkomst met Italië inzake de samenwerking op het gebied van productie en onderhoud (Production and Sustainment (P&S)).

Voor het verkrijgen van Amerikaanse informatie gelden afspraken in de MoU's. Deze MoU's geven in zeer algemene bewoordingen afspraken over de informatievoorziening. De enige concrete afspraak is die over de auditactiviteiten en de verspreiding van auditrapporten van partnerlanden.

Defensie ontvangt sinds 2018 rapportages van de Amerikaanse auditinstanties Defense Contract Management Agency (DCMA) en Defense Contract Audit Agency (DCAA), beide onderdeel van het Amerikaanse Department of Defense, met betrekking tot de twee grootste leveranciers Lockheed Martin en Pratt & Whitney.

### Internationale rapporten

In de uitgangspuntennotitie in paragraaf 3.2.f heeft de VCD aangegeven dat in de voortgangsrapportage aandacht besteed dient te worden aan voor Nederland relevante inzichten uit rapportages die in de rapportageperiode zijn verschenen.

Rapporten die voor Nederland relevante inzichten kunnen bevatten zijn rapporten afkomstig van:

1. het Amerikaanse Congressional Budget Office (CBO);
2. de Amerikaanse Congressional Research Service (CRS);
3. het Amerikaanse Office of the Director, Operational Test and Evaluation;
4. het Amerikaanse Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA);
5. het Amerikaanse Government Accountability Office (GAO);
6. het jaarlijkse F-35 Joint Strike Fighter Selected Acquisition Report (SAR) van het Amerikaanse ministerie van Defensie;
7. de Rekenkamers van partnerlanden.

Van bovenstaande Amerikaanse organisaties (1-6) verkrijgt Defensie de rapportages via met name het internet zodra deze beschikbaar zijn. Voor de informatie uit de Rekenkamers van de andere partnerlanden is Nederland afhankelijk van de partnerlanden om deze rapportages te verstrekken.

De beoordeling of een rapport relevant is voor een ander partnerland en of deze uit oogpunt van vertrouwelijkheid verstrekt wordt is aan de landen zelf. Omdat een totaaloverzicht ontbreekt en onderzoeken niet altijd openbaar zijn, kan Defensie noch de ADR de volledigheid van de ontvangst van alle relevante informatie uit partnerlanden vaststellen.

#### Gebruik rapportages voor Nederlandse projectbeheersing

Naast de zeven hierboven genoemde soorten rapportages verkrijgt Defensie tevens incidenteel rapportages van de Inspector General van het Department of Defense (IG DoD).

Deze vooral openbare rapportages geven Nederland extra inzicht in het project. De relevante rapportages (bv GAO-rapportages) zijn besproken in onder andere het F-35 Beraad en de Life Cycle Cost expertsessies bij TNO.

#### Projectinformatie

De informatie uit internationale rapportages is uiteraard niet de enige informatie die Defensie heeft. Voor de projectbeheersing is Defensie grotendeels afhankelijk van de informatieverschaffing vanuit de VS.

Defensie ontvangt belangrijke projectinformatie van het F-35 Joint Program Office en neemt deel aan diverse overlegfora. Het soort informatie is gevarieerd. Defensie geeft aan bijvoorbeeld voorschriften, vergaderverslagen, financiële informatie, verwervingsinformatie, instandhoudingsinformatie, presentaties met projectinformatie en Decision Memoranda te ontvangen. Daarnaast heeft Defensie toegang tot de Joint Technical Data waarin de technische en onderhoudsinformatie is opgenomen.

Geïnterviewden van Defensie geven aan dat er regelmatige terugkoppeling is van de eigen medewerkers op het F-35 Joint Program Office. Daarnaast zijn er Nederlandse Defensiemedewerkers in Italië om geïnformeerd te blijven over de productie en de kwaliteit van de Nederlandse F-35's die in Italië gebouwd worden. Dit is een gevolg van de overeenkomst met Italië inzake de samenwerking op het gebied van productie en onderhoud. Daarnaast is er toegang tot de Joint Data Library.

## **2.7 Bevindingen bepalen inzichten uit internationale rapporten voor de voortgangsrapportage**

De in de voorgaande paragraaf genoemde relevante internationale rapportages, zoals de in de voortgangsrapportage genoemde GAO-rapporten worden binnen Defensie besproken. Daarnaast is er Nederlandse informatie die afkomstig is van onder andere de Nederlandse Defensiemedewerkers in de VS en de ervaringen met de eigen toestellen. Hierdoor krijgen de deelnemers aan de overleggen duiding over de relevantie voor de Nederlandse situatie. Bij het opstellen van de voortgangsrapportage zijn deze inzichten gebruikt. De voortgangsrapportage wordt geschreven op basis van aangeleverde tekstpassages van diverse betrokkenen uit de Defensie- en EZK-organisatie. Zij leveren op basis van hun inzichten teksten aan voor de voortgangsrapportage, waarbij zij tevens aangeven wat de bron van deze informatie is. Deze teksten worden gebruikt om de voortgangsrapportage op te stellen. Hierna kunnen betrokkenen aanwijzingen en commentaar geven voor het verbeteren van de teksten. Doordat het proces van het maken van de voortgangsrapportage op deze wijze is ingericht is er de mogelijkheid om, onder andere, de voor Nederland relevante inzichten uit de internationale rapporten vanuit Nederlands perspectief te verwerken. Bij de uitvoering van onze werkzaamheden hebben wij gezien dat het proces verloopt zoals hiervoor beschreven is.

Uit ons onderzoek naar de kwaliteit en volledigheid van de opgenomen informatie (paragraaf 2.5) blijkt dat de teksten opgenomen in de voortgangsrapportage, in lijn zijn met de genoemde internationale rapportages. Hierbij zijn de voor de Nederlandse situatie relevante inzichten opgenomen in de voortgangsrapportage.

### 3 Ondertekening

Den Haag, 28 maart 2024