



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij de 23e voortgangsrapportage groot project Verwerving F-35

Rapport van feitelijke bevindingen

Datum	30 maart 2023
Status	Definitief
Kenmerk	2023-0000072004

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij de 23e voortgangsrapportage groot project Verwerving F-35
Auteur(s)	
Bijlagen	-
Inlichtingen	Auditdienst Rijk

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Opdracht	7
1.2	Beschrijving van het object van onderzoek	8
1.3	Reikwijdte	8
1.4	Openbaarmaking	9
2	Bevindingen	10
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	16
2.7	Bevindingen bepalen inzichten uit internationale rapporten voor de voortgangsrapportage	18
3	Ondertekening	19

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 2021 van het project Verwerving F-35 is samen met de in punt 1 genoemde controleverklaring op 18 mei 2022 door de Tweede Kamer ontvangen (Kamerstuk 26 488, nr. 467). De financiële verantwoording over het jaar 2022 samen met de controleverklaring zal naar verwachting op 17 mei 2023 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. 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.

1.2 Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben de 23e voortgangsrapportage van het project Verwerving F-35 (voortgangsrapportage) met als peildatum 31 december 2022 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 juli 2021 tot en met 31 december 2022 en – voor zover praktisch mogelijk – ook de belangrijke ontwikkelingen in de periode daarna plaatsvond.

Het is onze verantwoordelijkheid om in dit rapport feitelijke bevindingen te rapporteren over hetgeen is beschreven in de uitgangspuntennotitie hoofdstuk 6 punten 2 tot en met 6. De 23e 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.

- Voor de totstandkoming van de cijfers in tabellen zes en twaalf 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 Luchtsrijdkrachten, de Defensie Materieel Organisatie 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, waarbij Nederland inmiddels al 34 toestellen heeft ontvangen. Daarnaast is het besluit genomen zes extra toestellen aan te schaffen, waardoor het totale aantal toestellen op 52 uitkomt. De luchtmacht krijgt steeds meer ervaring met het toestel. De nadruk gaat steeds meer van de investeringsfase en transitiefase naar de exploitatiefase. Dit is een ontwikkeling die in lijn is met de fase van verwerving, maar waarbij de huidige situatie in Europa een stevige druk legt op de organisatie. 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 keuze line-ops gebouwen aan te schaffen. Daarnaast denkt Defensie na over hoe de doorontwikkeling van de toestellen organisatorisch en financieel voor de toekomst geborgd kan worden.

In dit hoofdstuk hebben wij onze feitelijke bevindingen 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 en 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 bij de uitvoering van de opdracht zo veel mogelijk gebruik gemaakt van de aanwijzingen opgenomen in Standaard 4400N uit de Nadere Voorschriften Controle en Overige Standaarden "*Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden*". Bij het uitvoeren van deze opdracht hebben wij ons gehouden aan de voor ons geldende relevante ethische voorschriften in de Verordening Gedrags- en Beroepsregels Accountants (VGBA).

In dit rapport worden de feitelijke bevindingen die het resultaat zijn van de uitvoering van de overeengekomen specifieke werkzaamheden 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. In dit rapport rapporteren wij de bevindingen op basis van de uitgevoerde werkzaamheden; wij doen geen uitspraak over wat deze bevindingen voor het onderhavig object in totaliteit betekenen. Indien aanvullende werkzaamheden zouden zijn verricht of indien er een controle- of een beoordelingsopdracht zou zijn uitgevoerd, zouden wellicht andere onderwerpen zijn geconstateerd die voor rapportering in aanmerking zouden zijn gekomen. Het rapport wordt uitgebracht aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het is de verantwoordelijkheid van de Eerste en Tweede Kamer om te bepalen of de overeengekomen specifieke werkzaamheden toereikend en geschikt zijn voor het doel van de opdracht. Voorts wordt van de Eerste en Tweede Kamer verwacht dat zij zelf op basis van de gerapporteerde bevindingen en eventuele andere beschikbare informatie een eigen afweging maken over wat deze bevindingen voor het onderhavige object in zijn totaliteit betekenen.

2.2 Verrichte werkzaamheden

Wij hebben gedurende de verslagperiode en de periode tot rapportering specifieke 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 specifieke 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 2021 en 2022- 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 2021 en 2022 in ogenschouw genomen. Onderdeel van deze controles 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 2021 en 2022 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 2021 van het project is samen met een goedkeurende controleverklaring van de Auditdienst Rijk op 18 mei 2022 door de Tweede Kamer ontvangen (Kamerstuk 26 488, nr. 467). De financiële verantwoording over het jaar 2022 met de bijbehorende controleverklaring zal naar verwachting op 17 mei 2023 worden aangeboden.

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.

MoU PSFD

Op 23 juni 2021 is de Memorandum of Understanding (MoU) voor de productie-, instandhoudings- en doorontwikkelingsfase voor de F-35, de zogenaamde MoU PSFD getekend, nadat de Tweede Kamer over het besluit tot het tekenen van de nieuwe MoU is geïnformeerd (zie Kamerbrief, vergaderjaar 2020-2021, 26 488, nr. 465). Onderdeel van deze MoU is de aanpassing van de kostenplafonds van de individuele landen in lijn met de geactualiseerde ramingen. In de begroting en voortgangsrapportages 2021 en 2022 zijn de ramingen hierop aangepast, maar de MoU was niet als meerjarige verplichting vastgelegd. Dit omdat een MoU een ander traject volgt dan een reguliere verplichting en bijna nooit leidt tot een verplichting in de administratie. Nadat wij dit bij de controle van de financiële verantwoording F-35 2021 en het jaarverslag van het Defensiematerieelbegrotingsfonds constateerden, heeft er een extracomptabele correctie plaatsgevonden waardoor er alsnog een verplichting is vastgelegd in de financiële administratie en daarmee in de financiële verantwoording 2021 en het jaarverslag van het Defensiematerieelbegrotingsfonds. Het merendeel van het gecorrigeerde bedrag heeft betrekking op de exploitatie.

Onvolledigheid verplichtingen

Naast de MoU PSFD is tijdens de controles van de financiële verantwoording 2021 en 2022 door de ADR en Defensie geconstateerd dat diverse andere verplichtingen voor een bedrag van € 29,2 mln (2021) en € 59,8 mln. (2022) 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 controles. Defensie heeft extracomptabele correcties gemaakt, waardoor de verplichtingen alsnog zijn vastgelegd in de financiële administratie en daarmee in de financiële verantwoordingen over 2021 en 2022.

Openstaande verplichtingen en voorschotten

Naarmate het investeringsproject richting het einde gaat is het belangrijk om het beheer van de openstaande verplichtingen en openstaande voorschotten op orde te hebben. Hier zijn in de loop der jaren achterstanden ontstaan. Het op orde krijgen van deze posten vergt analyse aan zowel de kant van Defensie als het F-35 Joint Program Office en onderlinge afstemming. Defensie is hiermee

bezig, maar dit zal 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 wacht op een definitieve instemming van de Belastingdienst hiervan. Dit is toegelicht in de voortgangsrapportage en de financieel verantwoording 2022. Wij vragen aandacht voor de belastingaspecten van de F-35 en adviseren geleerde lessen mee te nemen in eventuele andere vergelijkbare complexe Defensieprojecten.

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 zal de internationale Initial Operational Test & Evaluation (IOT&E)-fase later worden afgerond. Defensie heeft al wel op nationaal niveau geëvalueerd.

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 de voortgangsrapportage zijn conform de uitgangspuntennotitie de projecten 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.

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 vorige voortgangsrapportage voor het eerst de exploitatieramingen afgezet tegen de realisatiegegevens van 2019 en verder. In deze 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 raden aan 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 inrichting van SAP S/4 HANA, de opvolger van het huidige financiële verantwoordingssysteem van Defensie.

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 de Full Operational Capability (FOC)-datum naar verwachting in 2024 wordt bereikt. Vanwege de onzekerheden die vooral samenhangen met de operationele inzet en het beslag dat dit legt op de organisatie staat de organisatie momenteel onder druk voor het behalen van deze datum.

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 te vinden 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 niet alle informatie op toegankelijke wijze geraadpleegd kan worden. Indien de komende tijd aandacht geschonken wordt aan dit risico kan het risico verkleind worden.

Inschakeling Nederlandse industrie

In de voortgangsrapportage is per 31-12-2021 een totaal van \$ 2.513 miljoen aan contractwaarde opgenomen voor de Nederlandse industrie voor het project per eind 2021. 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 31-12-2021. 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. \$ 41 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

In twee Kamerbrieven heeft Defensie u geïnformeerd over het later versturen van de voortgangsrapportage vanwege de later ontvangen Amerikaanse ramingen. (Kamerstuk 26488, nr. 468 en 472). De ramingen zijn ontvangen en tezamen met de eigen ervaringscijfers verwerkt in de 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 informatieverschaffing 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 informatieverschaffing. 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 informatievervalsing. 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 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 informatievervalsing 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 twee 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.

Twee Defensiemedewerkers in de Verenigde Staten zijn (een groot deel) van hun tijd bezig met de Amerikaanse financiële administratie. Hierbij worden onder meer ieder kwartaal controles uitgevoerd op het vastleggen van verplichtingen in zowel de Nederlandse als in de Amerikaanse administratie, wordt iedere maand een controle op de facturatie aan Nederland uitgevoerd en een bijdrage geleverd aan het borgen van de kwaliteit van de financiële informatievoorziening en de financiële rapportage- en planningsprocessen.

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, 30 maart 2023

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën
Account AZ/Defensie