



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport van Feitelijke bevindingen
Accountantsrapport bij de 22e
voortgangsrapportage project Verwerving F-35

Definitief

Colofon

| | |
|-----------------|---|
| Titel | Accountantsrapport bij de 22 ^e voortgangrapportage project Verwerving F-35 |
| Uitgebracht aan | De Voorzitter van de Eerste en Tweede kamer der Staten-Generaal |
| Datum | 21 september 2021 |
| Kenmerk | 2021-0000189870 |

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

| | |
|----------|---|
| 1 | Inleiding—4 |
| 1.1 | Opdracht—4 |
| 1.2 | Beschrijving van het object van onderzoek—5 |
| 1.3 | Reikwijdte—5 |
| 1.4 | Openbaarmaking—6 |
| 2 | Bevindingen—7 |
| 2.1 | Inleiding—7 |
| 2.2 | Verrichte werkzaamheden—8 |
| 2.3 | Bevindingen financieel beheer—10 |
| 2.4 | Bevindingen risicomanagement—10 |
| 2.5 | Bevindingen kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet financiële informatie in de voortgangsrapportage—11 |
| 2.6 | Bevindingen informatievoorziening en gebruik hiervan voor de Nederlandse projectbeheersing—13 |
| 2.7 | Bevindingen bepalen inzichten uit internationale rapporten voor de voortgangsrapportage—15 |
| 3 | Ondertekening—16 |

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 2020 van het project Verwerving F-35 is samen met de in punt 1 genoemde controleverklaring op 19 mei 2021 door de Tweede Kamer ontvangen (Kamerstuk 26 488, nr. 461). 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 22e voortgangsrapportage van het project Verwerving F-35 (voortgangsrapportage) met als peildatum 1 juli 2021 onderzocht. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de minister van Defensie en de staatssecretaris van EZK. De beheersing en het beheer van het project, zoals dat in de periode 1 juli 2020 tot en met 30 juni 2021 en – voor zover praktisch mogelijk – ook de belangrijke ontwikkelingen in de periode daarna plaatsvond, is eveneens door ons onderzocht.

Het is onze verantwoordelijkheid om in dit rapport feitelijke bevindingen te formuleren over hetgeen is beschreven in de uitgangspuntennotitie hoofdstuk 6 punten 2 tot en met 6. Dit rapport zal tezamen met de 22e voortgangsrapportage 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 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 veelal 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 acht 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 Lightning II Joint Program Office, het Commando Luchtstrijdkrachten, 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 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 project bevindt zich in gevorderd stadium, waarbij Nederland al achttien toestellen (stand per 1 juli) heeft ontvangen. De luchtmacht krijgt steeds meer ervaring met het toestel. De projectorganisatie functioneert al jarenlang en draagt steeds meer taken over aan de staande organisatie. De nadruk gaat van de investeringsfase en transitiefase naar de exploitatiefase. Dit is een ontwikkeling die in lijn is met de fase van verwerving en die ook naar voren komt in de voortgangsrapportage.

In dit hoofdstuk zijn 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 minister van Defensie en de staatssecretaris 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 de uitvoering van deze opdracht zijn de onafhankelijkheidsvereisten van de Verordening inzake onafhankelijkheid en de ethische voorschriften die voor accountants gelden, in acht genomen.

In dit rapport worden de feitelijke bevindingen (waaronder voldoende details van de gevonden bijzonderheden) 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 onderwerpen 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 2020- 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 2020 (en voor zover gevorderd) 2021 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:

- Nagegaan 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 actiehouder.

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 in de Initial Operational Capability/Full Operational Capability-planningen.
- 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 ontwerpbegroting het Defensiematerieelbegrotingsfonds, die op Prinsjesdag 2021 wordt aangeboden, en de bedragen 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 2020 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 2020 van het project is samen met een goedkeurende controleverklaring van de Auditdienst Rijk op 19 mei 2021 door de Tweede Kamer ontvangen (Kamerstuk 26 488, nr. 464). Er waren geen correcties van materieel belang voor dit project die voortvloeiden uit deze controle.

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.

Belastingen

De inrichting van het VF-35 project en de bijbehorende financiële processen zijn met name bij de start (1999 - 2002) van het programma vormgegeven en vervolgens in de loop der jaren aangepast. Door de manier van inrichting van de financiële processen tussen het Joint Program Office (JPO) en Defensie en de complexiteit van het project zijn belastingtechnische zaken complex. Dit is door Defensie overigens al jaren geleden onderkend. Defensie heeft zelf geconstateerd dat aannames uit het verleden over belastingen op specifieke facturen niet geheel overeenstemmen met de daadwerkelijke latere facturatie. In de vorige en deze voortgangsrapportage is verwoord dat over bepaalde facturen (nog) geen btw is afgedragen. Defensie heeft inmiddels een voorschot aan de inspecteur omzetbelasting van de Belastingdienst betaald. Momenteel is Defensie bezig met de bepaling van het juiste belastingbedrag. Dit is onder andere vanwege het grote aantal facturen een tijdrovende klus. Wij vragen aandacht voor de belastingaspecten van de F-35 en adviseren geleerde lessen mee te nemen in eventuele andere 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 geïntegreerd 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 daarnaast een nationale evaluatie opgestart, waarvan de rapportage naar verwachting later dit jaar wordt afgerond. Pas daarna worden de resultaten hiervan duidelijk en is vermelding in de voortgangsrapportage mogelijk.

De datum van Initial Operational Capability (IOC) is gepland in 2021. Naarmate de mijlpalen van IOC en Full Operational Capability dichterbij komen en er meer toestellen ontvangen zijn rijst de vraag of Defensie kan wat de bedoeling was 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 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 aangegeven dat deze bewapening gaat zorgen voor een effectievere uitvoering van de taken.

Gewijzigde systematiek exploitatieramingen

De ramingen voor de exploitatie zijn al jarenlang voor een groot deel gebaseerd op de ramingen zoals deze door het JPO gemaakt worden. Defensie heeft dit jaar voor het eerst de exploitatieramingen afgezet tegen de realisatiegegevens van 2019, 2020 en het eerste halfjaar 2021. Dit is een goede stap om de exploitatieramingen beter af te stemmen 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 zoals dat het JPO een eigen ramingsstructuur heeft van verschillende kostencategorieën, waarbij het niet altijd op detailniveau duidelijk is waar welke kosten zitten ten opzichte van de categorieën in de boekhouding van CLSK. Bovendien zijn de ervaringen nog relatief beperkt en worden bedragen ook in latere jaren pas bij Defensie in rekening gebracht. 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 gewijzigde 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 verder te vergroten.

Het is goed hierbij 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 4 HANA, de opvolger van het huidige financiële verantwoordingssysteem.

IOC/FOC

In de planning wordt uitgegaan van de planning zoals die is opgenomen in de D-brief. De IOC staat gepland voor eind 2021. In de Defensie Inzetbaarheidrapportage, die tegelijkertijd met deze rapportage aan de Kamer wordt aangeboden, is de transitiefase ook verwoord. Uitgegaan wordt van het volledig uitgefaseerd zijn van de F-16 medio 2024. In deze voortgangsrapportage wordt aangegeven dat de Full Operational Capability (FOC)-datum naar verwachting in 2024 wordt bereikt. Vanwege de onzekerheden die er nog zijn houdt Defensie rekening met een mogelijke uitloop van de uitfasering. Vanwege de huidige onzekerheden in het project is dit punt nog steeds actueel.

Toegankelijkheid (oudere) projectinformatie

Het project 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 database zijn opgeslagen en daardoor moeilijker te ontsluiten kunnen 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 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 nu aandacht geschonken wordt aan dit risico kan het risico verkleind worden.

COVID-19

COVID-19 heeft zowel gevolgen voor het project als de projectbeheersing. In de voortgangsrapportage is waar mogelijk aangegeven wat de consequenties zijn van COVID-19 en de daarop gericht genomen (inter)nationale maatregelen voor het project. Voor zowel tijd, product en geld zijn de tot dusverre bekende consequenties opgenomen in de voortgangsrapportage. Uit het hoofdstuk geld blijkt dat er nog weinig informatie bekend is om in de cijfers te verwerken. Voor de projectbeheersing blijkt uit interviews dat zowel Defensie als EZK aanpassingen hebben gedaan die samenhangen met het zo veel mogelijk op afstand werken. De huidige manier van werken zorgt ervoor dat volgens geïnterviewden het project met aanpassingen goed blijft doorlopen. Wel wordt ingeteerd op bestaande netwerken en zijn bijvoorbeeld brainstormsessies voor de risicoanalyse en face-to-face contact met partners en leveranciers van het project beperkt. Dit kan effecten hebben op de projectbeheersing.

Inschakeling Nederlandse industrie

In de voortgangsrapportage is per 31-12-2020 een totaal van \$ 2.336 miljoen aan contractwaarde opgenomen voor de Nederlandse industrie voor het project per eind 2020. Dit bedrag komt overeen met het totaal van de bedragen uit de opgaven van de 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 31-12-2020.

Deze opgave is verkregen van de ondertekenaars van de Medefinancierings-overeenkomst (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. \$ 32 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 nagenoeg volgens planning voor ons onderzoek aangeboden. Ten opzichte van afgelopen jaren is dit een verbetering, vooral met betrekking tot hoofdstuk Geld en bijlage Geld, waar de ervaringen uit eerdere jaren zijn gebruikt om eerder in het jaar al werkzaamheden voor de ramingen te verrichten. 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 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 generieke 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)).

Dit jaar is, in verband met de schorsing van Turkije de PSFD MoU uit 2006 aangepast. Hierbij is ook van de gelegenheid gebruik gemaakt de kostenplafonds van de individuele landen te verhogen. De vermelde verhoging van het plafond was reeds meegenomen in de ramingen van de voorgaande voortgangsrapportages. In een aparte Kamerbrief¹ is in juni door Defensie gecommuniceerd over de tekening van nieuwe versie van de PSFD MoU. Daarnaast is de IOT&E MoU verlengd in verband met de verlenging van de IOT&E-fase.

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

¹ Kamerstuk 26 488, nr. 465 dd 16 juni 2021

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. Door personele wisselingen is er vertraging ontstaan in de aanlevering van deze rapportages. Dit heeft vooralsnog geen effect voor Defensie.

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 zijn de rapportageperiode zijn verschenen.

Rapporten die voor Nederland relevante inzichten kunnen bevatten zijn:

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. Omdat een totaaloverzicht ontbreekt en onderzoeken niet altijd openbaar zijn, kan door Defensie en de ADR niet de volledigheid van de ontvangst van alle relevante informatie uit partnerlanden worden nagegaan.

- Het GAO heeft de opdracht te rapporteren over de F-35 totdat het programma full-rate production behaalt. Vorig jaar gaven wij aan dat met de geplande afronding van de IOT&E, waarna de beslissing van full-rate production genomen kan worden, waarschijnlijk in 2021 het jaarlijkse GAO-rapport over de F-35 zou vervallen. Door vertraging van de IOT&E-fase is het moment van full-rate production tot een nog onbekende datum uitgesteld. Het GAO geeft aan tot en met 2025 te zullen rapporteren over de F-35². Daarnaast geeft het GAO aan dat het de bedoeling is in 2021 een rapport te maken over de instandhoudingsuitdagingen van de motoren³ (GAO 21-439 blz. 34).

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.

² GAO-21-226 F-35 Joint Strike Fighter: DOD Needs to Update Modernization Schedule and Improve Data on Software Development, Page 2

³ GAO-21-439 F-35 Sustainment: DOD Needs to Cut Billions in Estimated Costs to Achieve Affordability, Page 34

De effecten voor Nederland van de zaken die het GAO⁴ naar voren brengt kunnen zowel positief als negatief voor Nederland uitpakken. Zo zou volgens de US Air Force het exploitatietekort op de F-35 in de VS kunnen leiden tot minder toestellen of minder uren per toestel. Anderzijds kan het leiden tot verdere kostenreducties en meer reparaties doen in plaats van vervangingen, waar Nederland mogelijk van mee kan profiteren. Defensie zet zich in internationaal verband in voor kostenreducties.

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. Nederland heeft ook twee medewerkers 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. 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 de 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.

4 GAO-21-439 F-35 Sustainment: DOD Needs to Cut Billions in Estimated Costs to Achieve Affordability

3 Ondertekening

Den Haag, 21 september 2021

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën
Account AZ/Defensie

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