



Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij de 25e voortgangsrapportage Groot project Verwerving F-35

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij de 25e voortgangsrapportage groot project Verwerving F-35
Uitgebracht aan	Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	5 juni 2025
Kenmerk	2025-0000159497

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	10
2.3	Bevindingen financieel beheer	12
2.4	Bevindingen risicomanagement	15
2.5	Bevindingen kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet financiële informatie in de voortgangsrapportage	16
2.6	Bevindingen informatievoorziening en gebruik hiervan voor de Nederlandse projectbeheersing	18
2.7	Bevindingen bepalen inzichten uit internationale rapporten voor de voortgangsrapportage	20
3	Ondertekening	21

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 voorschotten 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 2023 van het project Verwerving F-35 is samen met de in punt 1 genoemde controleverklaring op 15 mei 2024 door de Tweede Kamer ontvangen (Kamerstuk 26 488, nr. 476). De financiële verantwoording over het jaar 2024 van het project Verwerving F-35 is opgenomen in bijlage 4 van de voortgangsrapportage. De voortgangsrapportage zal op 28 mei 2025 aan de Tweede Kamer worden verstrekt. De voortgangsrapportage van het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Economische Zaken 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 6¹.

1.2 Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben de 25e voortgangsrapportage van het project Verwerving F-35 (voortgangsrapportage) met als peildatum 31 december 2024 onderzocht. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Defensie en de minister van Economische Zaken. 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 2024 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 25e 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 Department of Defense als - voor wat betreft het nationale gedeelte - op de ramingen van Defensie en Economische Zaken 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 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

¹ Om vaktechnische redenen zijn de onderzoekswerkzaamheden naar het programmabeheer en het financieel beheer te zien als onderzoeksoopdracht 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 onderzoekafspraken die zijn gemaakt met de Tweede Kamer en het ministerie.

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 Luchtstrijdkrachten, 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 Economische Zaken 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 40 toestellen ontvangen. De luchtmacht krijgt steeds meer ervaring met het toestel. De nadruk op dit project is verschoven van de investerings- 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. Op 14 februari 2024 heeft het Ministerie van Defensie de Tweede Kamer geïnformeerd omtrent de voorgenomen aanpak inzake de doorontwikkeling van de F-35 gedurende de levensduur en is bezig met het uitwerken hiervan.

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 Economische Zaken 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 (NBA) 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. 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 Economische Zaken;
- Toehoorder zijn bij het tweemaandelijks F-35 Beraad (medio 2024 opgeheven, de taken worden waargenomen door de Sponsorgroep Doorontwikkeling F-35);
- 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 2024 - waarvoor een controleverklaring door ons is verstrekt - in ogenschouw genomen;
- De uitkomst en bevindingen van het onderzoek van de financiële verantwoording bij de jaarrekeningen van het Ministerie van Defensie en het Ministerie Economische Zaken over 2024 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;
- Inzage gevraagd 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 elicitatiesessies (indien gehouden) over geld en tijd bij TNO zijn meegenomen in enerzijds de post risicoreservering;
- 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 2024 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 2024 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 2024 van het project is opgenomen als bijlage 4 in de 25e voortgangsrapportage en zal op 28 mei 2025 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.

Onrechtmatig aangaan van verplichtingen

Gedurende 2024 heeft Defensie op een tweetal momenten met een leverancier overeenkomsten afgesloten voor levering van F35 Line-ops en Maintenance Tent Systems. Op basis van een vooraf intern doorlopen escalatieprocedure is - na hiervoor verkregen toestemming - bewust afgezien van het doorlopen van de Europese aanbestedingsregelgeving. De overweging daarbij was de urgente behoefte aan dergelijk tenten, tegen de achtergrond van de operationele gereedstelling van de krijgsmacht.

Het ten onrechte niet doorlopen van de Europese aanbestedingsregelgeving wordt door ons als onrechtmatig aangemerkt voor een bedrag van € 19,1 miljoen (inclusief BTW). In totaal zijn tot op heden verplichtingen aangegaan voor een bedrag van € 6.454,3 miljoen (waarvan € 153,9 miljoen gedurende 2024).

Defensie heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf behorend bij het Jaarverslag en Slotwet Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) 2024 gerapporteerd over het totaalbedrag van (Europese) aanbestedingsfouten veroorzaakt door het niet of niet juist toepassen van de aanbestedingsregels. Het genoemde bedrag maakt hier onderdeel van uit.

Onvolledigheid en onjuistheid verplichtingen

Tijdens de controle van de financiële verantwoording 2024 is door Defensie geconstateerd dat diverse verplichtingen niet (volledig) in de administratie waren vastgelegd. Defensie heeft extracomptabele correcties uitgevoerd voor een bedrag van € 5,5 miljoen, waardoor de verplichtingen alsnog zijn vastgelegd in de financiële administratie en daarmee in de financiële verantwoording 2024. In vergelijking met voorgaande jaren is een sterke verbetering in het volledig, juist en tijdig vastleggen van verplichtingenesignaleerd. Het aantal en het bedrag van de correcties is fors lager dan voorgaande jaren.

Verplichtingenbeheer

Defensie heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf behorend bij het Jaarverslag en Slotwet Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) 2024 het volgende gerapporteerd:

"Het financieel beheer op de uitgaande geldstromen ten behoeve van de F-35 naar JPO-USA vindt deels plaats op basis van door Defensie vanuit het JPO (Department of Defense USA) ontvangen informatie. Deze kent beperkingen en is niet voorzien van dekkende jaarlijkse assurance vanuit de nationale auditfunctie USA. Deze assurance is gewenst, omdat logistieke stromen in het F-35 productieproces in de tijd later volgen op de financiële stromen en onderling niet precies aan te sluiten zijn. Ook het nacalculatieproces ('case-closure') volgt enkele jaren na feitelijke oplevering van de toestellen. Een nadere toelichting en beschouwing op de processen die hierbij van belang zijn, zijn door de AR beschreven in hun rapport 'Financiële processen JSF' van oktober 2018. De processen zijn sindsdien ongewijzigd gebleven".

De knelpunten waarmee het ministerie van Defensie wordt geconfronteerd en waarover zij in maart 2025 heeft gerapporteerd vloeien feitelijk voort uit de met de partnerlanden (waaronder de USA) in 2006 overeengekomen PSFD MoU² en de daarin opgenomen afspraken omtrent de inrichting van het programma en de auditrechten.

Openstaande verplichtingen

Naarmate het investeringsproject richting het einde gaat is het juist belangrijk om het beheer van de openstaande verplichtingen en openstaande voorschotten op orde

² Production, Sustainment and Follow-on Development Memorandum of Understanding.

te houden. In de afgelopen jaren waren 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 heeft deze werkzaamheden uiteindelijk in 2024 afgerond. Deze werkzaamheden hebben erin geresulteerd dat wij geen verplichtingen hebben gesignaleerd die niet waren verantwoord.

Verrekende voorschotten IOT&E MoU

In ons rapport behorende bij de 24^e voortgangsrapportage gaven wij aan dat in 2024 een begin was gemaakt met het verrekenen van een omvangrijk voorschot met het Amerikaanse Department of Defense. Het ging om voorschotten m.b.t. de Initial Operational Test & Evaluation (IOT&E) fase die inmiddels is afgerond. Wij hebben vastgesteld dat voor een bedrag van € 9,7 miljoen verstrekte voorschotten zijn verrekend en dat hierbij geen rekening is gehouden met een foute verrekening uit 2019. Hierdoor is een bedrag van € 12,5 K dat te veel was verrekend niet gecorrigeerd. Waardoor sprake is van een te lage presentatie van de stand voor voorschotten ter hoogte van dit bedrag. Wij hebben vastgesteld dat in de financiële administratie een resterend openstaand bedrag wordt gepresenteerd met een omvang van € 3,3 miljoen. Dit bedrag zal door het ministerie van Defensie de komende jaren worden verrekend zodra hiervoor de benodigde documentatie van het JPO is verkregen.

Openstaande voorschotten

Op 31 december 2024 was sprake van een openstaande stand voorschotten met een omvang van € 102,5 miljoen. Een bedrag van € 57,6 miljoen (56%) staat langdurig open en zou voor verrekening in aanmerking kunnen komen.

Wij merken op dat het analyseren, afstemmen en uiteindelijk verrekenen in de administratie de nodige tijd vergt, waarbij het ministerie van Defensie afhankelijk is van het JPO voor de benodigde documentatie.

Openstaande vorderingen

In voorgaande jaren werden in financiële administratie de vorderingen opgenomen voor door de USA aan niet-partnerlanden geleverde toestellen en motoren. Deze vordering was altijd gebaseerd op een schatting, waarbij met name bij de motoren onduidelijkheid bestond omtrent het aantal.

In het gewijzigde/nieuwe proces worden de recoupment ontvangsten meerjarig in de ontvangstenbegroting opgenomen op basis van de van het JPO ontvangen forecast. Hierdoor komen de recoupment bedragen ook in de financiële administratie te staan, waardoor intracomptabel inzicht ontstaat in hetgeen planmatig verwacht wordt te ontvangen. Wanneer een betaling van JPO plaatsvindt naar de Nederlandse F-35 rekening bij een Amerikaanse bank, wordt een vorderingsvoorstel opgesteld overeenkomstig de betaling. Als de betaling van de Amerikaanse bank naar Nederland plaatsvindt, dan wordt deze opgenomen in de ontvangstenbegroting van het CLSK.

In het geval dat een levering en een betaling niet in hetzelfde jaar plaatsvindt, wordt het openstaande bedrag gespiegeld naar volgend jaar. Wanneer de forecast wordt gewijzigd door nieuwe orders of annuleringen, wordt dit zo snel mogelijk aangepast in de ontvangstenbegroting door CLSK/AFC/SBZ.

Het nieuwe proces heeft een aantal voordelen t.o.v. het oude proces:

- JPO ontvangt geen vorderingsbrief meer, want deze kunnen zij niet in hun administratie verwerken;

- er zijn minder handelingen vereist omdat geen crediteringen nodig zijn wanneer F-35's en motoren planmatig worden uitgesteld/doorgeschoven naar het volgende boekjaar;
- door dat minder handelingen zijn vereist, is het proces minder foutgevoelig. Voorheen werden sommige ontvangsten op verkeerde vorderingsnummers geboekt, met het voorliggende proces is de kans hierop verkleind;
- door de geplande te ontvangen bedragen meerjarig in de financiële administratie te administreren, is het mogelijk om een kwalitatief betere prognose af te geven, waardoor Defensie meer "in control" kan zijn.

2.4 Bevindingen risicomanagement

Jaarlijkse risicoanalyse sessies bij TNO

Defensie stelde de afgelopen jaren de maximaal benodigde risicoreservering voor het investeringsdeel van het project 'VF-35' jaarlijks vast op basis van risicosessies bij TNO, waarbij met een methodische aanpak de financiële risico's bij het project 'VF-35' werden gekwantificeerd. Het vaste patroon daarbij was dat de benodigde risicoreservering ieder jaar neerwaarts kon worden bijgesteld, omdat er meer behoeftes op contract worden gezet, zodat het bedrag waarover Defensie nog risico liep afnam. Vanwege het later beschikbaar komen van de nieuwste JPO-cijfers, zijn de risicosessies dit jaar achterwege gebleven en is de risicoreservering ten behoeve van de 52 reeds gecontracteerde vliegtuigen gehandhaafd op de vorig jaar vastgestelde waarde van € 104,9 miljoen.

Wij merken op dat vanwege de genoemde vertraging eveneens geen rekening is gehouden met de in 2024 aangekondigde additionele bestelling van vijf toestellen.

Risicoregister

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

Met het bereiken van de Full Operational Capability (FOC) status eind september 2024 is het transitieteam (evenals de Stuurgroep Transitie) opgeheven. Dit betekent dat het risicoregister in haar oude vorm niet meer wordt geactualiseerd.

Defensie heeft ons medegedeeld dat met het halen van de nucleaire certificatie en de FOC-status er geen significante risico's ten aanzien van het project VF-35 meer bestaan.

Defensie gaf voorts aan dat in deze fase van het project nog wel bepaalde issues bestaan die specifieke aandacht vragen en krijgen. Dit zouden in een eerdere fase risico's zijn geweest, maar zijn intussen opgetreden. Denk hierbij onder andere aan de inzetbaarheid die nog hoger moet, diverse personeelstekorten die gaandeweg moeten worden opgelost. Ook de vertraging in de aflevering van toestellen met modificatie TR3 is nu een issue en geen risico meer. Op die issues rapporteert de projectleider VF-35 intern in de Principal Toolbox en indien nodig aan bijvoorbeeld de Sponsorgroep Doorontwikkeling F-35.

Nieuw onderkende risico's zijn inmiddels meegenomen tijdens een risicosessie voor het programma doorontwikkeling.

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 eerst genoemde onderwerp is de testfase en de testtoestellen. In voorgaande voortgangsrapportages is gemeld dat de System Development and Demonstration (SDD) in 2018 en de Initial Operational Test and Evaluation (IOT&E) in 2023 is voltooid.

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 Projecten-overzicht. 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.

Ramingen investeringen en exploitatie

In voorgaande jaren werden voor het vereiste inzicht in de effecten ingeval van veranderingen in het aantal te bestellen toestellen tabellen opgenomen voor zowel het oude als het nieuwe aantal toestellen. Deze voortgangsrapportage geeft de integrale ramingen weer voor 52 vliegtuigen, aangezien de aanvullende bestelling van vijf extra vliegtuigen pas gedaan werd nadat het jaarlijkse ramingsproces al was gestart. Daarnaast is de jaarlijkse actualisatie van de JPO-cijfers met veel vertraging ontvangen en was er op dat moment geen capaciteit bij het JPO beschikbaar om kostendata voor de additionele Nederlandse toestellen aan te leveren.

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 daaropvolgende voortgangsrapportages (en nu ook in de 25e 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 23e 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 de financiële administratie. 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 de financiële administratie opgesteld. Het doel van dit voorstel is om de gehele contractuele en financiële administratie in de financiële administratie 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 de financiële administratie behandeld. Daarna is duidelijk welke aanpassingen voor de F-35 in de financiële administratie worden uitgevoerd. Indien blijkt dat de koppeling met het LCC niet via de financiële administratie kan worden gerealiseerd zal worden gezocht naar alternatieven."

Joint Reprogramming Enterprise

Nederland heeft al ruim 10 jaar geleden de wens geuit om zelfstandig met één of meerdere partnerlanden een faciliteit op te zetten voor het produceren van Mission Data Files. Dit jaar is het onderdeel uit de raming gehaald. Defensie heeft aangegeven dat blijvend gebruik zal worden gemaakt van Amerikaanse faciliteiten die onderdeel uitmaken van het DoD. Op dit moment bestaan geen concrete plannen om zulke faciliteiten voor Nederland op te zetten.

IOC/FOC

De Initial Operational Capability (IOC) is behaald in 2021. De Full Operational Capability (FOC) is behaald op 27 september 2024.

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 en op afdelingsschijven. 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.

Met het oog op de komende afsluiting van het project (2029) en de overgang naar het programma Doorontwikkeling F-35 heeft het ministerie van Defensie inmiddels de eerste stappen gezet voor het permanent (centraal) archiveren van de documentatie en daarbij rekening te houden met de eisen die hierover worden gesteld in de archiefwet- en regelgeving.

Inschakeling Nederlandse industrie

In de voortgangsrapportage is per 31-12-2023 een totaal van \$ 3.173,2 miljoen aan contractwaarde opgenomen voor de Nederlandse industrie voor het project per eind 2023³. Dit bedrag komt overeen met het totaal van de bedragen uit de opgaven van de Nederlandse industrie.

³ De rapportage over de contractwaarde loopt altijd een jaar achter.

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 31-12-2023. 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.

Voor de jaren 2023 tot en met 2025 is aan de industrie uitstel van betaling verleend voor het betalen van de opdrachten. De opdrachten van het jaar 2023 zijn dus nog niet ontvangen. Eén opdracht is ontvangen en deze opdracht heeft betrekking op de correctie van de omzet 2020-2022.

In de voortgangsrapportage zijn de verkregen F-35-contracten opgenomen voor zover deze de officiële status van contract hebben. Wij benadrukken dat een deel (circa \$ 46 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

Gedurende 2024 zijn op essentiële functies burger- en militaire ambtenaren gewisseld. Ondanks het verlies van de in jaren opgebouwde kennis is het totstandkomingsproces uiteindelijk hierdoor niet gehinderd en op beheerste wijze uitgevoerd. Door een goede samenwerking zijn zowel de voortgangsrapportage als ons rapport 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 informatieverschaffing. 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 de 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).

Defensie neemt kennis van de bovengenoemde rapporten en treft maatregelen voor zover relevant voor de Nederlandse situatie.

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 Nederlandse Defensiemedewerkers in Italië werkzaam 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 EZ-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, 5 juni 2025

Auditdienst Rijk

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