



Controleverklaring bij de financiële verantwoording 2024 project Verwerving F-35

Colofon

Titel	Controleverklaring bij de financiële verantwoording 2024 project Verwerving F-35
Uitgebracht aan	Voorzitters Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	5 juni 2025
Kenmerk	2025-0000159498

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Controleverklaring van de onafhankelijke accountant

Controleverklaring behorende bij de financiële verantwoording over het jaar 2024 van het project Verwerving F-35 (VF-35). De financiële verantwoording over het jaar 2024 van het project Verwerving F-35 is opgenomen in bijlage 4 van de voortgangsrapportage.

1.1 Verklaring over de financiële verantwoording 2024 project Verwerving F-35

De financiële verantwoording op pagina 43 t/m 45 van dit rapport bestaat uit:

- de gerealiseerde betalingen, ontvangsten en aangegane verplichtingen in 2024;
- de openstaande verplichtingen, voorschotten en vorderingen per 31 december 2024;
- de toelichtingen hierop.

Ons oordeel over de getrouwheid

Wij hebben de financiële verantwoording 2024 van het project Verwerving F-35 van het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna financiële verantwoording), zoals na deze controleverklaring opgenomen in dit rapport, voor wat betreft de realisatiegegevens gecontroleerd. Naar ons oordeel geeft de financiële verantwoording een getrouw beeld van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016, de daaruit voortvloeiende regelgeving en de Regeling Grote Projecten.

Ons afkeurend oordeel over de rechtmatigheid

Voorts zijn wij van oordeel dat de in deze financiële verantwoording opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanwege het belang van de aangelegenheid beschreven in de paragraaf 'De basis voor ons afkeurend oordeel' niet voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als omschreven in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2025.

De basis voor ons afkeurend oordeel over de rechtmatigheid

In de financiële verantwoording zijn in 2024 aangegane verplichtingen opgenomen ad € 19,1 miljoen waarvoor ten onrechte is afgeweken van de Aanbestedingswet 2012.

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheid voor de controle van de financiële verantwoording'.

Wij zijn onafhankelijk van de ministeries van Defensie en EZK zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assuranceopdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

Benadrukking beperkingen financieel beheer in verband met vanuit het F-35 Lightning II Joint Program Office (JPO) ontvangen informatie

Zonder afbreuk te doen aan ons oordeel vestigen wij de aandacht op de toelichting op pagina 49 van de voortgangsrapportage over het verplichtingenbeheer ten behoeve van de door JPO doorbelaste facturen voor de productie van de F-35. In deze toelichting is aangegeven dat het financieel beheer op de uitgaande geldstromen ten behoeve van de productie van de F-35 vanuit het JPO beperkingen kent.

Benadrukking van de basis voor financiële verslaggeving en beperking in gebruik en verspreidingskring

Wij vestigen de aandacht op de toelichting van de financiële verantwoording waarin de basis voor financiële verslaggeving uiteen is gezet. De financiële verantwoording is opgesteld voor de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal met als doel te voorzien in de informatiebehoefte van de Eerste en Tweede Kamer op basis van de Regeling Grote Projecten. Hierdoor is de financiële verantwoording mogelijk niet geschikt voor andere doeleinden. Onze controleverklaring is derhalve uitsluitend bestemd voor de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en dient niet te worden verspreid aan of te worden gebruikt door anderen. Ons oordeel is niet aangepast als gevolg van deze aangelegenheid.

1.2

Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële verantwoording

Verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Defensie en de minister van EZK voor de financiële verantwoording

De staatssecretaris van Defensie en de minister van EZK zijn verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële verantwoording, die de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016, de daaruit voortvloeiende regelgeving en de Regeling Grote Projecten.

De staatssecretaris van Defensie en de minister van EZK zijn tevens verantwoordelijk voor de comptabele rechtmatigheid van de in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Voorts is de staatssecretaris van Defensie en de minister van EZK verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die zij noodzakelijk achten om het opmaken van de financiële verantwoording en de naleving van de eis van comptabele rechtmatigheid mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheid voor de controle van de financiële verantwoording

Onze verantwoordelijkheid is het geven van een oordeel over de financiële verantwoording, alsmede over de comptabele rechtmatigheid van de in deze verantwoording opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten op basis van onze controle.

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de beslissingen die gebruikers op basis van deze financiële overzichten nemen. De materialiteit beïnvloedt de

aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële verantwoording afwijkingen van materieel belang bevat als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van de ministeries van Defensie en EZK;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële verantwoording en de daarin opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de financiële verantwoording een getrouw beeld geeft van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van Defensie en EZK onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Den Haag, 5 juni 2025

Bijlage - Financiële verantwoording 2024 project verwerving F-35

Bijlage 4 | Financiële verantwoording 2024

Algemeen

Onderstaande tabellen geven voor de verschillende fasen van het project inzicht in de gerealiseerde ontvangsten, de gerealiseerde betalingen, de aangegane en openstaande verplichtingen, de verstrekte, verrekenende en de openstaande voorschotten, de ingestelde, ontvangen en openstaande vorderingen naar de stand van begin en ultimo 2024. Dit overzicht is opgesteld in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet en de Regeling Grote Projecten.

Als gevolg van het kabinetsbesluit om mee- en tegenvallers voor investeringsprojecten als gevolg van valutaontwikkelingen voortaan als niet plafondrelevante mutaties te verwerken (Kamerstuk 35 300-X-84) worden de betalingen, openstaande verplichtingen, voorschotten en vorderingen in US dollars gewaardeerd tegen de CEP-koers (2024) voor de US dollar (\$ 1,10 = € 1,00). Dit geldt niet voor de betalingen, openstaande verplichtingen en voorschotten waarvoor in het verleden een termijnvalutacontract is afgesloten, deze worden gewaardeerd tegen de in het contract gehanteerde koers.

Tabel 13: Gerealiseerde ontvangsten (in miljoen €)

	ontvangen t/m 2023	ontvangen in 2024	ontvangen t/m 2024
Eenmalige bijdrage industrie	4,5	-	4,5
Afdrachten uit hoofde van omzet	32,5	0,0	32,5
Verrekening PRL voorschot	15,1	-	15,1
Royalty's	24,2	3,6	27,8
Overig	0,9	0,3	1,2
Totaal	77,2	3,9	81,1

Het ministerie van Economische Zaken ontvangt afdrachten vanwege de Medefinancieringsovereenkomst-bedrijven (MFO-bedrijven). Het totaal aan ontvangsten sinds 2008 bedraagt € 32,5 miljoen exclusief de eenmalige bijdrage van de industrie in 2002 van € 4,5 miljoen. Van de FMS partnerlanden is in 2024 € 3,6 miljoen aan royalty's ontvangen. Onder de post 'Overig' is in 2024 € 0,3 miljoen ontvangen.

Tabel 14: Gerealiseerde betalingen (in miljoen €)

	betaald t/m 2023	betaald in 2024	betaald t/m 2024
<i>Concept Demonstration Phase (Defensie)</i>	10,5	-	10,5
<i>Concept Demonstration Phase (EZK)</i>	82,8	-	82,8
<i>System Development and Demonstration</i>	792,2	-	792,2
Nederlandse projecten	38,3	-	38,3
Voortgezette verwervingsvoorbereiding	4.905,6	554,9	5.460,5
Bijdrage doorontwikkeling PSFD-fase	59,5	-	59,5
Totaal	5.888,9	554,9	6.443,8

In 2024 is, onder Voortgezette Verwervingsvoorbereiding, een bedrag van € 554,9 miljoen betaald. Hiermee komt de totale betalingstand tot en met 2024 op € 5.460,5 miljoen. Dit zijn de betalingen die betrekking hebben op de reeds geleverde F-35's en het daarbij behorend materieel. 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.

Het besluit omtrent het programma 'Doorontwikkeling F-35' is in 2024 genomen en de financiële gegevens worden jaarlijks in het DPO gepresenteerd. De uitgaven van € 59,5 miljoen voor bijdrage doorontwikkeling PSFD-fase hebben betrekking op 2018 en voorgaande jaren.

Tabel 15: Aangegane en openstaande verplichtingen (in miljoen €)

Deelfasen	openstaand per 31-12-23	aangegaan in 2024	betaald in 2024	openstaand per 31-12-24
Voortgezette verwervingsvoorbereiding	1.394,8	153,9	554,9	993,8
Bijdrage doorontwikkeling PSFD-fase	4,9	-4,9	0,0	0,0
Totaal	1.399,7	149,0	554,9	993,8

In 2024 is onder Voortgezette Verwervingsvoorbereiding € 153,9 miljoen aan verplichtingen aangegaan. De verplichting voor de bijdrage aan doorontwikkeling onder de PSFD MOU is afgeboekt omdat Defensie de doorontwikkeling van de F-35, waar deze post onder valt, heeft ondergebracht in een separaat programma. Dit besluit is in 2024 genomen. Per 31 december 2024 staan er € 993,8 miljoen aan verplichtingen open.

De financiële verantwoording over 2024 is de laatste gelegenheid waarbij afzonderlijk over deze posten wordt gerapporteerd. Net als in voorgaande jaren zullen de standen ook worden opgenomen in de saldibalans van het jaarverslag met betrekking tot de begroting van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (hoofdstuk K van de Rijksbegroting). Daarnaast wordt de stand van openstaande verplichtingen gevolgd als onderdeel van de reguliere financiële beheersprocessen.

Tabel 16: Openstaande voorschotten (in miljoen €)

Deelfasen	openstaand per 31-12-23	nieuw in 2024	verrekend in 2024	openstaand per 31-12-24
Nederlandse projecten	11,8	0,0	0,0	11,8
Voortgezette verwervingsvoorbereiding	90,8	0,7	18,2	73,3
Bijdrage doorontwikkeling PSFD-fase	17,4	0,0	0,0	17,4
Totaal	120,0	0,7	18,2	102,5

Alle voorschotten van voor 2008 staan tegen de maandkoers van december 2007 gewaardeerd en de voorschotten vanaf 2008 zijn gewaardeerd tegen de op het moment van verstrekking geldende maandkoers of de CEP-koers van het betreffende jaar van verstrekking. Uitgezonderd zijn de posten die met valutatermijncontracten zijn afgedekt, deze zijn opgenomen tegen de betreffende valutatermijnkoers. Zoals blijkt uit tabel 16, heeft de stand voorschotten ultimo 2024 een omvang van € 102,5 miljoen. Onder Voortgezette Verwervingsvoorbereiding is voor een bedrag van € 0,7 miljoen aan nieuwe voorschotten aangegaan en voor een bedrag van € 18,2 miljoen aan voorschotten verrekend. Onder de Nederlandse projecten en de doorontwikkeling van de Production, Sustainment en Follow-on Development-fase zijn gedurende 2024 geen voorschotten verrekend. Het besluit omtrent het programma 'Doorontwikkeling F-35' is in 2024 genomen. De stand openstaande voorschotten van € 17,4 miljoen voor bijdrage doorontwikkeling PSFD-fase heeft betrekking op verstrekkingen in 2018 en voorgaande jaren. Het beheer van de afdoening van deze stand is niet overgedragen.

Ook voor de openstaande voorschotten geldt dat de financiële verantwoording over 2024 de laatste gelegenheid is waarbij afzonderlijk over deze posten wordt gerapporteerd. Net als in voorgaande jaren zullen de standen ook worden opgenomen in de saldibalans van het jaarverslag met betrekking tot de begroting van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (hoofdstuk K van de Rijksbegroting). Daarnaast wordt de stand van openstaande voorschotten gevolgd als onderdeel van de reguliere financiële beheersprocessen.

Tabel 17: Openstaande vorderingen (in miljoen €)

Openstaande vorderingen (in miljoen €)	openstaand per 31-12-23	ingesteld in 2024	ontvangen in 2024	openstaand per 31-12-24
Royalty's geleverde FMS vliegtuigen	4,3	-0,7	3,6	0

Defensie heeft, in verband met de onder tabel 17 toegelichte stelselwijziging, in 2024 de openstaande vorderingen uit voorgaande jaren afgeboekt voor een waarde van € 0,7 miljoen. Daarnaast heeft Defensie in 2024 van het JPO een bedrag van € 3,6 miljoen aan royalty's ontvangen, naar aanleiding van leveringen aan FMS-landen.

Zoals bekend zijn FMS-overeenkomsten gesloten voor de aanschaf van F-35 vliegtuigen door niet-partnerlanden. Nederland ontvangt als partner bij de ontwikkeling van de F-35 royalty's voor de vliegtuigen die aan niet-partnerlanden worden verkocht. Het JPO verschaft de partnerlanden op diverse momenten in het jaar een overzicht met de verwachte productie van vliegtuigen en motoren voor niet-partnerlanden. Op basis van dit overzicht stelde Defensie jaarlijks een vordering in richting het JPO. De daadwerkelijke betaling van royalty's van het JPO aan Defensie kent enige vertraging in de tijd, wat het bedrag aan openstaande vorderingen verklaard.

Door een aanpassing in het ontvangstenproces zijn er vanaf 2024 geen openstaande vorderingen. In het nieuwe proces wordt er een ontvangstenbegroting opgesteld op basis van de door het JPO aangeleverde recoupment forecast. Door deze methodiek staan de bedragen waar Nederland recht op heeft in SAP. Wanneer er daadwerkelijk een recoupment-betaling ontvangen wordt op het Wells Fargo Account, stelt het CLSK een vorderingsvoorstel op voor het desbetreffende bedrag. Wanneer de betaling naar Nederland komt wordt die vereffend met de ontvangstenbegroting.

In het geval dat levering en betaling niet in hetzelfde jaar plaatsvindt wordt het openstaande bedrag gespiegeld naar volgend jaar. Wanneer de recoupment forecast wordt aangepast door nieuwe orders of annuleringen wordt dit aangepast in de ontvangstenbegroting. Openstaande vorderingen uit voorgaande jaren zijn vanwege deze procesaanpassing in de administratie afgeboekt.

Auditdienst Rijk

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00