



Accountantsrapport bij de twintigste voortgangsrapportage project Verwerving F-35

Rapportage van feitelijke bevindingen

Versie 1.0

Datum 17 september 2019

Status Definitief

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij de twintigste voortgangsrapportage project Verwerving F-35
Uitgebracht aan	De voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	17 september 2019
Kenmerk	2019-0000140627

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Opdracht	5
1.2	Beschrijving van het object van onderzoek.....	6
1.3	Reikwijdte.....	6
1.4	Openbaarmaking	7
2	Bevindingen	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Verrichte werkzaamheden	8
2.3	Bevindingen financieel beheer	11
2.4	Bevindingen risicomanagement	11
2.5	Bevindingen kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage	12
2.6	Bevindingen informatievoorziening en gebruik hiervan voor de Nederlandse projectbeheersing	14
2.7	Bevindingen bepalen inzichten uit internationale rapporten voor de voortgangsrapportage	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) van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft in een brief van 23 september 1999 aangegeven op welke wijze de VCD de Regeling Grote Projecten voor dit project wil hanteren. In 2009 en 2011 heeft de VCD vervolgens aanpassingen in de gewenste informatievoorziening verlangd. Ook in 2014 heeft de VCD in een zogenaamde uitgangspuntennotitie een besluit tot herijking van de informatievoorziening kenbaar gemaakt. In 2018 heeft de VCD besloten de frequentie van de voortgangsrapportage te verlagen naar eenmaal per jaar en toe te werken naar een vernieuwde voortgangsrapportage. Daarnaast heeft in april 2018 een technische briefing plaatsgevonden. De gewenste vernieuwde rapportage en ontwikkelingen in het project hebben geleid tot een aantal aanpassingen in de uitgangspuntennotitie. Op 7 maart 2019 heeft de VCD tijdens haar procedurevergadering de gewijzigde uitgangspuntennotitie voor het Groot Project Verwerving F-35 conform de Regeling Grote Projecten (2019Z03999/2019D09255) vastgesteld.

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 voortgangsrapportage van Defensie en Economische Zaken en Klimaat (EZK) is vanwege wijzigingen in de uitgangspuntennotitie anders dan in voorgaande jaren. De negentiende voortgangsrapportage omvatte zowel de financiële verantwoording over 2017 als de ramingen en niet-financiële informatieverstrekking van het project Verwerving F-35. De financiële verantwoording over het jaar 2018 van het project Verwerving F-35 is reeds samen met de in punt 1 genoemde controleverklaring op 15 mei 2019 aan de Tweede Kamer aangeboden (kst-26488-450). De twintigste voortgangsrapportage omvat daarom met name de ramingen en niet-financiële informatie over dit project. Deze rapportage omvat in aansluiting daarop, conform de gewijzigde uitgangspuntennotitie, een rapportage van 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 twintigste voortgangsrapportage van het project Verwerving F-35 (voortgangsrapportage) met als peildatum 1 juli 2019 onderzocht. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretarissen van Defensie en EZK. De beheersing en het beheer van het project, zoals dat in de periode 1 juli 2018 tot en met 30 juni 2019 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 twintigste 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, zoals gebruikelijk, gebruik gemaakt van een door het ministerie van Defensie met TNO ontwikkeld calculatiemodel. Dit Life Cycle Cost-model wordt jaarlijks geactualiseerd. Wij hebben dit complexe spreadsheetmodel onderzocht qua systematiek en input. Wij hebben niet de juistheid van de berekeningen in het spreadsheet vastgesteld.
- 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

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 staatssecretarissen van Defensie en 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 specifiek overeengekomen 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.

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 2018 - 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 2018 (en voor zover gevorderd) 2019 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.
- Kennisgenomen van de in de verantwoordingsperiode verschenen rapportages "Financiële processen JSF" (oktober 2018) en "Lessen van de JSF" (maart 2019) van de Algemene Rekenkamer.
- Kennisgenomen van het Financial Handbook van het F-35 Joint Program Office.

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 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 Risico's 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 die op Prinsjesdag 2019 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. Wij zijn tevens nagegaan of de bedragen die in het jaar 2019 ontvangen zijn volgens tabel 1 in bijlage 2 van de voortgangsrapportage overeenstemmen met de financiële administratie van EZK. 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 2018 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 2018 van het project is samen met een goedkeurende controleverklaring van de Auditdienst Rijk op 15 mei 2019 aan de Tweede Kamer aangeboden (kst-26488-450). 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.

De afgelopen jaren hebben wij gerapporteerd over de mate waarin de financiële administratie enerzijds wel voldoet als financieel administratiesysteem voor Defensie als geheel, maar daarentegen onvoldoende ondersteuning bood voor langlopende financiële verslaglegging van grote projecten. Defensie heeft hiervoor een database in MS Access opgezet die al geruime tijd operationeel is. De laatste doorontwikkelpunten zijn afgerond.

In onze voorgaande rapportage meldden wij dat het F-35 Joint Program Office bezig was met het opstellen van een Financial Handbook. Inmiddels is het gehele Financial Handbook gereed.

2.4 Bevindingen risicomanagement

Defensie heeft, 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. Het risicoregister van het projectteam is geïntegreerd met dat van het transitieteam en wordt ook regelmatig geactualiseerd en gebruikt voor de beheersing van het project. Er is een coördinator van het risicoregister en de risico's zijn geclassificeerd naar kans en impact en toegewezen aan de actiehouders. Volgens geïnterviewden wordt binnen het projectteam periodiek het risicoregister behandeld. Dit gebeurt ook tijdens de bijeenkomsten van de Stuurgroep Transitie F-35 (sinds eind 2018). Daarnaast wordt jaarlijks tijdens het Dutch Tailored Program Management Review forum bij het F-35 Joint Program Office aandacht aan de projectrisico's besteed.

In de negentiende voortgangsrapportage was geen apart hoofdstuk opgenomen over de projectrisico's, maar werd in de hoofdstukken over tijd, product en geld ingegaan op de onderkende risico's per deelonderwerp. In de uitgangspuntennotitie is aangegeven dat in de voortgangsrapportage een aparte paragraaf dient te komen over de projectrisico's. In deze twintigste voortgangsrapportage is hier gevolg aan gegeven door de risico's in een apart hoofdstuk op te nemen.

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.

Actuele ontwikkelingen

In de voortgangsrapportage is aangegeven dat de impact van de schorsing van Turkije nog verder wordt uitgewerkt. Voor de exacte financiële consequenties is aangegeven dat de Kamer hier op een later moment over wordt geïnformeerd. Voor de additionele negen toestellen zijn de verwachte extra uitgaven nog niet in de rapportage meegenomen. In de voortgangsrapportage is aangegeven dat bij de daadwerkelijke invulling van de extra negen toestellen uw Kamer daarover vooraf met een brief zal worden geïnformeerd inclusief een commercieel vertrouwelijke bijlage met daarin de geraamde kosten.

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 later de Initial Operational Test & Evaluation-fase worden afgerond. Pas daarna worden de resultaten hiervan worden gepubliceerd en is vermelding in de voortgangsrapportage mogelijk.

In onze rapportage bij de vorige voortgangsrapportage hebben wij gemeld dat in de negentiende voortgangsrapportage Defensie voor wat betreft de instroom van de F-35 en de uitstroom van de F-16 niet is afgeweken van de planning zoals die is opgenomen in de D-brief. Hierin is sprake van het volledig uitgefaseerd zijn van de F-16 begin 2024. 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 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 niet te vinden zijn. De medewerkers geven wel aan dat de formele stukken goed zijn terug te vinden. Voor de evaluatiefase 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.

Inschakeling Nederlandse industrie

Het ministerie van EZK heeft aan de Medefinancieringsovereenkomst (MFO)-ondertekenaars 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, een opgave gevraagd van de verkregen F-35-contracten ter verificatie van de gerapporteerde F-35-contracten tot en met 31-12-2018. In de voortgangsrapportage is per 31-12-2018 een totaal van \$ 1.571 miljoen aan contractwaarde opgenomen voor de Nederlandse industrie voor het project tot eind 2018. Dit bedrag komt overeen met het totaal van de bedragen uit de opgaven van de industrie.

In de voortgangsrapportage zijn de verkregen F-35-contracten (dit betreft zowel de System Development and Demonstration (SDD) als de Low Rate Initial Production (LRIP)) opgenomen voor zover deze de officiële status van contract hebben. Wij benadrukken dat een deel (ca. \$ 29,6 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, maar per LRIP wordt afgeroepen.

Informatieverstrekking voor ons onderzoek

Voor ons onderzoek zijn wij voor een groot deel afhankelijk van de informatie die Defensie en EZK aan ons verstrekken. Hiertoe dienen EZK en Defensie informatie ter beschikking te stellen die voor het onderzoek van belang kan zijn. In de bevestigingsbrief die wij ieder jaar bij de voortgangsrapportage van EZK en Defensie ontvangen wordt bevestigd dat wij alle relevante documentatie voor ons onderzoek hebben ontvangen. Gezien de omvang en enorme informatie bij Defensie is in het verleden afgesproken dat wij onder andere een download krijgen van alle projectinformatie in de DWRD-omgeving. Tijdens ons onderzoek bleek dat wij een incomplete download hebben ontvangen; wij constateerden dat gegevens van de Initial Operational Test & Evaluation-fase ontbraken. Dit blijkt een eenmalig incident te zijn. De betreffende informatie hebben wij op navraag ontvangen. Met Defensie zijn voor de toekomst contouren besproken van afspraken ter voorkoming dat wij relevante informatie missen.

Totstandkoming voortgangsrapportage

De ontwikkelingen en de veranderingen in verband met het wegvallen van het financiële kader hebben dit jaar geleid tot een voortgangsrapportage die, voor wat betreft het hoofdstuk 4 Geld en de bijlage Geld, later voor ons onderzoek zijn aangeboden dan gepland. 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

Het ministerie van 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)).

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 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 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 initiatieven 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 door Defensie zelf en de ADR niet de volledigheid van de ontvangst van alle relevante informatie uit partnerlanden worden nagegaan.

Nederland heeft 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.

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 beeld over het project. De relevante rapportages (bv GAO-rapportages) zijn besproken in onder andere het F-35 Beraad en de Life Cycle Cost expertsessies bij TNO.

Projectinformatie

De informatie uit internationale rapportages is uiteraard niet de enige informatie die Defensie heeft. Voor de projectbeheersing is Defensie grotendeels afhankelijk van de informatieverschaffing vanuit de VS. Defensie ontvangt belangrijke projectinformatie van het F-35 Joint Program Office en neemt deel aan diverse overlegfora. Het soort informatie is gevarieerd. Defensie geeft aan bijvoorbeeld voorschriften, vergaderverslagen, financiële informatie, verwervingsinformatie, instandhoudingsinformatie, presentaties met projectinformatie en Decision Memoranda te ontvangen. Daarnaast heeft Defensie toegang tot de Joint Technical Data waarin de technische en onderhoudsinformatie is opgenomen.

Geïnterviewden van Defensie geven aan dat er regelmatige terugkoppeling is van de eigen medewerkers op het F-35 Joint Program Office en in Italië. 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 twee in de voortgangsrapportage genoemde GAO-rapporten worden binnen Defensie uitgebreid besproken. Deze rapportages zijn ook als input gebruikt voor de TNO-sessies ter bepaling van de risicoreservering.

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 als de informatie afkomstig is uit een van de genoemde rapportages. 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.

Den Haag, 17 september 2019

Auditdienst Rijk
ministerie van Financiën