



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport met de uitkomsten van ons onderzoek
naar de D-brief (incl. 3^e Voortgangsrapportage)
Programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit

Colofon

Titel	Rapport met de uitkomsten van ons onderzoek naar de D-brief (incl. 3 ^e Voortgangsrapportage) Programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit
Uitgebracht aan	De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	2 april 2024
Kenmerk	2024-0000219713

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding opdracht—4

1 Opdracht—6

2 Uitkomsten onderzoek—7

- 2.1 Inleiding—7
- 2.2 Inrichting en uitvoering van het beoordelingsproces—7
- 2.3 Proces van totstandkoming van de D-brief (incl. 3^e VGR)—10
- 2.4 Volledigheid van de in de D-brief (incl. 3^e VGR) opgenomen informatie—10
 - 2.4.1 Op hoofdlijnen inzicht geven in de voortgang van de verwerving van de onderzeeboten en eventuele wijzigingen en knelpunten ten opzichte van eerdere besluiten, kaders en uitgangspunten.—10
 - 2.4.2 Motivering waarom de C-fase van het Defensie Materieel Proces (DMP) niet is overwogen/ toelichting toepassing Toetsingskader Verwerving van de Plank—10
 - 2.4.3 Op hoofdlijnen rapporteren over gerelateerde projecten—11
 - 2.4.4 Planning—11
 - 2.4.5 Aantallen en ambities / inzetbaarheidsdoelstellingen—11
 - 2.4.6 Vastgoed en Infrastructuur—12
 - 2.4.7 Transitie(kosten)—12
 - 2.4.8 Levensduurkostenbudget—12
 - 2.4.9 Inpassing investeringsprogramma—13
 - 2.4.10 Positie Nederlandse industrie—13
 - 2.4.11 Risicoreservering—13
 - 2.4.12 Risico's—13
 - 2.4.13 Ontwikkeling partnerlanden—14
- 2.5 Consistentie van de in de D-brief (incl. 3^e VGR) opgenomen informatie met andere beschikbare informatie—14
- 2.6 Aansluiting van de in de D-brief (incl. 3^e VGR) opgenomen (feitelijke) informatie met onderliggende financiële en niet-financiële administraties en registraties—14
- 2.7 Overige opmerkingen—15
 - Inrichting programmaorganisatie en beheersing realisatiefase—15

3 Verantwoording onderzoek—16

- 3.1 Werkzaamheden en afbakening—16
- 3.2 Verantwoordelijkheden van de accountant—16
- 3.3 Verspreiding rapport—16

4 Ondertekening—17

Aanleiding opdracht

Op 15 december 2015 heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal (de Kamer) het project tot vervanging van de huidige Nederlandse onderzeeboten als groot project aangewezen. De Vaste commissie voor Defensie (commissie Defensie) heeft, conform de Regeling Grote Projecten (RGP), op 10 december 2020 een uitgangspuntennotitie groot project Vervanging Onderzeebootcapaciteit (VOZBT) vastgesteld.

In de uitgangspuntennotitie zijn nadere uitgangspunten en eisen geformuleerd voor de informatievoorziening, waaronder ook eisen die worden gesteld aan de accountantscontrole door de Auditdienst Rijk (ADR). De commissie Defensie heeft de ADR uitgenodigd om op basis van de eisen in de RGP en de uitgangspuntennotitie voorstellen te doen voor een doeltreffende en doelmatige controle op de belangrijkste punten van dit groot project.

De ADR heeft op 30 maart 2021, via de staatssecretaris van Defensie, haar voorstel aan de Kamer doen toekomen. Het voorstel bevat de door de ADR uit te voeren werkzaamheden en heeft betrekking op de periode tot en met de D-brief van het Programma VOZBT (D-fase). De commissie Defensie vraagt voor deze fase van de ADR een onderzoeksrapport met betrekking tot de in de basisrapportage/voortgangsrapportages (VGR's) verstrekte informatie. De commissie Defensie heeft in de procedurevergadering van 15 april 2021 ingestemd met het voorstel van de ADR.

Het sluitstuk van de D-fase is het uitbrengen van de D-brief aan de Kamer. Door de samenloop in de tijd van de oplevering van de D-brief en de 3^e VGR zou er bij het tegelijkertijd uitbrengen van deze documenten sprake zijn van overlappen van informatie. Defensie heeft in overleg met ons ervoor gekozen om de D-brief en 3^e VGR samen te voegen in één document, dat wil zeggen dat de informatie is opgenomen in de D-brief en in bijlagen bij de D-brief. De 3^e VGR is opgenomen als bijlage A bij de D-brief.

Het voorgaande heeft tot gevolg dat de D-brief (inclusief bijlagen) het object van ons onderzoek is.

Doel Programma VOZBT

De huidige onderzeeboten van de Walrusklasse zijn in gebruik sinds de eerste helft van de jaren negentig van de vorige eeuw en bereiken in de jaren dertig het einde van de operationele, economische en technische levensduur. Deze expeditionaire dieselelektrisch aangedreven onderzeeboten vormen een integraal onderdeel van de maritieme capaciteit van de Nederlandse krijgsmacht. Defensie wil daarom de Walrusklasse vervangen door een nieuwe capaciteit. De transitie van de Walrusklasse naar de nieuwe onderzeebootcapaciteit betekent een geleidelijke instroom van de nieuwe onderzeeboten en uitfasering van de bestaande onderzeebootcapaciteit. De maritieme slagkracht maakt de onderzeeboot tot één van de belangrijkste wapensystemen. De Nederlandse Onderzeedienst staat met haar Walrusklasse wereldwijd hoog aangeschreven voor de wijze van inzet. Deze positie wil Nederland behouden voor de toekomst en zodoende de Walrusklasse aan het eind van haar levensduur vervangen. Daarnaast dringt de NAVO bij Nederland aan op vervanging. Onderzeeboten vormen een belangrijke en veel gevraagde niche-capaciteit die Nederland kan bijdragen aan de NAVO en aan de EU. Het huidig en toekomstig belang van de Nederlandse onderzeebootcapaciteit is in diverse beleidsnota's en Kamerbrieven belicht door Defensie.

Defensie heeft behoefte aan een vervangende onderzeebootcapaciteit waarbij vier militaire functionaliteiten van belang zijn: strategische beïnvloeding, grote en precieze maritieme slagkracht, wereldwijd verzamelen, analyseren en delen van inlichtingen en speciale operaties.

Defensie heeft in juni 2016 de A-brief aan de Kamer aangeboden, waarna de Kamer in juli 2017 heeft ingestemd met een geambieerde behoefte om de huidige onderzeeboten te vervangen. Het Kabinet heeft de vervanging bevestigd in de Defensienota van maart 2018. De A-brief markeerde de overgang naar de onderzoeksfase, de B-fase van het Defensie Materieel Proces (DMP), waarin werd onderzocht hoe aan de geambieerde behoefte kan worden voldaan.

In december 2019 is de B-brief aan de Kamer aangeboden waarin de Kamer is geïnformeerd over de besluiten die in de onderzoeksfase zijn genomen. Deze besluiten betreffen de variant onderzeeboot, het aantal te verwerven onderzeeboten, het gereserveerde budget, de shortlist van de kandidaat-werven en de verwervingsstrategie. Inmiddels bevindt het Programma VOZBT zich in de verwervingsvoorbereiding (D-fase). Op 16 november 2022 is de offerteaanvraag aan de drie kandidaat-werven verstuurd. Deze hadden tot en met 28 juli 2023 de tijd om hun offertes in te dienen. Na ontvangst van de offertes is het laatste deel van de D-fase doorlopen (gunningsfase). De D-fase is afgesloten met de D-brief van 15 maart 2024.

1 Opdracht

De opdracht heeft betrekking op de werkzaamheden die de ADR uitvoert in het kader van de D-brief (incl. 3^e VGR) van het grote project VOZBT. De opdracht heeft als doel om de commissie Defensie van informatie te voorzien over de in de D-brief (incl. 3^e VGR) door de staatssecretaris van Defensie verstrekte informatie. De daartoe door de ADR uitgevoerde werkzaamheden hebben zich in hoofdlijnen gericht op de volgende punten:

- De aanwezigheid en toepassing van een proces met betrekking tot de totstandkoming van de D-brief (incl. 3^e VGR) met daarin opgenomen waarborgen voor de juistheid, de volledigheid, de tijdigheid, de actualiteit en de consistentie van de informatie.
- De volledigheid van de in de D-brief (incl. 3^e VGR) opgenomen informatie in relatie tot de in de RGP en de uitgangspuntennotitie gevraagde informatie. Indien de in de RGP en uitgangspuntennotitie gevraagde informatie niet is opgenomen in de D-brief (incl. 3^e VGR), wordt nagegaan of dit is beargumenteerd in de D-brief (incl. 3^e VGR).
- De consistentie van de informatie in de D-brief (incl. 3^e VGR) met andere voor de ADR beschikbare informatie binnen de (programma)organisatie.
- De aansluiting van de in de D-brief (incl. 3^e VGR) opgenomen (feitelijke) informatie met onderliggende financiële en niet-financiële administraties en registraties en met andere voor de ADR beschikbare documenten.

De te verrichten werkzaamheden zijn nader uitgewerkt in bijlage 1 van het door de commissie Defensie vastgestelde onderzoeksvoorstel van de ADR (Kamerstuk 34225, nr. 30).

Het ontvangen van de offertes van de kandidaat-werven op 28 juli 2023 en het daarna door Defensie gestarte beoordelingsproces van de offertes zijn belangrijke ontwikkelingen in 2023. Wij hebben daarom in het kader van ons onderzoek van de D-brief (incl. 3^e VGR) tevens aandacht besteed aan de inrichting en uitvoering van het beoordelingsproces. Wij hebben ons daarbij specifiek gericht op de procesaspecten gestructureerdheid, transparantie en traceerbaarheid.

2 Uitkomsten onderzoek

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van het onderzoek geformuleerd inzake de in de D-brief (incl. 3^e VGR) van het grote project VOZBT opgenomen informatie en inzake het beoordelingsproces van de offertes.

De door ons verrichtte werkzaamheden hebben bestaan uit het houden van interviews, het uitvoeren van documentanalyses en het maken van aansluitingen met administraties en registraties.

2.2 Inrichting en uitvoering van het beoordelingsproces

Onze werkzaamheden met betrekking tot het beoordelingsproces hebben in hoofdlijnen bestaan uit het kennisnemen van de documentatie die het beoordelingsproces gedetailleerd beschrijft, het doornemen van verslagen en interne rapportages die zijn opgesteld over de uitvoering van het beoordelingsproces, het bijwonen van een aantal intervisiesessies binnen de programmaorganisatie en het gedetailleerd nagaan van het uitgevoerde beoordelingsproces voor de werkstromen Financiën en Projectbeheersing. Wij hebben ons daarbij specifiek gericht op de procesaspecten gestructureerdheid, transparantie en traceerbaarheid.

Inrichting van het beoordelingsproces

Het beoordelingsproces door Defensie van de ontvangen offertes vindt in een aantal stappen plaats:

- I. De ontvangst van de offertes
- II. De toets op de volledigheid van de offertes
- III. De toets op de conformiteit van de offertes met de algemene inschrijvingsvoorwaarden
- IV. De beoordeling van de offertes op compliancy (het voldoen aan de gestelde primaire eisen)
- V. De beoordeling van de offertes op de gunningscriteria (het voldoen aan de gestelde secundaire eisen)
- VI. De formulering van het eindoordeel per offerte

De inrichting van het beoordelingsproces is gedetailleerd vormgegeven en vastgelegd in een beoordelingsprotocol met bijbehorende referentiedocumenten. Het doel van dit protocol is om op een gestructureerde, transparante en eenduidige wijze de beoordeling van de offertes op basis van de eisen zoals gesteld in de tender documenten uit te voeren en vast te leggen.

Het beoordelingsproces is ook gecompartmenteerd ingericht. Het doel van deze compartimentering is om de beoordelingsteams en beoordelaars gescheiden van elkaar te laten werken en uitsluitend toegang te geven tot de voor hen relevante informatie. Op deze wijze vindt de beoordeling op een zo objectief mogelijke manier plaats.

Voor de beoordeling van de offertes op compliancy worden de tender producten separaat beoordeeld aan de hand van de (primaire) eisen die hier inhoudelijk aan zijn gesteld en de eisen zoals beschreven in de leveringsovereenkomst en de programma's van eisen met bijbehorende annexen. Per beoordelingscriterium dient het betreffende beoordelingsteam gemotiveerd aan te geven of aan de eisen is voldaan.

Dit wordt vastgelegd in een beoordelingsformulier per tender product. In het beoordelingsformulier zijn alle eisen opgenomen waaraan het betreffende tender product moet voldoen. Ieder beoordelingscriterium wordt door minimaal twee personen beoordeeld.

In het geval dat een beoordelaar een mogelijk compliancy gebrek constateert wordt dit voorgelegd in het betreffende beoordelingsteam. Indien naar de mening van het beoordelingsteam sprake is van een compliancy gebrek wordt schriftelijk gemotiveerd waarom hiervan sprake is.

Er zijn intervisiesessies met de programmaleiding ingericht om de integraliteit van het beoordelingsproces tussen de verschillende beoordelingsteams te borgen. De intervisiesessies vinden per beoordelingsteam plaats nadat de desbetreffende beoordeling op compliancy is afgerond. Tijdens de intervisiesessies worden onduidelijkheden, onvolkomenheden en mogelijke overige gebreken besproken. Van de intervisiesessies vindt verslaglegging plaats inclusief vervolgspraken.

In afwijking op de procedure voor het beoordelen op compliancy geldt dat er na de beoordeling van de gunningscriteria een puntentoekenning plaatsvindt. Er is voorafgaand aan het beoordelingsproces nader uitgewerkt hoe de beoordeling wordt vertaald naar de puntentoekenning. De rekenmethode verschilt per gunningscriterium.

Na afronden van alle beoordelingen op compliancy wordt een plenair intervisiemoment georganiseerd om de geldigheid van de offertes te bepalen. Wanneer alle beoordelingen op de gunningscriteria zijn afgerond en de geldigheid van de offertes is vastgesteld, worden de beoordelingen op de gunningscriteria verwerkt tot een puntentotaal in het gunningsmodel. De scores van de kandidaat-werven met een geldige offerte worden onderling vergeleken om zo tot een ranking van de kandidaat-werven met een voorlopige winnaar te komen.

De totale evaluatie van de offertes inclusief de motivering voor het eindoordeel wordt opgesteld en aan de programmaleiding aangeboden. Tijdens een plenaire intervisiesessie wordt de totale evaluatie van de offertes inclusief motivering voor het eindoordeel getoetst om vast te stellen dat deze eenduidig, volledig, ondubbelzinnig en inhoudelijk integraal is onderbouwd. Na afronding van deze intervisiesessie zal de totale evaluatie als concept voorlopig gunningsbesluit worden aangeboden aan de programmaleiding. De programmaleiding zal vervolgens het voorlopig gunningsbesluit inbrengen in de governance van het programma om te komen tot vaststelling van het voorlopig gunningsbesluit.

Samenvattend kan worden gesteld dat het beoordelingsproces van de ontvangen offertes gedetailleerd, gestructureerd en met waarborgen omgeven door Defensie is ingericht.

Uitvoering van het beoordelingsproces in het algemeen

De tender producten zijn gecompartmenteerd door de volgende beoordelingsteams beoordeeld: Financiën, Mission System Integration, Integrated Logistic Support, Inkoop, Projectbeheersing, Security, en Wezenlijk Nationaal Veiligheidsbelang. De werkwijze van de beoordelingsteams verliep in hoofdlijnen als volgt:

- Individuele beoordeling door leden van het beoordelingsteam met vastlegging per beoordelingscriterium in een beoordelingsformulier. Hierbij heeft zo nodig peer-review met andere werkstromen plaatsgevonden.
- Peer-consulting door groepsbeoordeling van het beoordelingsteam, met name gericht op individueel geconstateerde non-compliances, onduidelijkheden en onzekerheden; vastlegging van de finale groepsbeoordeling per beoordelingscriterium in een beoordelingsformulier.

- Eén of meerdere intervisiesessie(s) van het beoordelingsteam met de programmaleiding.
- Opstellen van een managementsamenvatting van de uitgevoerde beoordeling.
- In voorkomend geval stellen van verificatievragen aan de kandidaat-werven door de beoordelingsteams in samenspraak met de programmaleiding.
- Het appreciëren van de beantwoording door de kandidaat-werven van gestelde verificatievragen door de beoordelingsteams in samenspraak met de programmaleiding.
- Het verwerken van de definitieve beoordelingen in het gunningsmodel door de werkstroom Gunningsmodel.

Wij hebben een aantal intervisiesessies bijgewoond en daarbij het volgende geconstateerd:

- De intervisiesessies zijn duidelijk gestructureerd en worden goed voorbereid met een te geven presentatie en onderbouwende documenten.
- De intervisies richten zich op mogelijke non-compliances, op onduidelijkheden en mogelijke interpretaties en op eventueel aan de kandidaat-werven te stellen verificatievragen.
- Tijdens de intervisiesessies is de nodige aandacht besteed aan de hiervoor genoemde punten waarbij door de programmaleiding goed wordt doorgevraagd.
- De programmaleiding geeft aan welke vervolgacties moeten worden uitgevoerd.
- Van de intervisiesessie vindt een duidelijke verslaglegging plaats.

Er heeft procesbewaking plaatsgevonden op het gehele beoordelingsproces. Er zijn voortgangsrapportages opgesteld ten behoeve van de programmaleiding. Verder is er een logboek bijgehouden waarin bevindingen, issues en vragen zijn genoteerd waarvan de afdoening is bewaakt en vastgelegd.

Met betrekking tot een tweetal beoordelingsteams (Projectbeheersing en Financiën) hebben wij de uitvoering van het beoordelingsproces meer in detail doorgelicht. De uitkomsten hiervan zijn hierna weergegeven.

Uitvoering van het beoordelingsproces van de werkstromen Projectbeheersing en Financiën

Projectbeheersing

Wij hebben vastgesteld dat de beoordeling van het voldoen aan de geldigheidseisen conform het opgestelde beoordelingsprotocol heeft plaatsgevonden. Dit geldt eveneens voor de beoordeling van de mate van invulling van het kwalitatieve gunningscriterium risicomanagementplan. Het uitgevoerde beoordelingsproces door de werkstroom Projectbeheersing is zorgvuldig en gestructureerd verlopen en transparant vastgelegd. De relatie tussen de diverse documenten en de afdoening van actiepunten is goed te volgen.

Mogelijke non-compliances en onzekerheden die naar voren kwamen bij individuele beoordelingen zijn na peer consult en/of peer review en/of intervisie met de programmaleiding als compliant aangemerkt. De motivatie hiervoor is duidelijk vastgelegd. De vaststelling van het compliant zijn aan een eis is steeds toegelicht.

Nadat de programmaleiding heeft besloten over de geldigheid van de offertes zijn de resultaten van de gunningscriteria verwerkt in het gunningsmodel. Het ingevulde gunningsmodel is aan ons gepresenteerd en toegelicht. Het gaat om een voorafgaand aan het beoordelingsproces vastgesteld complex rekenmodel met een hoge mate van detaillering.

Wij hebben vastgesteld dat de uitkomsten van het kwalitatieve gunningscriterium risicomangementplan juist zijn verwerkt in het vooraf opgestelde gunningsmodel.

Financiën

Wij hebben vastgesteld dat de beoordeling van het voldoen aan de geldigheidseisen conform het opgestelde beoordelingsprotocol heeft plaatsgevonden. Het uitgevoerde beoordelingsproces door de werkstroom Financiën is zorgvuldig en gestructureerd verlopen en transparant vastgelegd. De relatie tussen de diverse documenten en de afdoening van actiepunten is goed te volgen.

Mogelijke non-compliances en onzekerheden die naar voren kwamen bij individuele beoordelingen zijn na peer consult en/of peer review en/of intervisie met de programmaleiding als compliant aangemerkt. De motivatie hiervoor is duidelijk vastgelegd. De vaststelling van het compliant zijn aan een eis is steeds toegelicht.

Wij hebben vastgesteld dat de uitkomsten van het kwantitatieve gunningscriterium prijs juist zijn verwerkt in het vooraf opgestelde gunningsmodel.

2.3 Proces van totstandkoming van de D-brief (incl. 3^e VGR)

Wij hebben vastgesteld dat Defensie de bestaande procesbeschrijving heeft geactualiseerd ten behoeve van de totstandkoming van de D-brief (incl. 3^e VGR) en deze ook heeft gevolgd. Wij hebben geen opmerkingen met betrekking tot de opzet en de naleving van deze procesbeschrijving.

2.4 Volledigheid van de in de D-brief (incl. 3^e VGR) opgenomen informatie

Hierna zullen wij ingaan op de vraag of Defensie in de D-brief (incl. 3^e VGR) heeft voldaan aan de informatie-eisen, individueel of gegroepeerd, uit de RGP en de uitgangspuntennotitie. Hierbij dient bedacht te worden dat de invulling van de informatie-eisen wordt gezien in het licht van de afronding van de D-fase van het Programma VOZBT.

2.4.1 *Op hoofdlijnen inzicht geven in de voortgang van de verwerving van de onderzeeboten en eventuele wijzigingen en knelpunten ten opzichte van eerdere besluiten, kaders en uitgangspunten.*

In de D-brief met bijlagen wordt ingegaan op de voortgang van het Programma VOZBT sinds de 2^e VGR. De voortgang in de verslagperiode van de 3^e VGR betreft het ontvangen van de offertes, de offertebeoordeling, de voorbereiding en het opstellen van het voorlopig gunningsbesluit. De D-brief met bijlagen vormt ook een belangrijke mijlpaal in het Programma VOZBT, namelijk het voorleggen van het voorlopig gunningsbesluit aan de Kamer.

Er hebben geen wijzigingen plaatsgevonden ten opzichte van eerdere besluiten, kaders en uitgangspunten.

2.4.2 *Motivering waarom de C-fase van het Defensie Materieel Proces (DMP) niet is overwogen/ toelichting toepassing Toetsingskader Verwerving van de Plank*

In de D-brief inclusief bijlagen is niet meer op dit onderwerp ingegaan. In de 2^e VGR en eerdere rapportages is hier wel over gerapporteerd.

Het winnende ontwerp uit het beoordelingstraject is afgeleid van bestaande ontwerpen van de betreffende werf. Om aan de eisen van Defensie te voldoen zullen aan dit ontwerp aanpassingen gedaan moeten worden. Deze aanpassingen kunnen extra risico's met zich meebrengen.

Het risicomangementplan dat onderdeel vormt van de offerte van de winnende werf onderkent risico's op dit gebied en benoemt beheersmaatregelen om de risico's te mitigeren. Deze beheersmaatregelen zullen in de realisatiefase meer uitwerking behoeven door de winnende werf. Dit vormt voor Defensie een belangrijk aandachtspunt.

2.4.3 Op hoofdlijnen rapporteren over gerelateerde projecten

In de 3^e VGR (bijlage A bij de D-brief) zijn de projecten toegelicht die zijn gerelateerd aan het Programma VOZBT. Deze projecten volgen een eigen DMP-traject. Het is van belang om in het vervolg de relatie tussen de planning van de gerelateerde projecten en de planning van de VOZBT meer expliciet weer te geven in de rapportage aan de Kamer.

In de vertrouwelijke bijlage D bij de D-brief is ingegaan op de bewapening en de 'provisions for' bewapening van de VOZBT.

2.4.4 Planning

In de D-brief en in de 3^e VGR is ingegaan op de planning. In de verslagperiode zijn twee belangrijke mijlpalen binnen het Programma VOZBT bereikt. Dit betreft het ontvangen van de offertes van de kandidaat werven op 28 juli 2023 en het vaststellen van het voorlopig gunningsbesluit zoals opgenomen in de D-brief inclusief bijlagen. Het moment van ondertekening van het leveringscontract markeert de start van de realisatiefase. De verdere planning van het Programma VOZBT zal worden geactualiseerd op basis van de productieplanning van de winnende werf.

In de 3^e VGR zijn de belangrijkste mijlpalen vermeld die contractueel met de winnende werf worden vastgelegd. Wij hebben vastgesteld dat deze mijlpalen overeenkomen met het Master Time Schedule dat onderdeel is van de offerte van de winnende werf, zij het dat er een beperkte aanpassing heeft plaatsgevonden door het Programma VOZBT omdat door Defensie het voorziene moment van ondertekening van de leveringsovereenkomst afwijkt van de aanname daarvan door de winnende werf.

Om het risico van een capability gap te beperken is bij de offerteaanvraag bepaald dat uiterlijk tien jaar na ondertekening van het leveringscontract de varende beproevingen (Sea Acceptance Trials) van de tweede te leveren onderzeeboot moeten zijn voltooid. Het Master Time Schedule van de winnende werf voldoet hieraan.

Wat de planning van de gerelateerde projecten betreft is momenteel nog veel onzeker. Een gedetailleerde planning van de infrastructuur kan bijvoorbeeld pas worden opgesteld nadat het plan voor de infrastructuur met de winnende werf, na ondertekening van het leveringscontract, in detail is uitgewerkt op basis van het ontwerp van de onderzeeboot en de daarbij behorende leveringen.

2.4.5 Aantallen en ambities / inzetbaarheidsdoelstellingen

In de D-brief is verwezen naar de B-brief waarin is toegelicht dat een aantal van vier onderzeeboten benodigd is om aan de operationele behoefte te voldoen. Hiermee kan worden voldaan aan zowel de nationale inzetbaarheidseisen als de NAVO-inzetbaarheidseisen. Verder wordt in de D-brief en bijlagen niet ingegaan op de inzetbaarheidseisen.

In de 2^e VGR is in het kader van de transitie vermeld dat de inzetbaarheidseisen zijn gerubriceerd, maar dat de inzetbaarheidseis in de Aanwijzing Gereedstelling Defensie (AGDEF) is verlaagd vanwege de verminderde beschikbaarheid als gevolg van het uit dienst stellen van (uiteindelijk) twee van de vier onderzeeboten. Dit is ook gedeeld met de NAVO in het reguliere *NATO Defence Planning Process* (NDPP).

2.4.6 *Vastgoed en Infrastructuur*

In de D-brief wordt ingegaan op vastgoed en infrastructuur en. Defensie heeft een inventarisatie uitgevoerd van de benodigde aanpassingen aan vastgoed en infrastructuur. Onderdeel van het offertetraject vormde het uitvoeren van een facility gap analysis door de kandidaat-werven. De aard en omvang van de aanpassingen aan vastgoed en infrastructuur worden in belangrijke mate bepaald door het definitieve ontwerp van de nieuwe onderzeeboten. In de facility gap analysis hebben de kandidaat werven beschreven wat de gevolgen zijn voor vastgoed en infrastructuur van de komst van de door hen aangeboden onderzeeboot. Met de winnende werf zal na gunning van het leveringscontract het plan voor de noodzakelijke aanpassingen van het vastgoed en de infrastructuur meer gedetailleerd worden uitgewerkt.

Een overzicht van de verwachte investeringen in vastgoed en infrastructuur dient derhalve nog te worden opgesteld.

In het levensduurkostenbudget is budget gereserveerd voor vastgoed en infrastructuur gerelateerd aan de introductie van de nieuwe onderzeeboten. Indien blijkt dat de kosten hoger zijn dan het nu gereserveerde budget, zal dat volgens Defensie binnen het taakstellend budget (inclusief risicoreservering) moeten worden opgelost.

2.4.7 *Transitie(kosten)*

De kosten van de transitiefase zijn op dit moment nog niet in beeld. Voor de transitie van de Walrusklasse naar de nieuwe onderzeebootcapaciteit zal de productieplanning en het leveringsschema van de winnende werf leidend zijn en contractueel worden vastgelegd. Op basis daarvan kan door Defensie een inschatting van de kosten tijdens de transitiefase worden gemaakt. De transitie wordt gebaseerd op de mijlpaal dat de eerste twee nieuwe onderzeeboten volledig operationeel inzetbaar zijn (Fully Operational Capable – FOC) en vanaf dat moment de laatste twee operationele Walrusklasse onderzeeboten buiten dienst worden gesteld.

De transitiekosten zullen volgens Defensie binnen het taakstellende levensduurkostenbudget moeten worden ingepast.

2.4.8 *Levensduurkostenbudget*

In de (commercieel) vertrouwelijke bijlage E bij de D-brief is het budgetoverzicht gepresenteerd. Ten opzichte van de 2^e VGR is het levensduurkostenbudget geïndexeerd naar prijspeil 2023.

Na een onttrekking uit de risicoreservering voor de investeringen is het met de winnende werf af te sluiten leveringscontract inpasbaar binnen de basisraming.

Het instandhoudingsbudget is, buiten de indexatie, niet geactualiseerd omdat er nog geen nieuwe informatie beschikbaar is. Nadere contractuele afspraken over de instandhouding zullen volgen na de ondertekening van het leveringscontract. De Dienst Materiële Instandhouding (DMI) zal de regie voeren over de instandhouding van de nieuwe onderzeeboten.

2.4.9 *Inpassing investeringsprogramma*

Wij hebben vastgesteld dat het actuele investeringsbudget tegen prijspeil 2023 voor een deel buiten het meest actuele Defensie Lifecycle Plan (DLP, versie 24.0) valt. Alleen het deel dat binnen het DLP valt is formeel gedekt. Het DLP heeft een tijdshorizon van 15 jaar en wordt jaarlijks geactualiseerd. Wij merken op dat een belangrijk deel van de delta exploitatiekosten is opgenomen in de planperiode ná 2039, hetgeen in lijn is met de reguliere DLP-systematiek.

2.4.10 *Positie Nederlandse industrie*

De Nederlandse betrokkenheid bij het verwerven van de vervangende onderzeebootcapaciteit is in de D-brief toegelicht.

Het concept van de met de winnende werf te sluiten Industrial Cooperation Agreement (ICA) is door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) als acceptabel beoordeeld. EZK dient de ICA met de winnende werf uiterlijk te hebben gesloten op het moment dat door Defensie en de winnende werf de leveringsovereenkomst wordt getekend.

In de (commercieel) vertrouwelijke bijlage C bij de D-brief wordt ingegaan op de beoordeling door EZK van de ICA's van de kandidaat-werven.

2.4.11 *Risicoreservering*

De risicoreservering is ten opzichte van de 2^e VGR geïndexeerd naar prijspeil 2023. Zoals toegelicht in de (commercieel) vertrouwelijke bijlage E bij de D-brief hebben er begin 2024 twee onttrekkingen uit de risicoreservering plaatsgevonden. Goedkeuring van de betreffende onttrekkingen uit de risicoreservering heeft plaatsgevonden door het ministerie van Financiën (IRF) en over de onttrekkingen heeft besluitvorming plaatsgevonden door de Bestuursraad van het ministerie van Defensie. De onttrekking uit de risicoreservering om het leveringscontract inasbaar te maken is te zien als een aanbestedingsresultaat zoals bedoeld in de RGP.

Verder heeft er een mutatie plaatsgevonden in de risicoreservering van het instandhoudingsbudget. De 'kennis- en keuze onzekerheid' maakt geen onderdeel meer uit van de risicoreservering voor de instandhouding maar is nu beschikbaar in het instandhoudingsbudget.

Het nog in de risicoreservering beschikbare bedrag is op dit moment voldoende om de benoemde risico's in het risicodossier te kunnen opvangen. Het beschikbare bedrag om onbenoemde risico's te kunnen opvangen is op dit moment echter zeer beperkt, zowel in relatie tot het investeringsbudget als in relatie tot het instandhoudingsbudget. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat bij het bepalen van de omvang van de risicoreservering een verhoogde trefzekerheid (zogenaamde P85-waarde) is toegepast. Dit betekent dat er naar verwachting 85% kans is dat de risicoreservering niet wordt overschreden.

2.4.12 *Risico's*

In de (commercieel) vertrouwelijke bijlage E bij de D-brief wordt een top 5 financiële risico's en een top 5 tijdrisico's gepresenteerd. De gepresenteerde risico's komen voort uit het risicomangementproces dat binnen de programmaorganisatie is ingericht. In dit proces zijn de nodige checks and balances ingebouwd bij de totstandkoming van een geactualiseerd risicodossier dat de basis vormt voor de gerapporteerde risico's.

Wij merken wel op dat de Kamer, ondanks dat het een vertrouwelijke bijlage betreft, beperkt wordt geïnformeerd over risico's. Ten opzichte van de eisen die zijn gesteld in de uitgangspuntennotitie van de Kamer is het volgende op te merken:

- De mogelijke gevolgen van de vermelde risico's worden beperkt vermeld;
- De kwantificering van de risico's is niet in de vertrouwelijke bijlage opgenomen;
- Op de genomen en te nemen maatregelen om de risico's te beheersen wordt beperkt ingegaan;
- Op de resultaten van genomen beheersmaatregelen wordt beperkt ingegaan.

Defensie heeft gezien de fase waarin het programma zich nu bevindt en de (commerciële) gevoeligheid van specifieke (financiële) informatie, besloten geen gedetailleerde informatie per risico en over het totaal van de risico's te vermelden.

Hoewel het standpunt van Defensie zeker in deze fase van het programma begrijpelijk is, is het voor het vervolg van het programma van belang dat expliciet met de Kamer wordt afgestemd welke mate van gedetailleerdheid betracht moet worden bij het verstrekken van informatie over risico's en in welke mate deze informatie openbaar of vertrouwelijk verstrekt moet worden. Overwogen kan in ieder geval worden om, gerelateerd aan de voortgangsrapportages, de Kamer in een vertrouwelijke technische briefing gedetailleerd mee te nemen in het risicodossier van het Programma VOZBT.

2.4.13 Ontwikkeling partnerlanden

In de D-brief wordt in de paragraaf 'Internationale (materieel)samenwerking' en in de paragraaf 'Instandhouding' in bredere zin ingegaan op internationale aspecten bij levering en instandhouding van de onderzeeboten. Overigens is bij de levering van de onderzeeboten in strikte zin geen sprake van internationale samenwerking zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is bij de verwerving van de F35.

2.5 Consistentie van de in de D-brief (incl. 3^e VGR) opgenomen informatie met andere beschikbare informatie

Bij aspecten waar wij hebben vastgesteld dat sprake is van inconsistenties of afwijkingen, of waar wij het nodig achten extra aandacht te vragen voor de passages in de D-brief (incl. 3^e VGR), hebben wij dat in paragraaf 2.4 aangegeven.

Wij hebben overigens vastgesteld dat er geen inconsistenties of afwijkingen zijn tussen de in de D-brief (incl. 3^e VGR) opgenomen informatie met de formeel vastgestelde, ons ter beschikking gestelde, informatie.

2.6 Aansluiting van de in de D-brief (incl. 3^e VGR) opgenomen (feitelijke) informatie met onderliggende financiële en niet-financiële administraties en registraties

Bij aspecten waar wij hebben vastgesteld dat sprake is van inconsistenties of afwijkingen, of waar wij het nodig achten extra aandacht te vragen voor de passages in de D-brief (incl. 3^e VGR), hebben wij dat in paragraaf 2.4 aangegeven.

Wij hebben overigens de in de D-brief (incl. 3^e VGR) opgenomen (feitelijke) informatie kunnen aansluiten met onderliggende financiële en niet-financiële administraties en registraties en geen inconsistenties of afwijkingen vastgesteld.

2.7 Overige opmerkingen

Inrichting programmaorganisatie en beheersing realisatiefase

Het is van groot belang voor Defensie om voor de start van de realisatiefase (het moment van ondertekening van het leveringscontract) de inrichting van de programmaorganisatie en de inrichting van de programmabeheersing gedurende de realisatiefase zover mogelijk uitgewerkt te hebben. De uitwerking van de inrichting van de programmaorganisatie en programmabeheersing is inmiddels gestart. Met name de inrichting van de programmabeheersing dient de komende periode nog de nodige aandacht te krijgen om te komen tot vaststelling er van vóór de start van de realisatiefase.

Belangrijke onderdelen van de programmabeheersing zijn de interne kwaliteitsborging binnen de programmaorganisatie en het toezicht op de voortgang en de kwaliteit van de werkzaamheden van de werf waarmee het leveringscontract wordt gesloten. Bij dit laatste kan zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van het kwaliteitssysteem en de vastleggingen van het functioneren van het kwaliteitssysteem van de winnende werf (externe kwaliteitsborging). Ook de beschikbaarheid/toegankelijkheid van informatie en de rapportage- en overlegstructuur met de winnende werf zijn van belang.

Defensie is voornemens om voorafgaand aan de start van de realisatiefase een (externe) Gateway Review te laten uitvoeren. Deze Gateway Review zal zich, naast een evaluatief deel, richten op een door Defensie aan te leveren voorstel voor de inrichting en aansturing van het Programma VOZBT in de realisatiefase. Wij adviseren om de Gateway Review zich ook te laten richten op de inrichting van de programmabeheersing in de realisatiefase. Daarvoor is het van belang om het moment van de Gateway Review zodanig te kiezen dat de programmabeheersing ver genoeg is uitgewerkt.

3 Verantwoording onderzoek

3.1 Werkzaamheden en afbakening

Het doel van de verrichte werkzaamheden is om uitvoering te geven aan ons voorstel onderzoek in de D-fase van het grote project VOZBT van 30 maart 2021, dat door de commissie Defensie op 15 april 2021 is vastgesteld.

De door ons verrichte werkzaamheden hebben bestaan uit het houden van interviews, het uitvoeren van documentanalyses en het maken van aansluitingen met administraties en registraties.

Het rapport is opgesteld ten behoeve van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

3.2 Verantwoordelijkheden van de accountant

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 beroepregels accountants en de Verordening inzake onafhankelijkheid van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants 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.

3.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, de staatssecretaris van Defensie, is eigenaar van dit rapport.

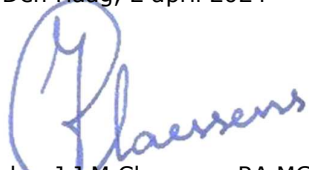
Het rapport wordt uitgebracht aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. 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 rapport is met zorgvuldigheid en deskundigheid opgesteld, echter kan niet gegarandeerd worden dat hier geen onduidelijkheden in staan voor een niet-beoogde gebruiker. In dat geval dient de niet-beoogde gebruiker contact op te nemen met de eigenaar van dit rapport.

4 Ondertekening

Den Haag, 2 april 2024

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'J' followed by the name 'Claessens' in a cursive script.

drs. J.J.M. Claessens RA MGA
Auditdienst Rijk

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