

/ Reflectie op onderzoeken V-OZBT

Op 27 oktober 2021 kondigde toenmalig Minister van Defensie Henk Kamp aan dat er drie onderzoeken naar het project V-OZBT zouden plaatsvinden: het AMI-onderzoek¹, het onderzoek van CZSK naar de ELOT van de Walrus en de externe doorlichting van Andersson Elffers Felix (AEF) naar de governance². Deze onderzoeken zijn inmiddels afgerond.

De stuurgroep V-OZBT heeft AEF gevraagd om een vervolganalyse uit te voeren op het AMI-rapport, gerelateerd aan de reeds door AEF opgeleverde doorlichting, en te duiden wat dit concreet betekent voor de aanpak om het vertrouwen te herwinnen. De externe doorlichting van AEF en het AMI-rapport kennen daarbij de volgende kernpunten: sturing, scherpte en transparantie, zelfkritisch vermogen en realistische planning. Deze opdracht is er expliciet op gericht hoe Defensie op deze kernpunten kan versterken en het vertrouwen kan herwinnen.

Voor deze reflectie is door AEF kennisgenomen van het AMI-onderzoek en is daarnaast begin maart 2022 een ronde gemaakt langs alle individuele leden van de stuurgroep om hen ieder persoonlijk te vragen hoe het vertrouwen in het proces verder zou kunnen worden versterkt. De uitkomsten van de door ons uitgevoerde reflectie staan in dit memo. We beginnen met het weergeven van de bevindingen uit de rapporten in bovengenoemde kernpunten en een opsomming van alle aanbevelingen en (voor)genomen maatregelen vanuit de beide rapporten. Daarna geven we ons beeld van de voortdurende spanningsvelden en sluiten af met concrete invulling van mogelijke verdere verbeteringen.

1.1 Bevindingen rapporten

Hieronder zijn de bevindingen uit de rapporten geclusterd in vier categorieën: sturing, communicatie, zelfkritisch vermogen en planning.

Sturing

De wijze waarop de governance is ingericht, kan behulpzamer. In de doorlichting van de governance door AEF zijn de knelpunten ingedeeld in vier categorieën: de rolverdeling, de projectbeheersing, de personele invulling en externe krachten:

- ▶ Voor de **rolverdeling** zijn knelpunten geconstateerd in het opdrachtgeverschap van DGB, in de verhouding tussen het projectteam en programboard/stuurgroep, in de rolverdeling tussen de programboard en de stuurgroep, en in de verschillende rollen van DMO.
- ▶ Voor de **projectbeheersing** zijn knelpunten gevonden in het strategisch overzicht over het gehele traject en de status van het gunningsmodel.
- ▶ Voor de **personele invulling** zijn de opbouw van het projectteam en de inrichten van een programmamanager en projectleider als knelpunt aangewezen.
- ▶ Als laatste zijn de **externe krachten** van de interdepartementale invloeden en de politieke dimensie benoemd als knelpunt.

¹ Formele naam rapport: Planningsproces Vervanging Onderzeebootcapaciteit door AMI (Hoofddirectie Financiën en Control, Directie Managementinformatie en Beheer, Afdeling Management Informatie).

² Stand van zaken inzake het programma vervanging onderzeebootcapaciteit (34 225, nr. 34), Ministerie van Defensie, 2021

De verdere uitwerking van bovenstaande knelpunten staat in de externe doorlichting van AEF.

Communicatie (scherpte en transparantie)

Een veel voorkomend element is de communicatie tussen het projectteam, de stuurgroep, de programboard, interdepartementale partners en de Tweede Kamer. Vanuit het projectteam bleek het onvoldoende haalbaar in de juiste **scherpte** de benodigde informatie naar boven te communiceren. Hierbij hoort een juiste voorbereiding op te nemen beslissingen door de stuurgroep, maar ook het tijdig en voldoende onderbouwd waarschuwen voor moeilijkheden bij de uitvoering. Deels hoort daarbij ook dat het projectteam de stuurgroep wil behoeden voor het nemen van beslissingen op onvolledige informatie, wat maakt dat informatie pas later met de stuurgroep wordt gedeeld dan deze bij het projectteam bekend is. Dit veroorzaakt bij de stuurgroep het beeld van onvolledige **transparantie** vanuit het projectteam.

Zelfkritisch vermogen

Defensie blijkt te weinig zelfkritisch te zijn geweest op de drie hoofdknelpunten communicatie, sturing en planning. **Ingrepen zijn direct en ad hoc** van aard. De communicatie verliep stroef, maar wanneer hierop werd ingegrepen, was dit steeds situationeel. De sturing bleek moeizaam te gaan, maar er zijn alleen nog ingrepen op de structuur geweest. De planning bleek telkens moeilijk te halen, maar de reactie hierop was vaak hetzelfde: het induwen van volgende stappen of het verleggen van de deadline. Voor alle drie de hoofdknelpunten blijkt de reactie om het vlug te verhelpen, zonder tijd te nemen om de achterliggende problemen te benoemen.

De moeite om achterliggende problemen aan te pakken, lijkt deels te komen door (het gebrek aan) **rolneming** door de betrokken personen, gremia en organisatieonderdelen. Het project V-OZBT is een complex project met veel betrokken partijen en (deel)belangen. In de gesprekken met alle partijen bleek iedereen in staat (enkele van) de problemen en oorzaken te duiden. Toch bleek niemand individueel of gezamenlijk in staat deze problemen te verhelpen. Onder tijdsdruk wordt te weinig de ruimte genomen om de belangrijke vragen te stellen. Wat is mijn rol en wat mag ik van de ander verwachten? Spreek ik anderen aan op hun rol? Spreken anderen mij aan op mijn rol?

Planning

Er is gaandeweg een gebrek aan vertrouwen bij de stuurgroep ontstaan in het vermogen van het projectteam om het project tijdig te voltooien. Daardoor werd met veel druk gestuurd op de aanstaande deadline. Bij aanvang van het project bestond direct een duidelijke deadline: het **End Life of Type (ELOT)** van de huidige Walrusklasse. Dit niet halen betekent een *capability gap*, wat potentieel grote gevolgen heeft voor het voortbestaan van de onderzeedienst. Met de problemen in de planning van GrIT en F-35 in het achterhoofd, is door departementsleiding, bewindspersonen, MCOV en Tweede Kamer direct een zware nadruk gelegd op het halen van die deadline.

De druk op de deadline, samen met bovenstaande problemen in de communicatie en sturing, heeft gezorgd voor een verkrampte omgang met de planning. Bij veel tegenslagen in de planning, was de reflex om het in de volgende stap van het proces te proberen in te halen. Hierdoor ontstond een zeker **harmonica-effect**, waarbij steeds meer druk op het resterende proces tot aan de deadline werd gelegd. Wanneer deze druk vervolgens te groot werd en de signalen ook de stuurgroep haalde, werd de harmonica weer uit elkaar getrokken, waardoor er ineens een grote stap naar achteren werd gezet met de deadline.

Daarbij kent het Defensie Materieel Proces (DMP) alleen de keuze tussen **Military Off The Shelf (MOTS)** of ontwikkelen. Bij de verwerving van onderzeeboten is gekozen voor MOTS. Feitelijk juist

want er wordt ook geen nieuw wapensysteem ontworpen en er is dus geen C-fase nodig. Maar dit uitermate complexe wapensysteem vraagt vanuit zijn aard altijd nog veel bijstelling. Zo is in de praktijk steeds gesproken over MOTS+ of MOTS-evolved. Dit betekent dat het in termen van de benodigde tijd en inzet van expertise in combinatie met drie werven waarmee gesproken wordt een minstens zo complex traject is als het opnieuw ontwerpen van een simpeler wapensysteem.

1.2 Maatregelen

Uit het AMI-onderzoek en de externe doorlichting door AEF zijn aanbevelingen voortgekomen. Van deze aanbevelingen is het grootste deel door de stuurgroep V-OZBT omarmd. Hieronder geven we in een tabel eerst de genomen maatregelen per categorie weer. Na die tabel volgen de drie aanbevelingen die niet zijn overgenomen.

Categorie	Maatregelen voortkomend uit aanbevelingen
Sturing	AEF / Vereenvoudiging bestuurlijke governance <ul style="list-style-type: none">▶ Hef de huidige programboard met onmiddellijke ingang op.▶ Herzien de nieuwe structuur na beëindiging van de D-fase. Hiertoe worden bij faseovergangen en eventueel vaker op verzoek van stuurgroep Gateway Reviews verricht.▶ Vereenvoudig de huidige meervoudige deelname van DMO binnen de governance. DMO stelt een programmadirecteur aan met plaatsvervanger. Hierdoor is er rechtstreeks aansturing in DMO-lijn.▶ Investeer in de invulling en uitvoering van de opdrachtgeversrol en regierol van DGB. AEF / Introduceer operationeel programmaoverleg <ul style="list-style-type: none">▶ Operationeel programmaoverleg met deelname van DMO, DGB, HDFC, DPLAN en CZSK met doel om het “samen te doen”.▶ Mandateer het programmateam om (eenvoudige) beslissingen zelfstandig te nemen. AEF / Versterk team op basis van de eisen van het project <ul style="list-style-type: none">▶ Programmadirecteur en plv zullen intensief gaan samenwerken.▶ Versterk het projectteam, inclusief de achterliggende organisatiedelen in de werkstromen, om het tempo van de planning aan te kunnen. AMI / Aanbevelingen rondom sturing <ul style="list-style-type: none">▶ Inrichting en functioneren van de governance structuur moet erop gericht zijn om ogenschijnlijk tegengestelde belangen van betrokkenen ten aanzien van de factoren Product, Tijd en Geld met elkaar in overeenstemming te brengen en hierin keuzes te maken.▶ Neem bij het voorleggen van besluiten ook alternatieven op of licht toe waarom dat niet mogelijk is.▶ Wees expliciet over in de governance vastgelegde organen en de aan hen toegekende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.▶ Evalueer regelmatig de governance structuur, bij faseovergang of als gebeurtenissen daar aanleiding toe geven.▶ Zorg in de projectorganisatie voor voldoende checks and balances.

Categorie	Maatregelen voortkomend uit aanbevelingen
Communicatie	<p data-bbox="496 232 1318 297">▶ Zorg er voor dat lessons identified van vergelijkbare projecten worden meegenomen.</p> <p data-bbox="488 338 1158 371">AEF / Creëer eenheid tussen stuurgroep en projectteam</p> <ul data-bbox="496 376 1334 409" style="list-style-type: none">▶ Betrek de programmadirecteur sterker bij de uitvoering van het project. <p data-bbox="488 450 1019 483">AMI / Aanbevelingen rondom communicatie</p> <ul data-bbox="496 488 1342 622" style="list-style-type: none">▶ Neem in de opdrachtbrief op wat de uitgangspunten zijn op product, tijd en geld.▶ Reserveer in het verdere verloop van dit project voldoende tijd voor informeren naar besluitvoorbereiding tot besluitvorming.
Zelfkritisch vermogen	<p data-bbox="488 663 1107 696">AMI / Aanbevelingen rondom zelfkritisch vermogen</p> <ul data-bbox="496 701 1318 835" style="list-style-type: none">▶ Draag vanuit de top uit dat er ruimte is voor discussie over eventuele aanpassing van de kaders voor de factoren Product, Tijd en Geld.▶ Verzorg jaarlijks een inspiratiesessie voor (vertegenwoordiging van) de programma organisatie.
Planning	<p data-bbox="488 875 863 909">AEF / Versnel projectuitvoering</p> <ul data-bbox="496 913 1350 1126" style="list-style-type: none">▶ Geef nu de hoogste prioriteit aan het vastleggen van het gunningsmodel. Het concept gunningsmodel voor de boot zal ten spoedigst beschikbaar komen. De oplevering gunningsmodel van andere gunningscriteria wordt nu gezien.▶ Vereenvoudig waar mogelijk het onderliggend proces.▶ Herijking van de uitvoeringsstrategie van de D-fase. <p data-bbox="488 1167 1139 1200">AEF/ Denk vooruit en hanteer verschillende scenario's</p> <ul data-bbox="496 1205 1366 1373" style="list-style-type: none">▶ DMO is verantwoordelijk voor het vooruitkijken met verschillende scenario's tot en met indienststelling.▶ Het heeft de voorkeur om benodigde technische kennis in het projectteam in de eigen organisatie te krijgen en een kostenbewuste afweging te maken bij externe inhuur. <p data-bbox="488 1413 778 1447">AMI / Projectbeheersing</p> <ul data-bbox="496 1451 1366 1944" style="list-style-type: none">▶ Hanteer een tijdsbracket voor de planning, waarbij in bandbreedtes wordt gecommuniceerd. Dit sluit aan bij de budgettaire planning.▶ Definieer het beoogde projectresultaat per DMP fase en in zijn geheel in termen van de factoren Product, Tijd en Geld.▶ Geef in de opdrachtnota duidelijke planningscriteria aan. Maak daarnaast tussentijds helder of hieraan wordt voldaan.▶ Baseer de projectplanning per fase met behulp van een realistische inschatting van de vereiste doorlooptijden per activiteit en benodigde capaciteit.▶ Signaleer in een periodieke planningsnota proactief en duidelijk veranderingen in de planning die consequenties (kunnen) hebben voor het behalen van de deadlines. Bepaal vervolgens met een integrale analyse voor de factoren Product, Tijd en Geld welke alternatieven er zijn om de deadlines alsnog te halen en welke risico's zich hierbij voordoen en leg dit

Categorie	Maatregelen voortkomend uit aanbevelingen
	voor aan het geëigende governanceorgaan ter besluitvorming. Zorg er voor dat risicomanagement vanaf de start van het project als een essentieel onderdeel van de projectbeheersing wordt gezien. Verwerk de geïdentificeerde risico's voor de factor Tijd, maar ook Product en Geld in de planning door hiervoor een reserve in te bouwen (dat ingezet kan worden na goedkeuring door het geëigende governanceorgaan en afgebouwd wordt indien het risico niet meer aanwezig wordt geacht).

Alle maatregelen vanuit het AMI-onderzoek zijn overgenomen. Hierna volgt het drietal maatregelen vanuit het AEF-rapport dat niet is overgenomen:

Creëer eenheid tussen stuurgroep en projectteam door het leveren van de secretaris van de stuurgroep vanuit het projectteam. De stuurgroep geeft aan dat DGB de regie op het hoogste niveau heeft en het opdrachtgeverschap. Om dit te ondersteunen levert DGB de secretaris van de stuurgroep.

Geef staffunctionarissen van DGB en HDFC een expliciete rol in de uitvoering van het project door ze te laten deelnemen aan één of meerdere relevante werkstromen. Deze door AEF voorgestelde intensivering wordt niet overgenomen.

Geef de bestaande liaisons een actieve rol in één of meerdere relevante werkstromen. Deze door AEF geadviseerde invulling wordt niet overgenomen.

1.3 Voortdurende spanningsvelden

De cultuur binnen Defensie heeft zijn eigen unieke voordelen, maar ook nadelen. Daaraan verbonden zijn voortdurende spanningsvelden waarvan men zich bewust moet zijn in het traject.

Er is nu wel tijd, maar er blijft altijd ook noodzaak tot het maken van tempo

Er blijkt over de afgelopen jaren een grote mate van consistentie in de wijze waarop plannen worden verwezenlijkt. Telkens blijkt er onderschatting te zijn van het werk dat nog te verrichten is. Ook nu moeten we in het *aangepaste baseline scenario* constateren dat er na de dialoogronde maar relatief weinig ruimte is voor tegenvallers in het verdere traject. Zeker gezien de lange periode waarover V-OZBT tot Full Operational Capability (FOC) nog zal lopen is het belangrijk om voortgang nu al steeds zo voorspoedig mogelijk te laten verlopen. Haast houden binnen een project dat nog een aantal jaren zal lopen vraagt om voortdurend bewustzijn op alle elementen van de planning.

Het is van belang om druk te houden, maar tegelijk de rust te bewaren

Om voortgang te houden, moet er wel degelijk druk blijven, maar deze mag tegelijk niet leiden tot overmatige stress of werkdruk bij het uitvoerende projectteam. Dat heeft in de afgelopen periode vaak geleid tot opgeleverde producten die niet voldeden aan de kwaliteitseisen waardoor geen besluiten door de stuurgroep genomen konden worden.

Het wij-zij denken moet bewegen naar samen meedenken

Daarnaast was het *wij-zij denken* hardnekkig. De verkleining van de governance is een goed begin, maar blijvende open en duidelijke communicatie tussen projectteam en stuurgroep is nu noodzakelijk om vertrouwen in elkaar te versterken. Daarbij geldt dat juist scherp en transparant communiceren over risico's hierbij helpt.

Door nu al actie te nemen en op een evenwichtige manier tempo te maken en niet te vertragen in besluitvorming, kan het voorgaande patroon op een positieve manier doorbroken worden. Hierbij zal de projectdirecteur met steun van de stuurgroep het voortouw kunnen gaan nemen. Ondanks het feit dat er nu in de herziene planning ruimte is, zal deze direct een versnelling moeten gaan inzetten om die ruimte waar mogelijk te vergroten. Daarbij moet de projectdirecteur steeds de open communicatie tussen stuurgroep en projectteam waarborgen.

1.4 Invulling mogelijke verdere verbeteringen

Met in gedachten de omarmde maatregelen en de voortdurende spanningsvelden die hiervoor genoemd zijn kunnen nog een aantal praktische vervolgstappen benoemd worden.

Verantwoordelijkheid van projectdirecteur vastleggen

De verantwoordelijkheid voor het project moet eenduidig bij de projectdirecteur komen te liggen. Dit is iemand die het project kan dragen, natuurlijk gezag geniet zowel bij het projectteam als bij de leden van de stuurgroep en daarbij ook eigenstandig doorzettingsmacht op de uitvoering heeft. Bij andere departementen zijn met dergelijke rollen veel goede ervaringen opgedaan. Na aanstelling kan deze projectdirecteur ook de hiernavolgende verbeteringen concreet gaan doorvoeren.

Introduceer stevige zichtbare operationele rollen voor bewaking van de uitvoering van besluiten, van kwaliteit van de documenten en de planning

Drie operationele rollen moeten binnen het projectteam vastgelegd worden en wel op zo'n manier dat dit ook zichtbaar is voor de stuurgroep. Het gaat daarbij om het zorgdragen:

- ▶ voor het tot uitvoering komen van besluiten van de governance.
- ▶ dat de documenten die aangeleverd worden aan de stuurgroep van afdoende kwaliteit zijn.
- ▶ dat de gehele planning voortdurend bewaakt blijft en dat effecten van gerealiseerde of gewijzigde risico's en (niet) genomen besluiten van de stuurgroep daarin direct en reëel worden verwerkt.

Realiseer blijvende open communicatie tussen projectteam en stuurgroep

De communicatie tussen projectteam en stuurgroep moet steeds verder verbeterd worden. Dit betekent enerzijds vanaf het projectteam concreet communiceren over wat bekend is. Daarbij geldt dat juist scherp en transparant communiceren over (gerealiseerde) risico's hierbij helpt. Maar ook anderzijds heldere communicatie van genomen besluiten met gehanteerde overwegingen vanuit de stuurgroep naar het projectteam. Dit vraagt niet alleen om het verzenden van besluitenlijsten, maar ook om warme overdracht.

Ontwikkel en gebruik een effectief intern stuurinstrument

Op dit moment ontbreekt binnen de governance van het project een effectief intern stuurinstrument met korte termijn mijlpalen en duidelijke gateways. Daardoor is de noodzaak voor het nemen van scherpe besluiten en de consequenties als die niet worden genomen niet direct inzichtelijk. Het ontwikkelen hiervan zou met voorrang door de projectdirecteur moeten worden ingezet. Mogelijk kan de ontwikkelde risicorapportage daarvoor als basis dienen.

Blijf voortdurend actief inzetten op het inhoudelijk tempo van het proces

Voor het versnellen van het inhoudelijk tempo van het proces zijn meerdere kort-cyclische interventies denkbaar. Veelgebruikt en nuttig zijn pressure cookers (o.a. ook toegepast bij GrIT) en acceleratiebijeenkomsten (o.a. ook toegepast bij wetgevingstrajecten). Hierbij moeten steeds (onderdelen van het) projectteam en relevante leden van de stuurgroep betrokken worden onder leiding van de projectdirecteur.