

Programma vervanging onderzeebootcapaciteit

Externe doorlichting

Datum

21 februari 2022

Opdrachtgever

Ministerie van Defensie

Onderzoeksteam

[REDACTED]

Referentie

GD47/aef externe doorlichting programma vervanging onderzeebootcapaciteit

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht
postadres Postbus 85198 3508 AD Utrecht

telefoon [REDACTED]
website www.aef.nl

/ Inhoud

/ 1	Opdracht en aanpak	4
/ 2	Huidige situatie	5
/ 3	Knelpunten	7
3.1	Rolverdeling	7
3.2	Projectbeheersing	8
3.3	Personele invulling	8
3.4	Externe krachten	9
/ 4	Oplossingsrichting	10
/ 5	Adviezen	11
5.1	Vereenvoudig de bestuurlijke governance	11
5.2	Creëer eenheid tussen stuurgroep en projectteam	11
5.3	Introduceer een operationeel programmaoverleg	11
5.4	Versterk projectteam op basis van eisen project	12
5.5	Versnel de projectuitvoering	12
5.6	Denk vooruit en hanteer verschillende scenario's	12
	Bijlage – interviews	13
	Lijst van figuren	
	Figuur 1 Beoogde governance	10

/ 1 Opdracht en aanpak

Dit rapport bevat de uitkomsten van de door Andersson Elffers Felix (AEF) uitgevoerde externe doorlichting naar organisatie, besturing en uitvoering programma vervanging onderzeebootcapaciteit (V-OZBT).

Opdracht en onderzoeksvragen

Het hoofddoel van deze externe doorlichting is tot aanbevelingen te komen, die intern binnen Defensie moeten leiden tot een effectievere organisatie- en besluitvormingsstructuur (governance) om het vervolg van het programma binnen kaders en zo optimaal mogelijk te laten verlopen met een succesvolle aanbesteding als eindresultaat. Het uitgangspunt van het vervangingsprogramma om te komen tot 'De beste boot voor de beste prijs' blijft hierbij onverminderd van kracht.

Voor de onderzoeksopdracht geldt daarbij de volgende hoofdvraag:

Hoe dient de besturing en uitvoering van het programma te worden ingericht om tijdige, adequate informatieoverdracht en betrokkenheid bij besluitvorming van alle belanghebbenden te borgen, zodat de aanbesteding van de vervangende onderzeebootcapaciteit binnen de kaders Prijs, Tijd en Geld (P,T,G) plaatsvindt?

De scope van de onderzoeksopdracht is gericht op de gehele keten en alle lagen van de organisatiestructuur, waarbij naast de procesgang in die lagen ook de opbouw en omvang van de personele capaciteit (inclusief externe inhuur) binnen het programma moet worden meegenomen. De doorlichting richt zich niet op individuen maar op hoe defensie dit project heeft ingericht.

Aanpak

In aanvang is eerst een verkennende documentstudie verricht.¹ Verder heeft AEF kennisgenomen van de agenda's van stuurgroep en programboard. AEF heeft vanwege de vertrouwelijke aard geen inhoudelijke informatie vanuit het projectteam of notulen van stuurgroep en programboard bestudeerd. AEF heeft vervolgens voor de totstandkoming van het advies in december 2021 en januari 2022 individuele gesprekken gevoerd met alle leden van de stuurgroep, programboard, de projectleiding en direct betrokken (staf)functionarissen. De conceptbevindingen zijn besproken met de programboard en stuurgroep. Dit heeft geleid tot de definitieve bevindingen die in deze schriftelijke rapportage zijn opgenomen.

Opbouw rapportage

Voorafgaand aan de beschrijving van de knelpunten en het daaruit voortvloeiende advies is het goed vooraf te markeren dat alle betrokkenen, ieder op eigen wijze, met veel inzet en toewijding hard werken aan het behalen van het gezamenlijke doel: 'De beste boot voor de beste prijs'.

Deze rapportage richt zich in eerste instantie op een beschrijving van vier clusters van knelpunten, te weten de rolverdeling, projectbeheersing, personele invulling en externe krachten. Nadat we deze vier clusters op hoofdlijnen hebben toegelicht vervolgen we met een overkoepelende schets van onze oplossingsrichting. Deze operationaliseren we tot slot in een zestal hoofdadviezen.

¹ Daaronder vallen (niet uitputtend of op volgorde): rapport Algemene Rekenkamer, de Basisrapportage, Gateway Review 2, rapport ADR en recente Kamerbrief inclusief beantwoording Kamervragen.

/ 2 Huidige situatie

De huidige governance van het Programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit (V-OZBT) bestaat uit een projectteam met daarboven een programboard, een stuurgroep, een Hoog-ambtelijke Commissie Onderzeeboot Vervanging (HCOV) en een Ministeriële Commissie Onderzeeboot Vervanging (MCOV).

Binnen het Ministerie van Defensie is de Directeur-Generaal Beleid (DGB) opdrachtgever van het project, is de Directeur Plannen (DPLAN) van de Commandant der Strijdkrachten (CDS) de behoeftesteller, de Commandant Zeestrijdkrachten (CZSK) de eindgebruiker en is de Defensie Materieel organisatie (DMO) de uitvoerder van het project. In onderstaande omschrijvingen wordt de huidige governance verder uitgelegd.

Projectteam

Het projectteam heeft een projectleider, welke direct valt onder de Directeur Projecten van DMO. De leden van het projectteam zijn verantwoordelijk voor de verschillende deelprojecten, waarvoor zij intensief samenwerken met andere technici van DMO.

Vanwege de politieke en ambtelijke druk op het project, is een programmamanager aangesteld. Zijn opdracht is om de ambtelijke en politieke besluitvorming door de verschillende gremia te begeleiden.

Programboard

De programboard komt maandelijks bijeen. De programmamanager is hiervan de voorzitter. De leden van de programboard zitten op het niveau van brigade-generaal, generaal-majoor of directeur. De projectleider is aanwezig bij de programboard voor inhoudelijke vragen.

Het projectteam rapporteert allereerst aan de Programboard. De voorloper van de programboard is het onderzeebootberaad. Hiervan was de Directeur Integraal Beleid van DGB de voorzitter. Aanvankelijk was het onderzeebootberaad ook een plek waar besluiten genomen werden. Nu is de programboard in hoofdzaak waar de besluitvorming door de Stuurgroep wordt voorbereid.

Stuurgroep

De stuurgroep bestaat uit voorzitter en leden van de Bestuursraad, aangevuld met C-ZSK, D-DMO, D-DCO en een *bestuurlijk dwarsdenker*. De SG is hiervan de voorzitter. De programmamanager van het project is geen lid van de stuurgroep, maar is wel aanwezig bij de vergaderingen.

De stuurgroep is in het leven geroepen om de hogere belangen in dit project goed af te kunnen wegen. En om de communicatie met andere departementen en de HCOV en MCOV voor te bereiden.

Het uitgangspunt is dat de stuurgroep zo vaak bijeenkomt als de programmamanager nodig acht. De projectleider neemt niet deel aan de stuurgroep. Voor de inhoudelijke vragen is de programmamanager aanwezig.

Opdrachtgeverschap

De DGB is opdrachtgever voor het programma V-OZBT. Volgens het nieuwe Besturen Bij Defensie (BBD) is DGB de opdrachtgever gedurende de beleidsfase van een project. In de uitvoeringsfase is de opdrachtgever de CDS.

Voor het programma V-OZBT zijn de andere betrokken partijen:

- ▶ CDS/D-Plan als behoeftesteller en schrijver van het 'Concept of Operations' (CONOPS),
- ▶ DMO/D-Projecten als leverancier van een voltooide gunning,
- ▶ C-ZSK als eindgebruiker van de nieuwe onderzeeboten.

Rollen van DMO in de verschillende lagen van de governance

De Directeur van DMO (D-DMO) is in dit project de eindverantwoordelijke voor het leveren van een gunningsresultaat. Binnen DMO is de Directeur Projecten van DMO verantwoordelijk voor de uitvoering van alle projecten. Onder Directeur Projecten staat de projectleider als hoofd van het team. De programmamanager van het project rapporteert aan de stuurgroep.

De directe sturingslijn van de D-DMO naar de projectleider loopt dus van D-DMO naar D-Projecten naar de projectleider. De programmamanager valt buiten deze sturingslijn. De programmamanager zit de Programboard voor. In de stuurgroep zit D-DMO als lid. De programmamanager is geen lid maar neemt altijd deel aan de vergaderingen en rapporteert ook aan de stuurgroep.

Interdepartementaal

Behalve de interne besluitvorming binnen Defensie, zijn externe partijen van invloed op het proces. Zo heeft de Tweede Kamer het project als Groot Project bestempeld, dus deze wordt nauw betrokken in de voortgang. Ook kan het gunningscontract pas getekend worden als de Kamer deze voor kennisgeving heeft aangenomen.

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) vertegenwoordigt de belangen van een sterk functionerende Nederlandse economie. Daarbij hoort ook het belang van deelname door Nederlandse industrie in een groot project als dit. Deze vallen onder de noemer Wezenlijk Nationaal Veiligheidsbelang. Waarin de mate van strategische autonomie door Nederland ook een belangrijk onderwerp is. Om het gesprek hierover in de HCOV en MCOV goed voor te bereiden is het Interdepartementale Werkoverleg Onderzeeboten (IWO) in het leven geroepen. Hier namen onder Rutte III de volgende partijen aan deel:

- ▶ DEF/DGB (voorzitter IWO)
- ▶ Programmamanager V-OZBT
- ▶ DEF/CDS/DPLAN
- ▶ DEF/HDFC
- ▶ Ministerie van Algemene zaken
- ▶ Ministerie van Financiën / Inspectie der Rijksfinanciën
- ▶ EZK
- ▶ Ministerie van Buitenlandse Zaken / Directoraat-Generaal Politieke Zaken
- ▶ Ministerie van OCW / Basis en Voortgezet Onderwijs en Media
- ▶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Om het IWO goed voor te bereiden vanuit het project, is de werkgroep WNV in het leven geroepen. Hier zijn de maatregelen om het wezenlijke nationale veiligheidsbelang te borgen opgesteld.

/ 3 Knelpunten

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van vier clusters van knelpunten. Waar relevant is op een aantal punten relevante achtergrondinformatie cursief gedrukt meegenomen.

3.1 Rolverdeling

Opdrachtgeverschap

DGB vervult voor de beleidsfase de rol van opdrachtgever voor het programma vervanging onderzeebootcapaciteit. In de praktijk staat DGB relatief ver van de feitelijke dagdagelijkse uitvoering van dit project. Bovendien is DGB minder dan de directie Plannen (DPLAN) gewend een aansturende rol van de uitvoering te vervullen. Door deze samenloop is het voor DGB lastig om de opdrachtgeversrol goed waar te maken.

Verhouding projectteam en programboard/stuurgroep

Het projectteam en de stuurgroep staan niet in directe verbinding met elkaar. De programmamanager is bij beide betrokken, maar tegelijk van geen van beide (projectteam en stuurgroep) een onderdeel.

De communicatie tussen het projectteam en programboard/stuurgroep loopt stroef. De informatie is sterk gecompartmenteerd, wat op zichzelf gebruikelijk is bij dergelijk gevoelige informatie. Wel leidt de uitvoering ervan er in deze situatie toe dat programboard/stuurgroep zich niet altijd volledig geïnformeerd voelen door het projectteam.

Omgekeerd heeft het projectteam het gevoel dat zij te weinig terugkoppeling van de besluiten uit de stuurgroep krijgt. En dat zij relatief veel met programboard/stuurgroep bezig zijn en te weinig met de uitvoering van het project zelf.

Programboard en Stuurgroep

De huidige structuur programboard/stuurgroep is het vervolg op de aanvankelijke situatie met het Onderzeebootberaad, die soms beslissingen escaleerde naar de bestuursraad.

De programboard en stuurgroep kennen nu een vrijwel overeenkomende vergaderfrequentie en daarbij ook een bijna standaard escaleren van beslissingen naar de stuurgroep. Nagenoeg alle beslissingen worden genomen door de stuurgroep.

De programboard is momenteel de plek geworden waar besluitvorming wordt voorbereid. De bedoeling was dat de bezetting in de programboard sterker met de uitvoering betrokken was.

DMO

DMO neemt nu in de programboard effectief twee posities in, als programmamanager (voorzitter) en als directeur projecten.

Zoals aangegeven in de beschrijving van de huidige situatie lopen er binnen DMO verschillende sturingslijnen. De sturingslijn van D-DMO naar projectleider loopt via de directeur projecten en is overzichtelijk. Dat de programmamanager rechtstreeks rapporteert aan DGB maakt die lijn complexer.

3.2 Projectbeheersing

Strategisch overzicht traject

De huidige governance is ingericht voor de D-fase (verwerving) in ieder geval tot voorgenomen gunning.

AEF constateert dat er nu al actiever nagedacht kan worden over de governance en bijbehorende noodzakelijke randvoorwaarden volgend op de keuze voor een werf. Dit voorkomt onnodige vertraging danwel haastwerk op het gebied van aanpassingen van de governance bij de overgang van selectie naar bouw.

Gunningsmodel²

In de aanvankelijke opzet voor het komen tot gunning, zou het gunningsmodel eerder afgerond zijn. Dit zou gebruikt worden om meer helderheid te verschaffen in de voorgestelde convergentie per dialoogronde.

Door proceskeuzes is het gunningsmodel nog niet tot stand gekomen. Zo wordt voor ieder voorstel (tot in detail) het mogelijke aanbod nagerekend door de engineers. Hierdoor neemt de zekerheid toe of het aanbod ook geleverd kan worden door de werven. Wel brengt de zorgvuldigheid in het werk een vertraging met zich mee die negatieve gevolgen heeft voor de doorlooptijd. Hierdoor vergroten de risico's met betrekking tot een capability gap en/of het afvallen van één of meerdere werven.

Behalve gevolgen voor het tijdsplan, brengt het uitblijven van een gunningsmodel risico's met zich mee voor de zuiverheid als basis voor een objectieve keuze voor een van de werven.

3.3 Personele invulling

Opbouw projectteam

Het projectteam is momenteel gevuld met technische experts van DMO. Het bestaat verder uit veel specialisten uit de technische dienst van de onderzeedienst. De focus ligt hierdoor sterk eenzijdig op de technisch inhoudelijke kant van het project.

Bij de inrichting van het team is te weinig rekening gehouden met de bijkomende politieke en ambtelijke druk. De beleids capaciteit en benodigde bestuurlijke sensitiviteit is niet in het team zelf georganiseerd.

² zie ook Basisrapportage programma vervanging onderzeebootcapaciteit (Brief regering 34225-31 28 mei 2021)

Vanuit een behoefte aan meer informatie zijn liaisons aan het team toegevoegd door enkele partijen binnen Defensie. De liaisons zijn overwegend niet actieve deelnemers aan de werkstromen.

Er is binnen het projectteam relatief weinig inzet van eigen kennis en tijd. Defensie benut voor de uitvoering van dit project ook externe technische en financiële kennis. De verhouding eigen personeel en externe inhuur die in het kader van V-OZBT werkzaamheden uitvoeren en gekoppeld zijn aan het programma is op dit moment ongeveer 70%/30%.

Programmamanager en projectleider

De programmamanager is aangetrokken om de projectleider te ontlasten door de ambtelijke processen en beslissingen te begeleiden. Deze is niet hiërarchisch boven de projectleider geplaatst.

De keus voor een programmamanager zonder dat deze in functionele lijn boven de projectleider staat, is moeilijk werkbaar.

De programmamanager is teveel op afstand gezet om verlichtend te kunnen werken voor het project. Hij is niet aanwezig bij de wekelijkse overleggen van het team en heeft geen actieve rol binnen de uitvoering van het project.

Ook heeft de programmamanager geen eigen ondersteuning. Hij kan zich dus onvoldoende laten informeren over het project. Hiermee is zijn rol als brugfunctie tussen programboard/stuurgroep en project beperkt.

3.4 Externe krachten

Interdepartementaal

Het project kent een sterke interdepartementale dimensie. Behalve de interne besluitvorming binnen Defensie, zijn externe partijen van invloed op het proces. Bovendien heeft de mogelijkheid van te brede verspreiding van informatie geleid tot verdere geslotenheid van het projectteam.

Politieke dimensie

De vervanging van de onderzeeboten staat in de politieke aandacht. De Tweede Kamer heeft het project als Groot Project bestempeld. De Tweede Kamer is dus nauw betrokken bij de voortgang. Ook kan het gunningscontract pas getekend worden zodra de Tweede Kamer deze voor kennisgeving heeft aangenomen. Naast het eerder genoemde ontbreken van politieke sensitiviteit binnen het projectteam is hier in de governance onvoldoende op georganiseerd.

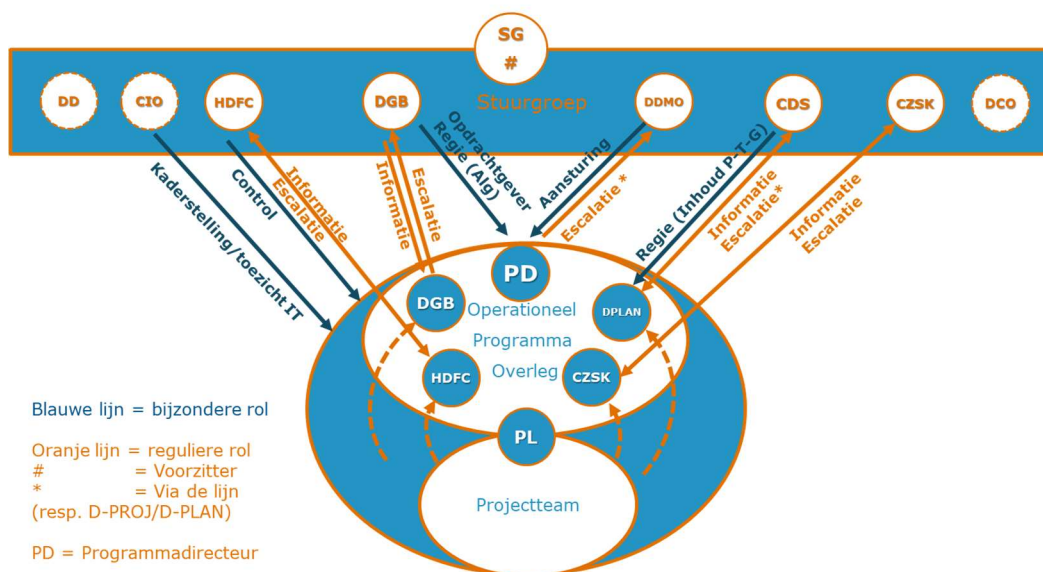
/ 4 Oplossingsrichting

In het volgende hoofdstuk staan de individuele adviezen beschreven. Deze adviezen hangen (deels) met elkaar samen. AEF ziet vanuit die samenhang een aantal elementen als essentieel om mee te nemen in het verbeteren van de bestaande governance.

Drie elementen vormen hierbij de kern. Allereerst is belangrijk dat de bestuurlijke governance (hier: programboard en stuurgroep) wordt versimpeld. Daarnaast moet er verbinding worden gemaakt tussen het 'wij en zij' (hier: bestuur en projectteam). Bovendien moet het projectteam naast techniek ook worden versterkt op het operationele, politieke en financiële vlak.

AEF adviseert daarom om te komen tot één bestuurslaag en een meervoudige directe verbinding tussen die bestuurslaag en het projectteam. Het projectteam moet daarnaast verbreed worden in expertise en daarmee ook versterkt in capaciteit. Tot slot moet verder vooruit gedacht gaan worden en de projectuitvoering waar mogelijk versneld.

De in het advies beoogde governance is hieronder visueel weergegeven. De rol van programmamanager is aangepast en in de beoogde governance programmadirecteur genoemd.



Figuur 1 Beoogde governance

/ 5 Adviezen

In dit hoofdstuk operationaliseren we de hiervoor beschreven oplossingsrichting aan de hand van een zestal hoofdadviezen.

5.1 Vereenvoudig de bestuurlijke governance

Hef de huidige programboard met onmiddellijke ingang op. De agenda van de stuurgroep wordt in de nieuwe situatie voorbereid door de programmadirecteur en het operationeel programmaoverleg waarin alle partijen uit de programboard zijn vertegenwoordigd (zie 5.3).

Herzie de hierboven omschreven nieuwe structuur nadat de keus voor één werf is gemaakt. Overweeg dan een reguliere programmaraad (zoals eerder de Onderzeebootraad) te installeren, welke alleen waar nodig besluiten escaleert naar de Bestuursraad.

Vereenvoudig de huidige meervoudige deelname van DMO binnen de governance. Zorg voor één functionele hiërarchische lijn: D-DMO, programmadirecteur, projectleider.

Investeer in de invulling en uitvoering van de opdrachtgeversrol en regierol van DGB eventueel ondersteund door DPLAN die hierin meer ervaring heeft.

5.2 Creëer eenheid tussen stuurgroep en projectteam

Betrek de programmadirecteur sterker bij de uitvoering van het project. Om de ambtelijke processen en beslissingen goed te kunnen begeleiden, moet deze van de hoed en de rand weten.

Lever de secretaris van de stuurgroep vanuit het projectteam. Deze rol is mogelijk in te vullen door een staffunctionaris van DGB, wat ook goed is om de opdrachtgeversrol te versterken. Op deze manier verdubbel je bovendien de directe verbinding tussen de stuurgroep en het projectteam. De secretaris van de stuurgroep moet daarbij onder andere zorgen voor het opstellen en communiceren van een heldere besluitenlijst.

5.3 Introduceer een operationeel programmaoverleg

Laat de (plv) projectleider en programmadirecteur ondersteunen door een gedeeld programmateam. Vul dit team verder met staffunctionarissen vanuit HDFC, DGB (tevens secretaris stuurgroep), C-ZSK en CDS (DPLAN). Deze personen vervullen ook een verbindingsrol richting hun vertegenwoordiging in de stuurgroep.

Mandateer het programmateam om (eenvoudige) beslissingen zelfstandig te nemen.

Geef deze staffunctionarissen een expliciete rol in de uitvoering van het project door ze deel te laten nemen aan één of meerdere relevante werkstromen, zodat zij voor de voorbereiding van de stuurgroepen niet hoeven te leunen op de uitvoerende functies in het projectteam.

Deze betere inbedding in het project verbetert de kwaliteit van annotatie voor de stuurgroep voor alle deelnemers. Elk stuurgroeplid heeft een functionaris uit het eigen organisatiedeel in het project zitten. Dus er bestaat niet langer een generiek informatiefilter dat bepaalt wat wel en wat niet van belang is voor de stuurgroep.

Voor zover de bestaande liaisons na bovenstaande nog gewenst zijn, geef deze ook een actieve rol in één of meerdere relevante werkstromen.

5.4 Versterk projectteam op basis van eisen project

De programmadirecteur en projectleider moeten intensief gaan samenwerken.

Versterk het projectteam, inclusief de achterliggende organisatiedelen in de werkstromen, om het tempo van de planning aan te kunnen. Het gaat daarbij zowel om kwaliteit als kwantiteit. Dus niet alleen meer technici, maar vooral ook mensen die in de breedte het project versterken.

5.5 Versnel de projectuitvoering

De voortgang van de projectuitvoering is in de interviews een aantal keren actief benoemd. Daarbij zijn de volgende drie concrete punten te herkennen met onze bijbehorende adviezen.

Oplevering gunningsmodel. Geef nu de hoogste prioriteit aan het vastleggen van het gunningsmodel.

Complexiteit gekozen proces. Vereenvoudig waar mogelijk het onderliggende proces. De huidige aanpak vraagt (te)veel inzet van DMO, specifiek bij projectengineering. Ook in komende periode zal dit nog het geval zijn. Door toename van werk bij DMO is het de vraag of hier binnen de huidige aanpak voldoende versnelling gebracht kan worden.

Afweging zorgvuldigheid tegen tijdigheid. Herijk in ieder geval de uitvoeringsstrategie van de D-fase op basis van de uitkomsten van het onderzoek van C-ZSK naar de levensduur van de Walrusklasse. Het doel is een bewuste afweging tussen zorgvuldigheid en tijdigheid te maken, waarbij gekomen wordt tot één werf.

5.6 Denk vooruit en hanteer verschillende scenario's

De blik is binnen de governance nu steeds op de eerstvolgende (tussen)stap gericht. Maak ruimte om steeds verder vooruit te kijken en daarin verschillende scenario's te hanteren tot en met indienststelling.

De vervanging van de onderzeebootcapaciteit duurt nog jaren. Het heeft daarom de voorkeur om benodigde technische kennis in het projectteam in de eigen organisatie te krijgen en externe inhuur te minimaliseren.

Bijlage – interviews

Stuurgroep

Voorzitter (Secretaris-Generaal)
Directeur-Generaal Beleid
Hoofd Directeur Financiën en Control
Commandant Zeestrijdkrachten
Commandant der Strijdkrachten
Plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten
Directeur Defensie Materieel Organisatie
Bestuurlijk dwarsdenker

Programboard

Voorzitter (tevens Programmamanager)
Plv C-ZSK
Directeur Plannen, DPLAN
Directeur Operationeel Beleid en Plannen, DGB
Directeur Begroting, HDFC
Directeur Projecten, DMO

Projectteam

Projectleider
Plv projectleider
Senior medewerker

Staffunctionarissen

Staf CSZK
Staf DGB
Staf DPLAN
Staf HDFC