



Planningsproces Vervanging Onderzeebootcapaciteit

Versie	BS2022002551
Datum	1 maart 2022
Status	Definitief

Colofon

Hoofddirectie Financiën en Control
Directie Managementinformatie en Beheer
Afdeling Management Informatie

Locatie

Den Haag - Plein-Kalvermarktcomplex
Kalvermarkt 32 's-Gravenhage

Postadres

Postbus 20701
2500 ES 'S-GRAVENHAGE
MPC 58B

Contactpersoon

Hoofd Afdeling Management Informatie
[REDACTED]

Versie

Definitief, BS2022002551

Opdrachtgever

Directoraat-generaal Beleid [REDACTED]

Contactpersoon: [REDACTED]

Opdrachtnemer

Directeur Managementinformatie & Beheer
[REDACTED]

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

In het programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit (hierna: V-OZBT) zal waarschijnlijk sprake zijn van een substantiële aanpassing van de huidige en gecommuniceerde planning.

Eind 2019 heeft het Ministerie van Defensie de B-brief naar de Tweede Kamer gestuurd en is gestart met de D-fase. Dit is de verwervingsvoorbereidingsfase met als doel de werf te selecteren die de opdracht krijgt voor het bouwen van de nieuwe onderzeebootcapaciteit. Tijdens de eerste dialoogronde in het voorjaar en de zomer van 2021 met de kandidaat-werven werd duidelijk dat de beoogde termijnen uit de B-brief om te beschikken over de onderzeebootcapaciteit niet haalbaar zijn. Op basis hiervan moet het programma V-OZBT zich beraden op de vervolgstappen, waaronder een aangepaste planning als gevolg van een latere beschikbaarheid van de nieuwe onderzeebootcapaciteit. Het Ministerie van Defensie laat daarom onderzoek uitvoeren naar het planningsproces en de oorzaken van tijdsoverschrijding om hiervan kennis te nemen en er vervolgens lessen uit te trekken.

1.2 Hoofdvraag en scope

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *'Hoe is de planning van het programma vervanging onderzeebootcapaciteit tot stand gekomen en welke factoren hebben geleid c.q. leiden tot tijdsoverschrijdingen ten opzichte van de intern en extern gecommuniceerde planningen?'*

Voor de beantwoording van de hoofdvraag, zijn de onderstaande deelvragen geformuleerd die betrekking hebben op het planningsproces, de oorzaken van tijdsoverschrijdingen en de projectbeheersing.

- Welke planningen bestonden of heeft het programma intern het Ministerie van Defensie vastgesteld?
- Hoe en op basis van welke gegevens, overleggen of adviezen zijn besluiten met effect op de planning tot stand gekomen? Hoe stuurde de projectorganisatie van het Ministerie van Defensie op de beheersing van de planning bij genomen besluiten (van de program board en de stuurgroep)?
- Hoe en op basis van welke gegevens, overleggen of adviezen heeft het Ministerie van Defensie over het programma gecommuniceerd aan de TK en de kandidaat-werven?
- Welke interne en externe factoren van tijdsoverschrijding zijn van invloed geweest op het programma V-OZBT?
- Hoe kunnen de besluitvorming binnen het programma alsook de communicatie intern het programma en naar buiten beter worden vormgegeven?

De scope van de onderzoeksopdracht is de gehele keten c.q. alle lagen van de organisatiestructuur tot en met het niveau van de bewindspersonen van Defensie.

Het onderzoek start bij de A-fase van het Defensie Materieel Proces en analyseert de handelingswijze intern Defensie tot en met oktober 2021. Dit onderzoek richt zich niet op individuen, maar op de wijze waarop de defensieorganisatie informatie in dit programma heeft benut en daarover besluiten heeft genomen.

De onderzochte periode start bij de visie op de toekomst van de Nederlandse onderzeedienst (9 juni 2015) en eindigt bij de brief aan de Tweede Kamer van 27 oktober 2021.

Voor het onderscheid tussen interne en externe factoren van tijdsoverschrijding onderkennen wij de Tweede Kamer en kandidaat-werven als externe factoren. De interne factoren hebben betrekking op de programma-organisatie V-OZBT van het Ministerie van Defensie. De opdrachtnemer voor dit onderzoek is de afdeling management informatie (AMI) van de Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC).

AMI draagt bij aan doelmatigheid en effectiviteit van de besturing en beheersing van de defensieorganisatie, met name door de betrouwbaarheid van de besturing aan de hand van managementinformatie te verbeteren en borgen. De medewerkers van AMI beschikten over de benodigde screening en expertise om de onderzoeksvraag snel en gedegen op te pakken en ook hebben zij geen directe relatie met het programma.

1.3 Verantwoording onderzoek

Naast de buiten de scope geplaatste onderwerpen als de externe governance en onderzoek naar (organisatie)cultuur moet vermeld worden dat het onderzoeksteam gebruik heeft gemaakt van de aan haar beschikbaar gestelde documenten, projectmappen en openbare informatie. De beschikbaar gestelde programmamappen bevatten de meest relevante documenten die door de projectorganisatie worden opgeslagen. De onderzoekers hebben geen emailverkeer geraadpleegd van bij het programma betrokken medewerkers. De deelvragen die ingaan op de wijze waarop besluiten worden genomen konden hierdoor niet met de juiste diepgang worden beantwoord.

1.4. Leeswijzer

Deze vertrouwelijke bijlage gaat alleen in op de deelvraag over de communicatie met kandidaat-werven.

3 Beantwoording deelvragen

3 Hoe en op basis van welke gegevens, overleggen of adviezen heeft het Ministerie van Defensie over het programma gecommuniceerd aan [...] de kandidaat-werven?

Deze deelvraag wordt beantwoord in twee delen. Dit deel gaat in op de communicatie met de kandidaat-werven.

Communicatie met de werven

Communicatie met kandidaat-werven door het projectteam DMO heeft plaatsgevonden in de DMP B-fase en de DMP D-fase.

Voor de B-fase is door directeur Inkoop (DMO) een voorstel tot marktbenadering¹ opgesteld dat door de Centrale Contractencommissie (CCC) is vastgesteld. De marktbenadering bestaat uit drie Requests for Information (RFI). RFI-1 is bedoeld als een inventarisatie van de op de markt beschikbare producten. RFI-2 is erop gericht om een lijst kandidaat-werven op te stellen die in aanmerking komen voor verdiepende gesprekken. RFI-2 is daarmee vooral gericht op eisen die ingaan op de vertrouwelijke omgang met informatie, de relatie van Nederland met de regering van het vestigingsland van de kandidaat werf en het eigenaarschap van het onderzeebootontwerp. Dit laatste is van belang voor de wijze waarop de kandidaat-werf de Nederlandse markt kan betrekken bij de bouw of exploitatie van de onderzeeboten, maar ook of wijzigingen in het ontwerp zijn aan te brengen. RFI-3 gaat verdiepend in op de producteigenschappen/ kansen voor betrokkenheid NLDTIB. Gelet op de gestelde eisen komen alleen de werven Direction des Constructions Navales (DCNS, thans Naval Group), ThyssenKrupp Marine Systems (TKMS), Saab Kockums en Navantia² in aanmerking voor RFI 1 en RFI 2.

Communicatie met de vier kandidaat-werven verloopt via de werkstroom inkoop van het projectteam DMO. De strategisch contractmanager, het hoofd van deze werkstroom, verzorgde de correspondentie met de kandidaat-werven³. De informatie-uitwisseling is gestart met een Industriedag. Hiertoe was de short list aan kandidaat-werven uitgenodigd per mail. Stukken die uitgewisseld zijn werden op CD of DVD uitgewisseld tussen DMO en kandidaat-werf. Nadat de eerste twee RFI's waren uitgevoerd is besloten dat de keuze valt op een bemande onderzeeboot. Met deze keuze is de aanvankelijk voorziene RFI-3 komen te vervallen.

Uiteindelijk heeft in 2019 toch een derde RFI plaatsgevonden. Met het uitkomen van de geactualiseerde Defensie Industrie Strategie (DIS) in 2018, wordt het betrekken van het Nederlands belang bij projecten als deze als strategisch uitgangspunt gezien. Ook de Tweede Kamer heeft zich richting de Staatssecretaris van Defensie uitgesproken de Nederlandse Industrie te willen betrekken⁴. Op basis van deze informatiebehoefte is besloten tot een RFI-3⁵ waarbij kandidaat-werven is gevraagd hoe zij de Nederlandse Industrie zullen betrekken. Voor de RFI-3 uitvraag is een schriftelijke vragenlijst opgesteld gericht aan de vier kandidaat-werven⁶. De kandidaat-werven werden uitgenodigd om een set aan maatregelen voor te stellen en toe te lichten hoe in te gaan op de drie dimensies van de DIS, te weten kennis, rechten en mensen en middelen. De bijdragen zijn door experts van het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat geapprecieerd.

1 Marktbenadering project vervanging OZBT tv onderzoeksfase (DMPB), d.d. 25-10-2017

2 Notitie ICG onderzeebootvervanging: Er is interdepartementaal overeenstemming dat Navantia komt te vervallen als kandidaat-werf, d.d. 21-20-2019

3 Interview met strategisch contractmanager, 20 december 2021 en aanvullende toelichting per email, 9 januari 2022

4 Interviewverslag met voormalig staatssecretaris, 24-januari 2022

5 TK34225, nr. XX, BS2019008045, d.d. 24-4-2021

6 Toelichting per e-mail van dd 9 januari 2022

Daarnaast zijn de klankbordgroep, PWC, het Haags Centrum voor Strategische Studies (HCSS) en de DGB, HDFC, DPLAN, en de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) betrokken geweest bij dit proces.

Uit het eindrapport⁷ van de RFI-3 blijkt dat gelet op het strakke tijdschema om het B-document rond de zomer 2019 op te leveren kandidaat-werven niet altijd complete informatieposities hebben gehad of antwoorden met voldoende diepgang hebben kunnen geven. Hierdoor konden de experts niet in alle gevallen tot een goed inzicht komen voor hun appreciatie. In het eindrapport staat dat de uitvraag RFI-3 t.a.v. DIS-2018 geen handvatten biedt om te komen tot een weging. De ene individuele industriële capaciteit is niet aangewezen als belangrijker dan de andere. Het DIS-projectteam kon daardoor geen onderscheid maken in het belang van elk van de dimensies kennis, rechten, mensen en middelen. Het resultaat van dit onderzoek is dat er geen totaaloordeel per werf is of dat er gronden zijn voor uitsluiting van een kandidaat-werf⁸. Uiteindelijk wordt naar aanleiding van uitgebreid interdepartementaal overleg besloten om de verwervingsstrategie in concurrentie voort te zetten. Hiermee wordt de B-fase afgerond.

De D-fase bestond volgens planning uit een voorbereidingsfase, een dialoofase, en een gunningsfase. Planning en uitvoering van de voorbereidingsfase heeft - in afwachting van de behandeling van de B-Brief in de Tweede kamer - gedurende 2020 plaatsgevonden. Op basis van een nadere inschatting van de voorbereidingsfase blijkt dat deze meer tijd in beslag zal nemen dan gepland⁹. Om te voorkomen dat dit leidt tot het vertragen van de dialoofase en het gunningsbesluit, wordt besloten om de voorbereidingsfase te intensiveren door het invlechten van een Joint Exploration Phase (JEP). Deze JEP vond plaats in Q4 2020¹⁰. Het doel van deze JEP was nagaan of de eisen begrijpelijk en duidelijk zijn voor de kandidaat-werven. Inhoudelijke discussies mochten nog niet worden gevoerd.

Na de JEP heeft terugkoppeling aan de Contracten Commissie Defensie (CCDEF) en de Centrale Contracten Commissie (CCC) plaatsgevonden onder verwijzing naar de eindrapportage voorbereidingsfase dialoofprogramma VOZBT dat naar de MCOV is verzonden in februari 2021¹¹. In de nota van december 2020 aan de CCC¹² memoreert de ██████ aangaande de planning dat Letters of Commitment (LOC's) moeten worden omgezet in een Memorandum of Understanding (MoU) met de nationale overheid van de winnende werf. Dit betekent dat vanaf ontvangst van de offertes tot het moment van gunning van de opdracht (gepland 4^e kwartaal 2022) mogelijk met drie landen concept MoU's moeten worden opgesteld, besproken en afgerond. De ██████ stelt deze ambitie ter discussie en ook de ██████ ██████ schrijft zelfs aan de CCDEF dat dit 'schier onmogelijk' is¹³. In de behandeling van de stukken in de CCDEF van 21 december 2020 en de CCC¹⁴ (5 januari) komt deze opmerking niet aan bod. Daarnaast wordt opgemerkt dat de planning van begin tot einde dialoofase onder druk staat door de COVID-19 pandemie. Ook valt te lezen in het document dat de leidraad, zoals die op dat moment voorligt, nog niet volledig is. Dit betekent dat deze uitvraag in een later stadium wordt aangeboden aan de kandidaat-werven.

Na vaststelling van de kaderstellende documenten door de MCOV (begin februari 2021) is de dialoofronde begin februari 2021 van start gegaan. Vanaf dit moment verloopt alle correspondentie met en van de kandidaat-werven via aparte e-mail boxen. Hetgeen met de kandidaat-werven is gecommuniceerd wordt, is gebaseerd op de DMP A-brief, opdrachtnota's, DMP B-brief, informatie die met de TK is gedeeld¹⁵, besluitvorming binnen de governance van het project, afstemming met andere werkstromen en interne regelgeving.

7 Rapport onderzoek naar de bijdragen van de kandidaat_werven aan het realiseren van defensie industrie strategie als aanvullend onderzoek ihkv de OEM selectie.

8 Rapport onderzoek bijdrage werven aan de DIS[DMO2019007415].pdf, d d. 18-7-2019

9 20200629 Stuurgroep Nota predialoof voorbereidingsfase VOZBT

10 20121220 Interview ██████

11 Verslag program board 9 februari 2021

12 20201211 CCDEF aanbiedingsnota VOZBT Dec 2020

13 CCDEF aanbiedingsnota VOZBT Dec 2020.pdf, d.d. 11-12-2020

14 Nota CC januari 2021.pdf, d.d. 5-1-2021

15 De ██████ van DMO kan geen andere informatie aan Kandidaat-werven verstrekken over de planningdata dan (openbaar) is gecommuniceerd aan de TK

Hierbij vindt enerzijds afstemming plaats in het CCDEF en CCC en anderzijds via de lijn van program board en stuurgroep V-OZBT. In 2021 zijn in de dialoogleidraad van 8 februari 2021, de hieronder genoemde vier rondes aangekondigd. Deze zijn conform planning uitgevoerd voor de rondes 1A en 1B, maar worden mogelijk anders ingericht voor de verdere rondes vanwege de planningsproblematiek. Hierover wordt naar verwachting begin 2022 besloten.

- Ronde 1A: 23 feb- 3 maart. Deze ronde gaat in op de in de JEP ontbrekende zaken als framework ILS/ ISS, bezoek DMI, WNV conceptmaatregelen, indruk strategisch partnership
- Ronde 1B: 10 mei – 17 juni
- Ronde 2: 4 okt-22 oktober. Is ronde 2A geworden in december 2021. Deze ronde richtte zich op betaalbaarheid en haalbaarheid, TC updates, ILS/ ISS en beveiliging.
- Ronde 3: 10 januari 2022 – 28 januari 2022

Naar aanleiding van ronde 1A wordt in de program board¹⁶ melding gemaakt dat de kandidaat-werven allemaal aangeven dat de gestelde deadline [om een compliancy matrix aan te leveren] enorm uitdagend is. Naar aanleiding van de dialoogronde 1B wordt in de program board besproken dat de dialoogronde 1B minder diepgang heeft gebracht dan gehoopt. De kandidaat-werven hebben minder/ onvolledige informatie aangeleverd¹⁷. Uit een aanbiedingsnota van de strategisch contract manager aan de voorzitter en leden van het CCDEF blijkt dat dit komt doordat de werven bepaalde annexen nog niet hebben aangeleverd, maar ook doordat de eisen sets vanuit andere werkstromen nog niet bij inkoop zijn aangeleverd¹⁸. Ook was er tijdens Dialoogronde 1B sprake van een groot aantal onzekerheden in de voorlopige scope van Defensie¹⁹.

Het commerciële belang van de kandidaat-werf is zo groot dat zij vanaf de A-fase alleen tijdsbrackets verstrekten voor de bouw van een onderzeeboot. Pas na doorvragen in de 2A ronde in december 2021 – drie jaar later, na RFI-2- bleek dat de gemiddelde bouwtijd soms naar boven is bijgesteld²⁰. Initieel is de levertijd als knock out criterium gehanteerd, maar in deze fase worden ook afspraken gemaakt over boetes bij niet tijdige levering. Hierdoor zien kandidaat-werven zich genoodzaakt betere inschattingen te geven van de bouwtijd.

16 Verslag programboard, d.d. 9-3-2021

17 Verslag programboard, d.d. 13-7-2021

18 20201211 CCDEF aanbiedingsnota VOZBT Dec 2020

19 Programboard 20210713 Nota handelingsopties na dialoogronde 1B

20 Telefonische toelichting strategisch contract manager