



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij de 1e Voortgangsrapportage Programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij de 1e Voortgangsrapportage Programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit
Uitgebracht aan	De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	10 mei 2022
Kenmerk	2022-0000133334

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding opdracht—4

1 Opdracht—6

2 Feitelijke bevindingen—7

- 2.1 Inleiding—7
- 2.2 Het proces van totstandkoming van de 1e VGR—7
- 2.3 De volledigheid van de in de 1e VGR opgenomen informatie—7
 - 2.3.1 Op hoofdlijnen inzicht geven in de voortgang van de verwerving van de onderzoekboten en eventuele wijzigingen en knelpunten ten opzichte van eerdere besluiten, kaders en uitgangspunten.—7
 - 2.3.2 Motivering waarom de C-fase van het DMP niet is overwogen / toelichting toepassing Toetsingskader Verwerving van de Plank—8
 - 2.3.3 Op hoofdlijnen rapporteren over gerelateerde projecten—9
 - 2.3.4 Planning—9
 - 2.3.5 Aantallen en ambities / inzetbaarheidsdoelstellingen—10
 - 2.3.6 Infrastructuur—10
 - 2.3.7 Transitie(kosten)—11
 - 2.3.8 Levensduurkosten—11
 - 2.3.9 Inpassing investeringsprogramma—12
 - 2.3.10 Positie Nederlandse industrie—12
 - 2.3.11 Risicoreservering—12
 - 2.3.12 Risico's—12
 - 2.3.13 Eisen op basis van artikel 10 RGP—13
 - 2.3.14 Ontwikkeling partnerlanden—13
- 2.4 De consistentie van de in de 1e VGR opgenomen informatie met andere beschikbare informatie—13
- 2.5 De aansluiting van de in de 1e VGR opgenomen (feitelijke) informatie met onderliggende financiële en niet-financiële administraties en registraties—14

3 Verantwoording onderzoek—15

- 3.1 Werkzaamheden en afbakening—15
- 3.2 Gehanteerde standaard—15
- 3.3 Verspreiding rapport—15

4 Ondertekening—16

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 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 specifieke werkzaamheden en heeft betrekking op de periode tot de D-brief van het programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit (D-fase). De commissie Defensie vraagt voor deze fase van de ADR een rapport van feitelijke bevindingen 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.

Doel programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit

De huidige onderzeeboten van de Walrusklasse zijn in gebruik sinds de jaren negentig van de vorige eeuw en bereiken in de jaren dertig ¹ het einde van de operationele, economische en technische levensduur. Deze expeditieaire 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 boten en uitfasering van de bestaande capaciteit.

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. Defensie heeft behoefte aan een vervangende onderzeebootcapaciteit (V-OZBT) 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.

¹ Zie vertrouwelijke bijlage 1 bij de 1e VGR

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 boten, het gereserveerde budget, de shortlist van de kandidaat-werven en de verwervingsstrategie. Inmiddels bevindt het programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit zich in de verwervingsvoorbereiding (D-fase).

1 Opdracht

De opdracht heeft betrekking op de werkzaamheden die de ADR uitvoert in het kader van de 1^e VGR van het grote project Vervanging Onderzeebootcapaciteit. De opdracht heeft als doel om de commissie Defensie van informatie te voorzien over de in de 1e 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 1e VGR met daarin opgenomen waarborgen voor de juistheid, de volledigheid, de tijdigheid, de actualiteit en de consistentie van informatie.
- De volledigheid van de in de 1e 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 1e VGR, wordt nagegaan of dit is beargumenteerd in de 1e VGR.
- De consistentie van de informatie in de 1e VGR met andere voor de ADR beschikbare informatie binnen de (programma)organisatie.
- De aansluiting van de in de 1e VGR opgenomen (feitelijke) informatie met onderliggende financiële en niet-financiële administraties en registraties en met andere voor de ADR beschikbare documenten.

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

2 Feitelijke bevindingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn bevindingen geformuleerd inzake de in de 1e VGR van het grote project Vervanging Onderzeebootcapaciteit opgenomen informatie.

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 Het proces van totstandkoming van de 1e VGR

Wij hebben vastgesteld dat Defensie de bestaande procesbeschrijving heeft geactualiseerd ten behoeve van de totstandkoming van de 1e VGR en deze ook heeft gevolgd. Bij de actualisatie is rekening gehouden met de door ons gerapporteerde bevindingen in het kader van ons onderzoek naar de basisrapportage. Daarin hebben wij geadviseerd de procesbeschrijving aan te vullen door daarin aan te geven op welke wijze de aspecten juistheid, volledigheid, tijdigheid, actualiteit en consistentie van informatie bij de totstandkoming van de VGR's worden gewaarborgd.

2.3 De volledigheid van de in de 1e VGR opgenomen informatie

In de navolgende tekst zullen wij ingaan op de vraag of Defensie in de 1e VGR heeft voldaan aan de informatie-eisen, individueel of gegroepeerd, uit de uitgangspuntennotitie. Hierbij willen wij benadrukken dat Defensie zich in de D-fase bevindt van de verwerving van de vervangende onderzeebootcapaciteit.

2.3.1 *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 1e VGR wordt op hoofdlijnen inzicht gegeven in de voortgang en situatie van het programma V-OZBT vanaf de situatie, zoals beschreven in de basisrapportage (start dialoofase begin februari 2021) tot en met de peildatum 31 december 2021. Tevens wordt op hoofdlijnen inzicht geboden in wijzigingen ten opzichte van eerdere besluiten, kaders en uitgangspunten. Meer in detail zijn de wijzigingen voor wat betreft de verschillende aspecten ten opzichte van de basisrapportage wat minder inzichtelijk gemaakt.

Zoals beschreven in de aanbestedingsbrief bij de 1^e VGR heeft Defensie in maart 2022 besloten tot aanpassingen in de tot nog toe gevolgde werkwijze in de verwervingsvoorbereiding van de nieuwe onderzeeboten. Belangrijke elementen hierbij zijn:

- Het niet voortzetten van de dialoogrondes 2B en 3 met de kandidaat-werven;
- Het nog in 2022 overgaan tot een offerteaanvraag bij de 3 kandidaat-werven;
- Het loskoppelen van het leveringscontract en het instandhoudingscontract.

Verder zal op korte termijn prioriteit worden gegeven aan het opstellen en vaststellen van de primaire en secundaire eisen, het beoordelingskader en het gunningsmodel. Ook zal het langer doorvaren met de Walrusklasse onderzeeboten mogelijk worden gemaakt.

Om te komen tot besluitvorming over aanpassingen in de verwervingsvoorbereiding heeft Defensie een aantal opties benoemd waarbij steeds een aantal elementen in beeld

zijn gebracht. Deze elementen waren de verwachte tijd tot contracttekening, de verwachte tijd tot een 2^e *fully operational capable* boot, de extra kosten als gevolg van langer doorvaren, de kwaliteit en integraliteit, en de personele capaciteit.

Onze belangrijkste bevindingen bij de aanpassing in de verwervingsvoorbereiding zijn:

- 1) Van het totstandkomingsproces met betrekking tot de in kaart gebrachte effecten van de benoemde opties is weinig vastgelegd. Feitelijk zijn alleen de bepaalde effecten vastgelegd;
- 2) In de aanbiedingsbrief bij de 1^e VGR voortgangsrapportage is weinig tot niets gezegd over de in beschouwing genomen opties en over de (op hoofdlijnen) in kaart gebrachte voor- en nadelen per optie;
- 3) Er is geen optie waarbij de afweging van alle voor- en nadelen duidelijk tot een betere uitkomst leidt ten opzichte van de andere opties. De uiteindelijk gekozen optie is een politieke beslissing geweest;
- 4) Volgens Defensie is bij de uiteindelijk gekozen optie het beperken van het risico op een *capability gap* de meest bepalende factor geweest. Wij merken op dat het risico op een *capability gap* bij alle opties aanwezig is en dit risico lijkt bij de gekozen optie ook niet significant kleiner dan bij de andere opties;
- 5) Er speelt nog een aantal belangrijke risico's bij de gekozen optie zoals contractwijzigingen na contracttekening, ongeldige aanbiedingen, nadelige positie bij het aangaan van het instandhoudingscontract en onduidelijkheid over de juridische inrichting van de gunningsfase;
- 6) Ten tijde van de keuze voor een optie was er nog geen uitgewerkte planning voor het vervolg van de verwervingsvoorbereiding aanwezig. De planning tot de eerste mijlpaal is in april 2022 uitgewerkt;
- 7) Ten tijde van de keuze voor een optie was er voor de gekozen optie nog geen gedetailleerde risicoanalyse beschikbaar met een zo goed mogelijk inschatting van met name de planningsrisico's en het benoemen van maatregelen om de risico's te mitigeren. Op hoofdlijnen is in de aanbiedingsbrief bij de 1^e VGR wel ingegaan op de risico's en te nemen maatregelen maar uitwerking moet nog plaatsvinden om de mogelijke effecten van risico's beeld in beeld te krijgen.

2.3.2 *Motivering waarom de C-fase van het DMP niet is overwogen / toelichting toepassing Toetsingskader Verwerving van de Plank*

Defensie is in de 1^e VGR ingegaan op het aspect van toetsing van het programma van eisen aan het Toetsingskader Verwerving van de Plank. Defensie meldt dat, in antwoord op vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van de in mei 2021 uitgebrachte basisrapportage, zij heeft aangegeven dat het in de rede ligt om de twaalf controlevragen uit het toetsingskader als onderdeel van de D-fase te beantwoorden, ter nadere onderbouwing van de keuzes voor ontwerpaanpassingen binnen de kaders van de B-brief en dat hieraan sindsdien uitvoering is gegeven. Defensie betoogt dat de controlevragen niet eenvoudig en eenduidig te beantwoorden zijn, waar het betreft de precieze risico's en (meer)kosten en dat het toetsingskader een praktisch handvat ontbeert hoe de beantwoording te kwantificeren en om te zetten naar richtlijnen voor de verdere verwervingsvoorbereiding. Desondanks bieden volgens Defensie de uitkomsten van deze interne toetsing beter inzicht bieden in de onderbouwing van beoogde aanpassingen op de ontwerpen van de kandidaat-werven. Ook worden volgens Defensie de uitkomsten meegewogen bij de concretisering van het concepteisepakket, waarbij het gelijke speelveld wordt gewaarborgd.

Aangezien de onderzeebootvervanging geen ontwikkeltraject betreft, maar wel sprake is van aanpassingen op een MOTS-concept (gemodificeerde MOTS), zal Defensie moeten kunnen verantwoorden dat de extra kosten en risico's van de beoogde aanpassingen

opwegen tegen de functionele meerwaarde van de aanpassingen ten opzichte van een MOTS-concept.

Daarom herhalen wij onze aanbeveling dat Defensie, gezien het grote belang van de beheersing van modificaties, de risicomanagementplannen van de werven gedegen beoordeelt of laat beoordelen.

2.3.3 *Op hoofdlijnen rapporteren over gerelateerde projecten*

Over de aan de vervanging van de onderzeeboten gerelateerde projecten is in de 1e VGR minder gerapporteerd dan in de basisrapportage. Er is in de 1e VGR tekstueel niet ingegaan op het torpedowerk- en ondersteuningsschip, de informatietechnologie, de infrastructuur en de bewapening. Evenmin is een vertrouwelijke bijlage over de bewapening opgenomen. Er is slechts in de vertrouwelijke bijlage 2 (LCC-budget) bij de VGR cijfermatig gerapporteerd over een deel van de gerelateerde projecten in de vertrouwelijke bijlage. Volgens Defensie is dit gedaan omdat de precieze omschrijving van de verschillende typen bewapening in samenhang, inzicht geeft in de capaciteiten van de vervangende onderzeebootcapaciteit. Wel is in de 1e VGR aangegeven dat vanwege de internationale ontwikkelingen en het uitbrengen van de nieuwe Defensienota de bewapening zal worden herzien.

2.3.4 *Planning*

In de voortgangsrapportage wordt ingegaan op de planning zoals die tot het moment van besluitvorming over het vervolg van de verwervingsvoorbereiding (eind maart 2022) door het projectteam is gevolgd.

In de basisrapportage werd aangegeven dat het uitgangspunt voor de dialoog was de levering van de eerste nieuwe onderzeeboot vanaf 2028 en ten minste twee nieuwe onderzeeboten *fully operational capable* uiterlijk eind 2031.

De planningsinformatie is in de aanbiedingsbrief bij de eerste voortgangsrapportage wat verspreid opgenomen en daardoor wat minder eenvoudig toegankelijk. Daartoe volgt onderstaande chronologische opsomming. Na het uitbrengen van de basisrapportage eind mei 2021 is (het inzicht in) de planning als volgt gewijzigd:

- In juni 2021 werd op basis van de uitkomsten van de eerste dialoogronde duidelijk dat de mijlpalen uit de basisrapportage niet realistisch waren;
- In september 2021 is een aangepaste baseline planning opgesteld waarin verwacht werd dat eerste twee boten in de periode 2035-2036 *fully operational capable* zouden zijn;
- Eind oktober 2021 heeft Defensie de Kamer geïnformeerd dat sprake zal zijn van een substantiële aanpassing van de huidige planning. Hierbij is ook een aantal onderzoeken aangekondigd. In afwachting van de uitkomsten van de onderzoeken is nog geen indicatie gegeven van de omvang van de vertraging;
- In februari 2022 is op basis van de inzichten uit de dialoogronde van december 2021 de aangepaste baseline planning geactualiseerd. Vervolgens is deze planning nogmaals kritisch bezien met als doel om deze robuust te maken door het combineren met het risicoprofiel en het stellen van bandbreedtes op de mijlpalen. Deze planning is aangeduid als de robuuste baseline planning. Hierin wordt verwacht dat twee boten *fully operational capable* zijn de periode 2035-2038;
- Begin maart 2022 is naast deze robuuste baseline planning een aantal alternatieven uitgewerkt. Voor deze alternatieven zijn de tijdseffecten bepaald ten opzichte van de robuuste baseline planning;
- Eind maart 2022 is uit de alternatieven een keuze gemaakt, waarbij tevens is besloten om het vervolg van de tweede dialoogronde en de derde dialoogronde te laten vervallen en direct over te gaan op voorbereiding van een offerteaanvraag op basis van (alleen) een leveringscontract. De bij deze keuze behorende verwachting van twee boten *fully operational capable* is 2034-2037.

Op het moment dat intern Defensie de keuze is gemaakt voor een alternatief (eind maart 2022), hetgeen als zodanig ook is verwoord in de 1^e VGR, was nog geen uitgewerkte planning voor het vervolg van de verwervingsvoorbereiding aanwezig. De planning tot de eerste mijlpaal is in april 2022 uitgewerkt. Ook dient nog een nadere inventarisatie en analyse van de planningsrisico's plaats te vinden en dient zowel een deterministische als een probabilistische planning te worden opgesteld.

In de aanbestedingsbrief bij de 1^e VGR wordt aangegeven dat de eerstvolgende mijlpaal ("beoordelingskader en gunningsmodel inclusief primaire en secundaire eisen (met de afwegingen ten aanzien van product, tijd en geld)" 'na de zomer' wordt bereikt en dat na het bereiken van deze mijlpaal het beeld voor het vervolg wordt geactualiseerd. Verder is aangegeven dat Defensie ernaar streeft om de offerteaanvraag (*Request for Quotation, RfQ*) in het laatste kwartaal van 2022 te kunnen sturen naar de kandidaat-werven. De indicatie over de mijlpaal contracttekening is dan "gevolgd door een offertetraject van naar schatting een jaar tot het gunningsbesluit. Deze periode van een jaar berust op de aanname dat Defensie ten minste één geldige bieding ontvangt." Er is geen indicatie opgenomen over de mijlpaal D-brief.

Hoewel het begrijpelijk is dat er voorzichtigheid wordt betracht, is dit wel een vrij abstracte manier van plannen waarbij de doorkijk naar het verloop van het programma beperkt is. Door het benoemen van (abstracte) mijlpalen zonder een gedetailleerd uitgewerkte planning wordt bij het sturen op deze mijlpalen het risico vergroot met betrekking tot kwaliteit en integraliteit.

In de 1e VGR is informatie verstrekt omtrent de planning van de gerelateerde projecten. Op dit moment is nog veel onzeker. De planning van de infrastructuur kan bijvoorbeeld pas worden opgesteld nadat uit het afgesloten contract met de winnende werf duidelijk is geworden welke infrastructurele maatregelen door welke partijen moeten worden getroffen.

Uit de analyse van de bouw tijden volgens de handelingsopties komt naar voren dat geen rekening is gehouden met "learning curve" effecten. De bouw tijden voor alle vier boten is nu 78 maanden. Feitelijk is een marge voor onzekerheid ingebouwd.

2.3.5 *Aantallen en ambities / inzetbaarheidsdoelstellingen*

Naast de reeds in de B-brief gegeven toelichting heeft Defensie ook in de basisrapportage een toelichting gegeven op de relatie tussen het aantal te verwerven onderzeeboten en de vastgestelde inzetbaarheidsdoelstellingen. Zowel de nationale inzetbaarheidsdoelstellingen als de afspraken in NAVO-verband zijn vermeld in de 1e VGR. Defensie heeft in haar reactie op het AR rapport "Vizier op de vervanging van de onderzeeboten" aangegeven dat beide inzetbaarheidsdoelstellingen in lijn zijn met elkaar en leiden tot dezelfde kwantitatieve behoefte van vier onderzeeboten. In de aanbestedingsbrief en de 1^e VGR zijn geen wijzigingen gerapporteerd.

2.3.6 *Infrastructuur*

In de 1e VGR is nog geen overzicht van verwachte infrastructurele investeringen en aanpassingen opgenomen. De aard en omvang van de infrastructurele investeringen en aanpassingen zullen voornamelijk worden bepaald door de eigenschappen van de nieuwe onderzeeboten. Deze eigenschappen worden vastgelegd bij de gunning van het contract.

In het levensduurkostenbudget is budget gereserveerd voor infrastructuur gerelateerd aan de introductie van de nieuwe onderzeeboten. Mocht op basis van de informatie uit de biedingen op grond van de *RfQ* blijken dat de infrastructurele investerings- en exploitatiekosten hoger zijn dan nu in het taakstellend budget is opgenomen, dan zal dat volgens Defensie binnen het taakstellend budget moeten worden opgelost.

2.3.7 *Transitie(kosten)*

Defensie verwijst in de voortgangsrapportage naar de basisrapportage van mei 2021 en geeft feitelijk aan dat de kennis ten opzichte van de vorige rapportage niet is gewijzigd.

De kosten van de transitiefase zijn op dit moment nog niet in beeld. Defensie verwacht niet dat de transitiefase per definitie meerkosten met zich meebrengt omdat de oude capaciteit stapsgewijs wordt uitgefaseerd. Op basis van de nog op te stellen gedetailleerde planning voor de transitiefase kan een inschatting worden gemaakt van de transitiekosten. De eventuele transitiekosten zullen in dat geval volgens Defensie binnen het taakstellend budget moeten worden ingepast.

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. 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 uit dienst worden gesteld. Feitelijk betekent dit dat met het besluit in 2022 de oudste 2 onderzeeboten uit de Walrusklasse uit de vaart te gaan nemen, de transitie is begonnen.

2.3.8 *Levensduurkosten*

In de commercieel vertrouwelijke bijlage bij de basisrapportage V-OZBT wordt een integraal financieel overzicht gepresenteerd waarin de budgetten uit de B-brief (pp 2017) en actueel (pp 2021) zijn opgenomen. Het levensduurkostenbudget is in 2017 gebaseerd op de kostenraming uit de Kosten Baten Analyse (KBA).

In de 1e VGR vermeldt Defensie dat in het levensduurkostenbudget voor de onderzeebootvervanging focus zal moeten worden aangebracht en dat het budget voor de levering zal worden losgekoppeld van het budget voor de instandhouding. Daarbij is bij de afweging van de voor- en nadelen van de handelingsopties een omvangrijk financieel risico voorzien.

Afgezien van het feit dat op grond van de gewijzigde planning twee van de vier boten op termijn uit de vaart moeten worden genomen, zijn ten opzichte van de basisrapportage nog geen diepgaande inzichten te vormen omtrent bijvoorbeeld de transitiefase en in het bijzonder de daaraan verbonden kosten. Het LCC-budget in de vertrouwelijke bijlage 2 is opgesteld met als peildatum 31-12-2021. Vanwege het feit dat de aanbiedingsbrief bij de 1^e VGR melding maakt van een wijziging in de verwervingsvoorbereiding, dient het LCC-budget dienovereenkomstig te worden aangepast en te worden geactualiseerd. Nadere contractuele afspraken over de instandhouding zullen volgen na de gunning en ondertekening van het leveringscontract met de winnende werf.

Wij benadrukken dat daarnaast ook de businesscase zal moeten worden geactualiseerd, waarbij uitgangspunten worden uitgewerkt zoals het ontkoppelen van het leveringscontract en de instandhouding evenals het herijken van de risicoreservering. De kosten van langer doorvaren met de Walrusklasse worden gefinancierd van buiten het projectbudget vervanging onderzeebootcapaciteit.

De 1^e VGR en de daarbij behorende aanbiedingsbrief nemen wel een voorschot op, maar maken nog niet duidelijk of voorzienbaar dat herijking van het projectbudget noodzakelijk is. Evenmin is duidelijk in hoeverre compensatie zal gaan plaatsvinden door een structurele verhoging van de Defensiebegroting (naar aanleiding van de internationale ontwikkelingen). De aangekondigde Defensienota 2022 zal hierop een antwoord moeten geven.

In het kader van onze bevindingen ten aanzien van de aspecten planning (2.3.4) en LCC (2.3.8) verwijzen wij naar een uitspraak uit de bijlage bij Kamerbrief 31526 nr. 34 (Beleidsdoorlichting COTS / MOTS van 17 december 2021):

"Tenslotte een methodologische opmerking met een inhoudelijke component. In het onderzoek zijn de behaalde resultaten op tijd en geld getoetst aan de vooraf bepaalde budgetten en plannen. De frequentie en de omvang van geconstateerde overschrijdingen doen de vraag rijzen of deze budgetten en tijdsplanningen wel realistisch zijn (geweest) en wel geschikt zijn als toetssteen. Tegelijkertijd vestigt de constatering van min of meer systemische overschrijdingen van budget en tijdsplanning de aandacht op de totstandkoming van deze grootheden. Ik meen dat een aanbeveling om meer aandacht te besteden aan een grondige check op realiteitszin van budget en tijdsplanning bij Defensieprojecten op basis van dit onderzoek niet zou misstaan."

2.3.9 *Inpassing investeringsprogramma*

Wij hebben vastgesteld dat het actuele investeringsbudget tegen prijspeil 2021 niet passend is binnen het meest actuele Defensie Lifecycle Plan (DLP, versie 22.1). Dit DLP heeft een tijdshorizon van 15 jaar. Wij merken op dat een bedrag voor de delta exploitatiekosten is opgenomen in de planperiode ná 2037, hetgeen in lijn is met de reguliere DLP-systematiek.

In afwachting van de offertes kan formeel nu nog niet worden gesteld dat het project niet inpasbaar is. Defensie is echter vrij stellig in de aanbestedingsbrief met de volgende constatering dat *"hetgeen de werven aanbieden nog niet past binnen de beoogde richtprijs en plafondprijs, en dat de risicoreservering geen ruimte meer bevat om onvoorziene tegenvallers op te vangen. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de extra investeringskosten voor langer doorvaren met de Walrusklasse (zie onderstaand), of met mogelijk sterk gestegen prijzen op de defensiemarkt als gevolg van schaarste en inflatie"*.

Zie voorts het gestelde onder 2.3.8.

2.3.10 *Positie Nederlandse industrie*

Over de mogelijkheden van het inschakelen van de Nederlandse industrie in het kader van het programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit is in de 1^e VGR voldoende toelichting gegeven en zijn door Defensie voldoende kanttekeningen geplaatst.

2.3.11 *Risicoreservering*

Zoals opgenomen in de vertrouwelijke bijlage 2 van de voortgangsrapportage heeft na de peildatum 31-12-2021 een onttrekking plaatsgevonden uit de risicoreservering. De omvang van deze onttrekking is daarbij niet vermeld. De onttrekking is gezien de peildatum nog niet ten laste gebracht van de post risicoreservering in het LCC-budget zoals opgenomen in de vertrouwelijke bijlage 2. Defensie heeft toegezegd dat dit bij de actualisatie van de businesscase zal worden meegenomen.

Goedkeuring van de betreffende onttrekking uit de risicoreservering heeft plaatsgevonden door het ministerie van Financiën (IRF) en is uiteindelijk besloten door de stuurgroep V-OZBT .

2.3.12 *Risico's*

In de vertrouwelijke bijlage 2 van de voortgangsrapportage wordt een top 10 geldrisico's en tweemaal (voor de periode voor de gunning en voor de periode na de gunning) een top 5 tijdrisico's gepresenteerd. Ten opzichte van de eisen die zijn gesteld in de uitgangspuntennotitie van de Kamer hebben wij de volgende opmerkingen:

- De presentatie in de vertrouwelijke bijlage blijft beperkt tot een opsomming van risico's. Een nadere beschrijving en/of toelichting wordt niet verstrekt;
- De mogelijke gevolgen van de vermelde risico's worden niet vermeld;
- De kwantificering van de risico's is niet in de vertrouwelijke bijlage opgenomen;
- Er wordt niet ingegaan op de genomen en te nemen maatregelen om de risico's te beheersen;
- Er wordt dan ook niet ingegaan op de resultaten van genomen beheersmaatregelen;

- In de voortgangsrapportage wordt onder 'risicomanagement' op hoofdlijnen de ontwikkeling van de risico's vermeld.

Het is aan te bevelen om in het vervolg ook aan te geven op welke wijze de rangschikking van de gerapporteerde risico's heeft plaatsgevonden.

2.3.13 *Eisen op basis van artikel 12 RGP*

In de 1e VGR is een uiteenzetting op hoofdlijnen gegeven van de wijzigingen in de programma-organisatie en de wijzigingen in hoe het wordt beheerst en beheerd zal worden. Zie voor onze bevindingen o.a. punt 2.4.

2.3.14 *Ontwikkeling partnerlanden*

In de uitgangspuntennotitie is op blz. 9 onder k. opgenomen dat in de voortgangsrapportages een samenvatting en appreciatie van de minister dient te worden opgenomen van de meest relevante internationale rapporten die in de rapportageperiode zijn verschenen. Dientengevolge volgen hieronder onze bevindingen ten aanzien van dit punt.

In de hoofdtekst van de voortgangsrapportage is geen paragraaf over internationale samenwerking en internationale ontwikkelingen opgenomen.

De informatie is beperkt tot "*Bijlage 3 Internationale ontwikkelingen*" (bladzijden 18 en 19). Wij hebben hierbij geen opmerkingen.

2.4 **Resultaten van uitgevoerde onderzoeken**

In de aanbiedingsbrief en de voortgangsrapportage is uitvoerig gerapporteerd over de uitkomsten van uitgevoerde onderzoeken. De onderzoeksrapportages zijn ook aan de Kamer verstrekt. Defensie heeft aangegeven welke aanbevelingen worden overgenomen.

Defensie heeft inmiddels de governance van het programma V-OZBT aangepast. Wij merken hierbij op dat overgegaan is naar een nieuwe governance terwijl de uitwerking daarvan ten tijde van het onderzoek nog niet heeft plaatsgevonden. Onder andere is het instellingsbesluit van het ingestelde intern programmaoverleg nog niet opgesteld en is het mandaat van de programmadirecteur nog niet vastgesteld. Het overhaast overstappen op een andere governance zonder deze uitgewerkt te hebben werkt naar onze mening in ieder geval op de kortere termijn risicoverhogend.

De uitwerking en de implementatie van de door Defensie overgenomen aanbevelingen, die voor deel overigens een bredere werking hebben dan alleen voor het programma V-OZBT, zal nog moeten plaatsvinden. Het ligt voor de hand hiervoor een plan op te stellen.

2.5 **De consistentie van de in de 1e 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 1e VGR, hebben wij dat in paragraaf 2.3 aangegeven.

Wij hebben overigens vastgesteld dat er geen inconsistenties zijn tussen de in de 1e VGR opgenomen informatie met de formeel vastgestelde, ons ter beschikking gestelde, informatie.

2.6 De aansluiting van de in de 1e 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 1e VGR, hebben wij dat in paragraaf 2.3 aangegeven.

Wij hebben overigens de in de 1e VGR opgenomen (feitelijke) informatie kunnen aansluiten met onderliggende financiële en niet-financiële administraties en registraties.

3 Verantwoording onderzoek

3.1 Werkzaamheden en afbakening

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

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

3.2 Gehanteerde standaard

Deze opdracht is uitgevoerd overeenkomstig Standaard 4400N "Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden". Bij de uitvoering van deze opdracht zijn de onafhankelijkheidsvereisten van de Verordening inzake onafhankelijkheid en de ethische voorschriften die voor accountants gelden, in acht genomen.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. In dit rapport rapporteren wij de feitelijke bevindingen op basis van specifiek overeengekomen werkzaamheden; wij doen geen uitspraak over wat deze bevindingen voor het onderhavig object in totaliteit betekenen.

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. Het is de verantwoordelijkheid van de beoogde gebruikers om te bepalen of de overeengekomen specifieke werkzaamheden toereikend en geschikt zijn voor het doel van de beoogde gebruikers. Voorts wordt van de beoogde gebruikers verwacht dat zij zelf op basis van de gerapporteerde bevindingen en eventuele andere beschikbare informatie een eigen afweging maken over wat deze bevindingen voor het onderhavige object in zijn totaliteit betekenen.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

Dit rapport is met zorgvuldigheid en deskundigheid opgesteld waarbij rekening is gehouden met de verwachtingen van de beoogde gebruikers. 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, 10 mei 2022

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