

Vergaderjaar 2021–2022

34 225

Toekomst van de Nederlandse onderzeedienst

Nr. 38

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2022

Op 17 mei jl. heeft uw Kamer het accountantsrapport van de Auditdienst Rijk (ADR) ontvangen bij de eerste voortgangsrapportage over het programma vervanging onderzeebootcapaciteit (Kamerstuk 34 225, nr. 35). Met deze brief kom ik tegemoet aan het verzoek van uw Kamer om een reactie op het ADR-rapport te ontvangen.

In deze brief ga ik allereerst in op de aanbevelingen van de ADR en vervolgens op een aantal feitelijke bevindingen waarbij volgens de ADR sprake is van inconsistenties of afwijkingen, of waar de ADR het anderszins nodig acht om extra aandacht te vragen voor de betreffende onderwerpen (in het rapport vermeld onder paragraaf 2.3). Tot slot geef ik in reactie op bevindingen van de ADR bij de onderzoeken naar het programma vervanging onderzeebootcapaciteit (paragraaf 2.4) de stand van zaken weer van de uitvoering van daaruit voortvloeiende maatregelen.

Reactie op aanbevelingen ADR

Naar aanleiding van de basisrapportage, die uw Kamer op 28 mei 2021 heeft ontvangen, heeft de ADR aanbevolen de procesbeschrijving voor de totstandkoming van de rapportages te actualiseren. In de reactie op die aanbeveling (Kamerstuk 34 225, nr. 33) heeft Defensie gemeld hieraan invulling te geven. Defensie heeft de procesbeschrijving geactualiseerd en aangegeven hoe de aspecten juistheid, volledigheid, tijdigheid, actualiteit en consistentie worden gewaarborgd. Met de opmerkingen hierover in het ADR-rapport bij de voortgangsrapportage (paragraaf 2.2) beschouw ik deze aanbeveling bij de basisrapportage als afgedaan. De procesbeschrijving is een levend document. Defensie blijft het document actualiseren, steeds voorafgaand aan de voortgangsrapportages.

De ADR herhaalt de aanbeveling uit het rapport bij de basisrapportage dat Defensie, gezien het grote belang van de beheersing van modificaties, de

risicomanagementplannen van de werven gedegen beoordeelt of laat beoordelen (paragraaf 2.3.2).

De opvolging van deze aanbeveling krijgt concreet gestalte bij de beoordeling van de offertes van de kandidaat-werven. Defensie werkt momenteel met de hoogste prioriteit een beoordelingskader en gunningsmodel inclusief primaire en secundaire eisen uit. In het eisenpakket worden onder meer eisen geformuleerd voor de projectbeheersing. Zoals gemeld in de reactie op het ADR-rapport bij de basisrapportage (Kamerstuk 34 225, nr. 33), moeten de kandidaat-werven beschikken over een degelijk risicomanagementplan. De effectiviteit van het risicomanagement van de kandidaat-werven wordt door Defensie beoordeeld op basis van kwaliteit- en risico-audits. Zo doet het bureau Toezicht Defensie Leveranciers van Defensie Materieel Organisatie (DMO) na ontvangst van de offertes en voorafgaand aan de gunning onderzoek naar de maatregelen die de werven zeggen te kunnen treffen op het gebied van *quality control/quality assurance*. Hiermee controleren we op welke wijze de werf zijn kwaliteitsmanagement heeft georganiseerd en of daar consequent uitvoering aan is gegeven. De kandidaat-werven kunnen met hun risicomanagementplan punten scoren voor de gunning en zich zo ten opzichte van elkaar onderscheiden.

Ten aanzien van de risico's (paragraaf 2.3.12) merkt de ADR op dat de informatie in de vertrouwelijke bijlage bij de voortgangsrapportage summier is. Het is volgens de ADR aan te bevelen om in het vervolg ook aan te geven op welke wijze de gerapporteerde risico's zijn gerangschikt.

Defensie neemt deze aanbeveling over, zoals reeds is gemeld in de beantwoording van de feitelijke vragen over de voortgangsrapportage (brief van 24 mei 2022) (Kamerstuk 34 225, nr. 37). In de volgende voortgangsrapportage in het voorjaar van 2023 wordt de systematiek overeenkomstig deze aanbeveling toegelicht.

Reactie op feitelijke bevindingen ADR

Bij de aanpassingen van de verwervingsvoorbereiding (paragraaf 2.3.1) plaatst de ADR de kanttekening dat van verschillende opties ter voorbereiding op de besluitvorming meer had kunnen worden vastgelegd en in (de aanbestedingsbrief bij) de voortgangsrapportage vermeld. Ook was er ten tijde van de keuze voor een optie nog geen uitgewerkte planning voor het vervolg van de verwervingsvoorbereiding en nog geen gedetailleerde risicoanalyse beschikbaar.

Defensie heeft verschillende opties voor het vervolg van de verwervingsvoorbereiding uitgewerkt en ter besluitvorming voorgelegd. Zoals de ADR vaststelt, was er geen optie waarbij de afweging van alle voor- en nadelen duidelijk tot een betere uitkomst leidde ten opzichte van de andere opties. De mogelijkheden om het proces te versnellen bleek in alle onderzochte opties beperkt. Wel bleek uit de analyse dat de tot dan toe gevolgde dialoogaanpak veel tijd zou kosten om tot een werfkeuze te komen en daarmee de operationele beschikbaarheid van de onderzeeboten op termijn in gevaar zou brengen. Op basis van informatie uit de dialoog golden zwaarwegende argumenten om de contracten voor de levering en voor de instandhouding te ontkoppelen. De uitkomsten van de dialoog onderstreepten voorts het belang van nadere toespitsing van het eisenpakket. Alle kandidaat-werven maakten kenbaar dat ze hun ontwerpen pas kunnen optimaliseren als Defensie eerst concreter haar prioriteiten kenbaar maakt voor de eisen die aan de boot zullen worden gesteld,

Tegen deze achtergrond heb ik besloten om focus aan te brengen en de concurrentie te handhaven. De in de aanbiedingsbrief bij de voortgangsrapportage aangekondigde besluiten zijn de uitkomst van de keuze om de verwervingsvoorbereiding voort te zetten volgens het snelst haalbare en verantwoorde tijdsplan en dus af te wijken van de eerder gevolgde dialoogaanpak. Deze afweging berustte mede op door Defensie uitgewerkte indicatieve planningen en risico-inschattingen bij de verschillende opties.

De planning voor het vervolg van de verwervingsvoorbereiding is daarna in detail uitgewerkt. Deze detailplanning bevat overigens geen wijzigingen ten opzichte van de in de aanbiedingsbrief genoemde mijlpalen en bandbreedte voor de vervanging van de Walrusklasse. De onderkende risico's van de gewijzigde aanpak en de beoogde bijbehorende mitigerende maatregelen zijn tot uitdrukking gebracht in de aanbiedingsbrief. Momenteel werkt Defensie deze mitigerende maatregelen verder uit, als onderdeel van het tenderdossier dat wordt voorbereid voor de offerteaanvraag. Daarnaast wordt gewerkt aan de actualisering van het complete risicodossier en aan een nieuwe risicorapportage naar aanleiding van de wijzigingen in het programma.

De ADR toont begrip voor de voorzichtigheid bij het benoemen van mijlpalen en voor het hanteren van marges van onzekerheid in de planning, maar wijst er ook op dat zonder een gedetailleerde planning het risico met betrekking tot kwaliteit en integraliteit wordt vergroot (paragraaf 2.3.4).

In reactie hierop kan worden bevestigd dat het programmateam een gedetailleerde (werk)planning hanteert. In de risicorapportage over het vierde kwartaal van 2021 is hierover opgemerkt dat de risico's van de aanbestedingsfase tot in detail inzichtelijk zijn, maar dat de risico-informatie over de verder in de toekomst gelegen (pre)productiefase nog beperkt is. Dit hangt samen met het gegeven dat het definitieve opleveren overdrachtsschema met de winnende kandidaat-werf pas in het leveringscontract zal worden vastgelegd.

Na de (voorlopige) gunning, voorzien in eind 2023, volgt de uitwerking van nadere overeenkomsten voor de instandhouding, het gedetailleerd ontwerp, de start van de bouw, het ontwerpen en overdragen van opleidingstools, de fabriekstesten, de tewaterlating van de eerste boot, de *Harbour Acceptance Trials* en *Sea Acceptance Trials* (HAT/SAT), de levering van logistieke onderdelen / *integrated logistic support* en de overdracht aan Defensie. Daarna volgt een eerste opwerkperiode van de boot en bemanning, inclusief de operationele evaluatie daarvan. Vervolgens is de onderzeeboot volledig operationeel inzetbaar (*fully operational capable*). Rekening houdend met de hierbij geldende onzekerheden en buffers voor eventuele uitloop, en met de informatie over concept-leverschema's die de drie kandidaat-werven tijdens de dialoog hebben verstrekt, zal dit moment vallen in de bandbreedte van 2034-2037.

Tegen deze achtergrond heb ik uw Kamer gemeld dat de planning wordt geactualiseerd bij het bereiken van een mijlpaal of zodra er nieuwe informatie beschikbaar wordt die daartoe noopt. De eerstvolgende mijlpaal betreft het vastleggen van een beoordelingskader en gunningsmodel inclusief primaire en secundaire eisen. De Kamer zal daarover vertrouwelijk worden geïnformeerd, waarna voor het einde van dit jaar de offerteaanvraag verzonden kan worden.

Over de levensduurkosten (paragraaf 2.3.8) merkt de ADR op dat, mede omdat voor de transitie geen gedetailleerde planning kan worden opgesteld, nog geen diepgaande inzichten zijn te vormen omtrent de kosten van de transitiefase (paragraaf 2.3.7). Ook zijn in het LCC-budget dat de ADR heeft onderzocht, met als peildatum 31 december 2021, nog niet de nadien ingezette ontkoppeling van de levering en de instandhouding, evenals de aangekondigde herijking van de risicoreservering verwerkt. Hierbij merkt de ADR op dat het LCC-budget dienovereenkomstig dient te worden aangepast en te worden geactualiseerd. Naast aanpassing van het LCC-budget beklemt de ADR dat ook de businesscase zal moeten worden geactualiseerd.

De aanpassing van het LCC-budget, de actualisering van de businesscase en de herijking van de risicoreservering maken reeds onderdeel uit van het interne proces zoals vastgelegd in de kaders die ter vertrouwelijke inzage bij de basisrapportage aan uw Kamer zijn aangeboden. Bij deze actualisering spelen tevens overwegingen een rol die samenhangen met gestegen grondstoffenprijzen en verstoring van internationale handelsketens, alsmede de onstuimige ontwikkelingen op de defensiemarkt sinds de Russische inval in Oekraïne.

Gepland is om de actualisatie van de businesscase in september te hebben afgerond, gelijktijdig met de risicorapportage. Dit is voorzien als onderdeel van de integrale afweging en vastlegging van de kaders product, tijd en geld, ten behoeve van het gelijktijdig vast te stellen tender dossier voor de offerteaanvraag.

Stand van zaken uitvoering maatregelen naar aanleiding van onderzoeken

De ADR merkt op dat in navolging van de onderzoeken naar de programmaorganisatie en de oorzaken van de tijdsoverschrijdingen is overgestapt naar een nieuwe governance terwijl deze nog niet goed was uitgewerkt (nog geen instellingsbesluit en mandaat). Dit zou overhaast zijn gegaan, wat op de kortere termijn als risico-verhogend wordt gezien (paragraaf 2.4).

Na ontvangst van de rapporten van consultancybureau Andersson Elffers Felix (AEF) en van de Afdeling Managementinformatie (AMI) van de Hoofddirectie Financiën & Control, heeft Defensie het overgrote deel van de aanbevelingen uit deze rapporten overgenomen voor het programma vervanging onderzeebootcapaciteit (zie het overzicht met overgenomen en niet overgenomen maatregelen in bijlage 1 van de voortgangsrapportage). Enkele van deze aanbevelingen betroffen de opheffing met onmiddellijke ingang van de toenmalige Program Board, en de instelling van een intern programmaoverleg onder voorzitterschap van een nieuw aan te stellen programmadirecteur. Besloten is om aan deze maatregelen meteen uitvoering te geven, zodat de beoogde nieuwe werkwijze van de governance in de praktijk kon worden beproefd en tegelijkertijd de voortgang van het programma zoveel mogelijk kon worden behouden. De programmadirecteur is in april aangetreden en het door de ADR genoemde instellingsbesluit voor het interne programmaoverleg en mandaat van de programmadirecteur zijn op 19 mei jl. formeel bekrachtigd.

De ADR lijkt op basis van de onderzoeksrapporten over het programma vervanging onderzeebootcapaciteit aanleiding te zien voor een plan dat verder strekt dan alleen het programma vervanging onderzeebootcapaciteit: «De uitwerking en de implementatie van de door Defensie overgenomen aanbevelingen, die voor deel overigens een bredere werking

hebben dan alleen voor het programma VOZBT, zal nog moeten plaatsvinden. Het ligt voor de hand hiervoor een plan op te stellen.» (paragraaf 2.4).

Ik beschouw het door de ADR genoemde plan reeds in uitvoering. De uitwerking en implementatie van de bredere set maatregelen uit de onderzoeksrapporten van AEF en AMI krijgen voor het programma vervanging onderzeebootcapaciteit in de praktijk gestalte middels verschillende sporen: verbetering van de aansturing, versterking van het programmateam, een gewijzigde aanpak van de verwervingsvoorbereiding (met prioriteit vaststellen van het gunningsmodel) en professionalisering van de planning en het risicomanagement (gebruik van buffers en bandbreedtes, scenario's, integrale risicoafweging). De aanbevelingen uit de onderzoeken zijn opgenomen in een actiepuntenlijst die elk kwartaal voorligt, zodat de voortgang kan worden bewaakt.

De beschouwing van de doorwerking van de aanbevelingen, verder strekkend dan het programma vervanging onderzeebootcapaciteit, maakt deel uit van het Defensiebrede verbetertraject voor interne investerings- en verwervingsprocessen. In dit kader verwijs ik graag naar de verschillende initiatieven die binnen de invloedssfeer van Defensie zijn opgepakt om de wendbaarheid van de «voorzien-in» keten te vergroten. Uw Kamer is hierover met de Kamerbrief (Kamerstuk 35 925 X, nr. 84) voortgang uitvoering motie van het lid Valstar c.s. (Kamerstuk 35 925 X, nr. 70) geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Defensie,
C.A. van der Maat