



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij de 2^e
Voortgangsrapportage Programma Vervanging
Onderzeebootcapaciteit

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij de 2 ^e Voortgangsrapportage Programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit
Uitgebracht aan	De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	30 maart 2023
Kenmerk	2023-0000086398

Inhoud

Aanleiding opdracht—4

1 Opdracht—6

2 Feitelijke bevindingen—7

- 2.1 Inleiding—7
- 2.2 Het proces van totstandkoming van de 2^e VGR—7
- 2.3 De volledigheid van de in de 2^e VGR opgenomen informatie—7
 - 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.—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—8
 - 2.3.4 Planning—8
 - 2.3.5 Aantallen en ambities / inzetbaarheidsdoelstellingen—9
 - 2.3.6 Infrastructuur—9
 - 2.3.7 Transitie(kosten)—9
 - 2.3.8 Levensduurkostenbudget—9
 - 2.3.9 Inpassing investeringsprogramma—10
 - 2.3.10 Positie Nederlandse industrie—10
 - 2.3.11 Risicoreservering—10
 - 2.3.12 Risico's—10
 - 2.3.13 Eisen op basis van artikel 12 RGP—11
 - 2.3.14 Ontwikkeling partnerlanden—11
- 2.4 De consistentie van de in de 2^e VGR opgenomen informatie met andere beschikbare informatie—11
- 2.5 De aansluiting van de in de 2^e VGR opgenomen (feitelijke) informatie met onderliggende financiële en niet-financiële administraties en registraties—11
- 2.6 Overige opmerkingen—12
 - 2.6.1 Evaluatie verwervingsproces tot aan offerteaanvraag—12
 - 2.6.2 Inrichting programmaorganisatie en beheersing realisatiefase—12

3 Verantwoording onderzoek—13

- 3.1 Werkzaamheden en afbakening—13
- 3.2 Gehanteerde standaard—13
- 3.3 Verspreiding rapport—13

4 Ondertekening—14

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 eerste helft van de jaren negentig van de vorige eeuw en bereiken in de jaren dertig het einde van de operationele, economische en technische levensduur. Deze expeditionaire 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.

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). Op 16 november 2022 is de offerteaanvraag aan de drie kandidaat-werven verstuurd. Deze hebben tot en met 28 juli 2023 de tijd om hun offertes in te dienen.

1 Opdracht

De opdracht heeft betrekking op de werkzaamheden die de ADR uitvoert in het kader van de 2^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 2^e 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 2^e 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 2^e 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 2^e VGR, wordt nagegaan of dit is beargumenteerd in de 2^e VGR.
- De consistentie van de informatie in de 2^e VGR met andere voor de ADR beschikbare informatie binnen de (programma)organisatie.
- De aansluiting van de in de 2^e 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 2^e 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.

Wij hebben meerdere concepten van de 2^e VGR beoordeeld. De door ons gemaakte opmerkingen zijn voldoende verwerkt.

2.2 Het proces van totstandkoming van de 2^e VGR

Wij hebben vastgesteld dat Defensie de bestaande procesbeschrijving heeft geactualiseerd ten behoeve van de totstandkoming van de 2^e VGR en deze ook heeft gevolgd. Wij hebben geen opmerkingen met betrekking tot de opzet en de naleving van de procesbeschrijving.

2.3 De volledigheid van de in de 2^e VGR opgenomen informatie

In de navolgende tekst zullen wij ingaan op de vraag of Defensie in de 2^e VGR heeft voldaan aan de informatie-eisen, individueel of gegroepeerd, uit de Regeling grote projecten en 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 2^e VGR wordt op hoofdlijnen inzicht gegeven in de voortgang van het programma V-OZBT sinds de 1^e VGR tot en met de peildatum 31 december 2022. Zoals beschreven in de aanbestedingsbrief bij de 1^e VGR heeft Defensie in maart 2022 besloten tot aanpassingen in de tot dan toe gevolgde werkwijze in de verwervingsvoorbereiding van de nieuwe onderzeeboten. De belangrijkste elementen hierbij waren:

- 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.

Defensie heeft in de periode maart 2022 tot eind september 2022 toegewerkt naar het opstellen van de offerteaanvraag door onder andere het opstellen en vaststellen van de primaire en secundaire eisen, het beoordelingskader, het gunningsmodel en de actualisatie van de business case. De Kamer is met brief d.d. 30 september 2022 (met vertrouwelijke bijlagen) (Kamerstuk 34225, nr. 40) geïnformeerd over het voornemen tot het uitbrengen van de offerteaanvraag.

Hiermee heeft Defensie inzicht geboden in wijzigingen ten opzichte van eerdere besluiten, kaders en uitgangspunten. De offerteaanvraag is op 16 november 2022 aan de drie kandidaat-werven verstuurd waarmee de eerder gecommuniceerde mijlpaal (voor eind 2022) is behaald.

Wij hebben door middel van interviews en documentonderzoek inzicht gekregen in het gevolgde proces en de bijbehorende documentatie inzake de aanpassing van de performance-criteria van de boot, waar in de 2^e VGR verslag van wordt gedaan.

De uiteindelijke performance-criteria zijn opgenomen in het Programma van Eisen (PvE) dat met de offerte-aanvraag is meegezonden. De aanpassingen zijn na uitgebreide sessies met Subject Matter Experts tot stand gekomen om potentiële besparingen te identificeren, maar ook om operationeel acceptabele performance-criteria te behouden.

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 2^e VGR ingegaan op de beheersing van risico's die voortvloeien uit aanpassingen (MOTS-) ontwerpen van de kandidaat-werven. De kandidaat-werven moeten de risico's die samenhangen met de aanpassingen van de (MOTS-) ontwerpen verifieerbaar in kaart brengen in een risicomanagementplan en inzicht geven in de mitigatie van deze risico's. Het risicomanagementplan vormt een primaire eis en dient als onderdeel van het overkoepelende projectmanagementplan te worden aangeleverd door de kandidaat-werven. Wij hebben vastgesteld dat in de offerteaanvraag primaire eisen zijn gesteld aan het programmamanagement en aan het risicomanagementplan van de kandidaat-werven.

Het is van groot belang dat Defensie de kwaliteit van de projectmanagementplannen en de risicomanagementplannen, die door de kandidaat-werven worden aangeleverd, grondig beoordeelt en later ook nagaat dat de winnende werf deze plannen in de praktijk naleeft. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van kwaliteitstoetsen binnen de winnende werf.

2.3.3 *Op hoofdlijnen rapporteren over gerelateerde projecten*

Over de aan de vervanging van de onderzeeboten gerelateerde projecten is in de 2^e VGR gerapporteerd. Defensie heeft in de Defensienota 2022 aangegeven de slagkracht te vergroten. Voor de marine betekent dit dat Defensie investeert in de aanschaf van langeafstandsraketten die kunnen worden gelanceerd vanaf fregatten en onderzeeboten. Het aanschaffen van deze raketten is een aparte behoeftestelling en valt buiten het levensduurkostenbudget van het programma vervanging onderzeebootcapaciteit.

In een vertrouwelijke bijlage bij de VGR is ingegaan op de bewapening. Bij een aantal wapensystemen hebben in het definitieve programma van eisen wijzigingen plaatsgevonden ten opzichte van hetgeen in een vertrouwelijke bijlage bij de basisrapportage was opgenomen.

2.3.4 *Planning*

In de VGR wordt ingegaan op de planning zoals die vanaf het uiterste moment van ontvangst van de offertes voorzien is tot het moment dat twee nieuwe onderzeeboten *fully operational capable* zijn. Defensie herijkt bij het bereiken van een mijlpaal of bij het tussentijds beschikbaar komen van nieuwe informatie, de daaropvolgende mijlpalen. De eerst komende mijlpaal is de ontvangst van de offertes, uiterlijk 28 juli 2023. De programmaorganisatie van Defensie hanteert een detailplanning voor de periode tot het ondertekenen van het leveringscontract. De detailplanning zonder rekening te houden met tijdrisico's valt binnen de in de 2^e VGR genoemde mijlpalen tot en met de parlementaire behandeling van de D-brief. In de VGR is voor het definitief gunningsbesluit en de ondertekening van het leveringscontract de periode 2024-2025 aangegeven. Hierbij is rekening gehouden met tijdrisico's.

Wat de planning van de gerelateerde projecten betreft is momenteel 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 moeten worden getroffen.

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 1^e VGR. Defensie meldt in de 2^e VGR dat de operationele consequenties van het langer doorvaren met de Walrusklasse zijn gerubriceerd maar dat in ieder geval sprake is van een kortere inzetduur. Verder meldt Defensie dat de inzetbaarheidseis in de Aanwijzing Geredstelling Defensie tijdelijk is verlaagd en is gedeeld met de NAVO.

2.3.6 *Infrastructuur*

In de 2^e 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. Als onderdeel van de offerteaanvraag heeft Defensie aan de kandidaat-werven een facility gap analysis gevraagd. Op basis daarvan wordt duidelijker wat het aangeboden ontwerp met de bijbehorende leveringen voor invloed heeft op de benodigde aanpassingen van de infrastructuur. Na gunning van het contract zullen de benodigde aanpassingen meer in detail worden uitgewerkt.

In het levensduurkostenbudget is budget gereserveerd voor infrastructuur gerelateerd aan de introductie van de nieuwe onderzeeboten. Mocht op basis van de informatie uit de offertes 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)*

De totale/exacte 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 om de oudste 2 onderzeeboten uit de Walrusklasse uit de vaart te gaan nemen, de transitie is begonnen.

2.3.8 *Levensduurkostenbudget*

In een commercieel vertrouwelijke bijlage bij de 2^e VGR wordt een integraal budgetoverzicht gepresenteerd. Ten opzichte van de 1^e VGR is het levensduurkostenbudget zowel geïndexeerd naar prijspeil 2022 als substantieel verhoogd als gevolg van een actualisatie van de basisraming van de investering en een actualisatie van het risicodossier. Hierover is de Kamer in een vertrouwelijke bijlage bij de Kamerbrief van 30 september 2022 over de offerteaanvraag geïnformeerd.

Wij hebben de actualisatie van de basisraming niet inhoudelijk onderzocht maar wel onderzoek gedaan naar het gevolgde proces van actualisatie. Wij hebben vastgesteld dat dit proces transparant en gestructureerd is verlopen.

Het instandhoudingsbudget is alleen geïndexeerd. Nadere contractuele afspraken over de instandhouding zullen volgen na de gunning en ondertekening van het leveringscontract met de winnende werf.

De kosten van het langer doorvaren met de Walrusklasse worden niet gefinancierd vanuit het projectbudget vervanging onderzeebootcapaciteit.

2.3.9 Inpassing investeringsprogramma

Wij hebben vastgesteld dat het actuele investeringsbudget tegen prijspeil 2022 voor een deel buiten het meest actuele Defensie Lifecycle Plan (DLP, versie 23.0) valt. Alleen het deel dat binnen het DLP valt is formeel gedekt. Het DLP heeft een tijdschik van 15 jaar. Wij merken op dat een belangrijk deel van de risicoreservering en de delta exploitatiekosten is opgenomen in de planperiode ná 2038, hetgeen in lijn is met de reguliere DLP-systematiek .

In afwachting van de offertes kan formeel nu nog niet worden gesteld dat het project inpasbaar is. In de risicoreservering is wel rekening gehouden met onzekerheden.

2.3.10 Positie Nederlandse industrie

Over de mogelijkheden tot betrokkenheid van de Nederlandse industrie in het kader van het programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit is in de 2^e VGR voldoende toelichting gegeven. Ook in de Kamerbrief over de offerteaanvraag (Kamerstuk 34225, nr. 40) en in de beantwoording van Kamervragen (Kamerstuk 34225, nr. 37 en nr. 41) is Defensie ingegaan op de mogelijke betrokkenheid van de Nederlandse industrie.

2.3.11 Risicoreservering

De risicoreservering is op basis van een actualisatie van het risicodossier over het tweede kwartaal 2022 bijgesteld. Verder heeft indexatie plaatsgevonden naar prijspeil 2022. Over de bijstelling van de risicoreservering is de Kamer in een vertrouwelijke bijlage bij de Kamerbrief van 30 september 2022 over de offerteaanvraag geïnformeerd.

Zoals opgenomen in de vertrouwelijke bijlage E bij de VGR heeft in 2022 een onttrekking plaatsgevonden uit de risicoreservering. 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 F van de 2^e VGR 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. In ons onderzoek hebben wij aandacht besteed aan het risicodossier en dan met name aan het proces van totstandkoming van de ingeschatte kansen en van de ingeschatte gevolgen. Wij hebben vastgesteld dat de inschatting van risico's vaak gebeurt op basis van expert judgement, hetgeen in deze fase van het programma niet ongebruikelijk is. Binnen het programma zijn de nodige checks and balances ingebouwd bij de totstandkoming van een geactualiseerd risicodossier en bij de totstandkoming van een risicorapportage.

De kwantificering van een beperkt aantal risico's moet in 2023 nog (verder) worden uitgewerkt.

Ten opzichte van de eisen die zijn gesteld in de uitgangspuntennotitie van de Kamer merken wij het volgende op:

- De presentatie in de vertrouwelijke bijlage F geeft in tegenstelling tot de 1^e VGR meer toelichting op de opgenomen risico's;
- De mogelijke gevolgen van de vermelde risico's worden beperkt vermeld;
- De kwantificering van de risico's is niet in de vertrouwelijke bijlage opgenomen;
- Er wordt beperkt ingegaan op de genomen en te nemen maatregelen om de risico's te beheersen;
- Er wordt beperkt ingegaan op de resultaten van genomen beheersmaatregelen.

Defensie heeft besloten om, gezien de fase waarin het programma zich bevindt (aanloop naar de uit te brengen offertes) en de gevoeligheid van specifieke (financiële) informatie, in dit stadium geen gedetailleerde informatie per risico te vermelden. In aanmerking nemend dat de kandidaat-werven nu bezig zijn met het opstellen van hun offertes is het standpunt van Defensie begrijpelijk.

Het is uiteraard wel van belang om na gunning van het leveringscontract meer gedetailleerde informatie over de risico's in de voortgangsrapportages op te nemen.

2.3.13 *Eisen op basis van artikel 12 RGP*

In de 2^e VGR zijn de (beperkte) wijzigingen in de programma-organisatie vermeld.

In de 1^e VGR en de Kamerbrief daarbij is uitvoerig gerapporteerd over de uitkomsten van een aantal uitgevoerde onderzoeken. Defensie heeft aangegeven welke aanbevelingen worden overgenomen.

2.3.14 *Ontwikkeling partnerlanden*

In de uitgangspuntennotitie is opgenomen dat in de VGR's een samenvatting en appreciatie van de staatssecretaris dient te worden opgenomen van de meest relevante internationale rapporten die in de rapportage-periode zijn verschenen.

In de hoofdtekst van de 2^e VGR is hierover geen informatie opgenomen, maar wel in een bijlage bij de VGR (bijlage B). In de bijlage worden voor de landen van de kandidaat-werven en een aantal overige landen noemenswaardige ontwikkelingen beschreven. Door Defensie is in bijlage B van de VGR toegelicht waarom er geen appreciatie van de ontwikkelingen wordt gegeven.

In deze fase van het programma vervanging onderzeebootcapaciteit is overigens geen sprake van internationale samenwerking zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is bij de verwerving van de F35.

2.4 De consistentie van de in de 2^e 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 2^e VGR, hebben wij dat in paragraaf 2.3 aangegeven.

Wij hebben overigens vastgesteld dat er geen inconsistenties zijn tussen de in de 2^e VGR opgenomen informatie met de formeel vastgestelde, ons ter beschikking gestelde, informatie.

2.5 De aansluiting van de in de 2^e 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 2^e VGR, hebben wij dat in paragraaf 2.3 aangegeven.

Wij hebben overigens de in de 2^e VGR opgenomen (feitelijke) informatie kunnen aansluiten met onderliggende financiële en niet-financiële administraties en registraties.

2.6 Overige opmerkingen

2.6.1 *Evaluatie verwervingsproces tot aan offerteaanvraag*

Het verwervingsproces van onderzeeboten vindt in Nederland met een groot interval plaats. Verder is er voor een gewenst type onderzeeboot sprake van een relatief beperkte markt en is de complexiteit van het te verwerven product groot. Het is waardevol om het gevolgde proces tot het uitbrengen van de offerteaanvraag te evalueren en te bezien of, en zo ja welke, leerpunten er zijn voor vergelijkbare toekomstige projecten.

2.6.2 *Inrichting programmaorganisatie en beheersing realisatiefase*

Het is van groot belang om de komende tijd voortvarend de inrichting van de programmaorganisatie en de inrichting van de programmabeheersing gedurende de realisatiefase van het programma uit te werken. Vóór ondertekening van het leveringscontract dient inrichting te hebben plaatsgevonden zodat de realisatiefase voortvarend en zonder onduidelijkheden kan starten.

Belangrijke onderdelen zijn de interne kwaliteitsborging van de programmaorganisatie en het toezicht op de voortgang en de kwaliteit van de werkzaamheden van de werf waarmee het leveringscontract wordt gesloten. Bij dit laatste kan zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van het kwaliteitssysteem en de vastleggingen van het functioneren van het kwaliteitssysteem van de werf (externe kwaliteitsborging). Een ander aandachtspunt is de beschikbaarheid/toegankelijkheid van informatie en de rapportage- en overlegstructuur.

3 Verantwoording onderzoek

3.1 Werkzaamheden en afbakening

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 is de verantwoordelijkheid van de commissie Defensie om te bepalen of de overeengekomen specifieke werkzaamheden toereikend en geschikt zijn voor het doel van de rapportage.

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

3.2 Gehanteerde standaard

Wij hebben onze werkzaamheden verricht volgens Nederlands recht en in overeenstemming met de Nederlandse Standaard 4400N 'Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden'. Bij het uitvoeren van deze opdracht hebben wij ons gehouden aan de voor ons geldende relevante ethische voorschriften in de Verordening Gedrags- en Beroepsregels Accountants (VGBA). Verder hebben wij de onafhankelijkheidsregels van de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants (ViO) 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, 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, 30 maart 2023



Auditdienst Rijk

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