



Planningsproces Vervanging Onderzeebootcapaciteit

Versie	BS2022002550
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, BS2022002550

Opdrachtgever

Directoraat-generaal Beleid [Redacted]

Contactpersoon: [Redacted]

Opdrachtnemer

Directeur Managementinformatie & Beheer
[Redacted]

Inhoudsopgave

1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek	5
1.2 Hoofdvraag en scope	5
1.3 Verantwoording onderzoek	6
1.4 Leeswijzer	6
2 Samenvatting en beantwoording hoofdvraag	7
2.1 Optimistische planning leidt tot onhaalbare termijnen	8
2.2 Aanvullende of doorgeschoven werkzaamheden waren van invloed op tijdsoverschrijdingen	9
2.3 Niet (tijdig) communiceren van afwijkingen en vertragingen in de vastgestelde plannings leidt tot een harmonica-effect	10
2.4 Aanbevelingen	11
3 Beantwoording deelvragen	13
1 Welke plannings bestonden of heeft het programma intern het Ministerie van Defensie vastgesteld?	13
2 Hoe en op basis van welke gegevens, overleggen of adviezen zijn besluiten met effect op de planning tot stand gekomen?	17
3 Hoe en op basis van welke gegevens, overleggen of adviezen heeft het Ministerie van Defensie over het programma gecommuniceerd aan de Tweede Kamer en aan de kandidaat-werven?	27
4 Welke interne en externe factoren van tijdsoverschrijding zijn van invloed geweest op het programma V-OZBT?	30
4.1 Optimistische plannings leidt tot onhaalbare termijnen	30
4.2 Aanvullende of doorgeschoven (c.q. uitgestelde) werkzaamheden waren van invloed op tijdsoverschrijdingen	32
4.3 Niet tijdig communiceren van afwijkingen en vertragingen in de vastgestelde plannings leidt tot een harmonica-effect	34
5 Hoe kunnen de besluitvorming binnen het programma alsook de communicatie intern het programma en naar buiten beter worden vormgegeven?	35

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 V-OZBT 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 Tweede Kamer 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 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. 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. De organisatiestructuur heeft gedurende het vervangingstraject bestaan uit een projectorganisatie (van 2015 tot 2020) en een programmaorganisatie (vanaf 2020). Bij de beantwoording van de deelvragen wordt de van toepassing zijnde governance beschreven.

Wij spreken in dit rapport over 'Intern Defensie' als het gaat om een deel van de programmaorganisatie. Wij spreken van de gehele (keten van de) governance (binnen Defensie) wanneer de gehele keten van de programmaorganisatie wordt bedoeld. Dit onderscheid gebruiken wij om de informatie-asymmetrie binnen de ingerichte governance van het programma binnen Defensie te duiden.

Voor het onderscheid tussen interne en externe factoren van tijdsoverschrijding onderkennen wij de Tweede Kamer, HCOV, MCOV en kandidaat-werven als externe factoren.

De interne factoren hebben betrekking op de project-/ programma-organisatie vervanging onderzeebootcapaciteit (V-OZBT) van het Ministerie van Defensie. Tot slot leidt dit tot besluitvorming op bewindspersonenniveau. De interdepartementale overleggen vallen buiten de scope van het onderzoek.

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 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.

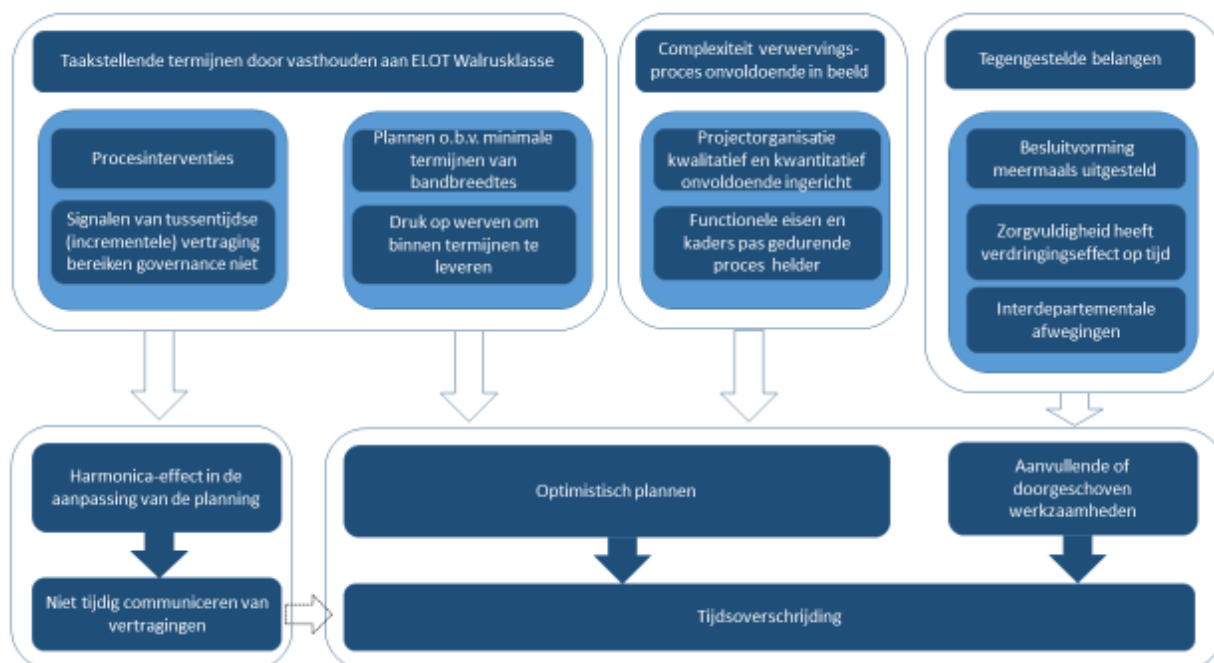
1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een samenvatting gegeven van het onderzoek. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de beantwoording van de hoofd- en deelvragen waarin tevens de onderbouwing en analyses staan beschreven. Het antwoord op de deelvraag over communicatie met de kandidaat-werven is opgenomen in een vertrouwelijke bijlage (BS2022002551).

2 Samenvatting en beantwoording hoofdvraag

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?*

Bij het uitvoeren van dit onderzoek en het beantwoorden van de deelvragen zijn veel verschillende oorzaken van tijdsoverschrijding geconstateerd. De oorzakelijke verbanden en het gevolg van deze overschrijdingen zijn hieronder schematisch weergegeven.



Op basis van de deelvragen wordt de hoofdvraag beantwoord. Voor de beantwoording hiervan wordt eerst ingegaan op het tot stand komen van de planningen. Vervolgens worden de belangrijkste oorzaken van tijdsoverschrijdingen beschreven.

In de behoeftestellingsfase (DMP-A) kent het project vele onzekerheden. Er is geen beeld van de markt, er is geen vaststelling van de functionele eisen en het is onbekend wat de (gemiddelde) bouwtijd is. De gebruikelijke procedure wordt gevolgd; de A-brief met een overzicht van mijlpalen en data, nut en noodzaak van het project, wordt verstrekt aan de Tweede Kamer.

Tijdens de B-fase van het DMP blijken tijdens de projectuitvoering nieuwe factoren van invloed op de doorlooptijd naar voren te komen, zoals het langdurige proces om te komen tot een definitieve keuze voor de verwervingsstrategie, en het verwerken van de uitgangspunten uit de Defensie Industrie Strategie (DIS, 2018) in het ontwerp en het proces.

Tijdens de verwervingsvoorbereidingsfase (DMP-D) blijkt dat het proces om te komen tot voldoende volwassen informatie van de kandidaat-werven, wat moet leiden tot definitieve keuzes in het ontwerp en de functionaliteiten, meer tijd te kosten dan oorspronkelijk voorzien. Het ontbrak in die fase aan een integrale planning waarin de aannames voor de huidige planning bekend waren en de gevolgen van extra werk in beeld konden worden gebracht. Doordat de einddatum lange tijd vast stond (namelijk de End Life of Type (ELOT) van de huidige Walrusklasse), werden door de projectorganisatie maatregelen genomen om alsnog de deadlines te halen.

Mijlpalen voor de oplevering van de onderzeeboot zijn tijdens een DMP-fase niet opnieuw vastgesteld. Tijdens de DMP-fases wordt de Tweede Kamer wel over vertraging van die DMP-fase geïnformeerd. Pas bij de afronding van de DMP-fases A en B worden de mijlpalen voor oplevering van de onderzeeboot geactualiseerd.

Dit terwijl zich gedurende de uitvoering van de DMP-fases vertragingen voordeden die een effect hadden op de haalbaarheid van de mijlpalen. Een voorbeeld hiervan is dat in de A-fase de minister in het Wetgevingsoverleg (WGO) Materieel van november 2015 meldt¹ dat de DMP-A-brief niet meer voor het einde van het jaar komt. Tijdens het V-OZBT beraad van 11 mei 2017 is toegelicht dat RFI-1 meer tijd kost dan gepland waardoor de planning tot en met de B-fase (december 2018) onder tijdsdruk is komen te staan². In de D-fase blijkt al in mei 2020 dat de voorbereidingsfase onder druk staat; de planning van Q3 2020 blijkt niet haalbaar³. Het ontbreekt bij het aangeven van deze vertragingen aan het benoemen van het effect van deze vertragingen op de haalbaarheid van de mijlpalen.

De hoofdoorzaken van de opgetreden vertragingen zijn terug te voeren op sturing, communicatie en projectbeheersing.

Ten eerste is er vanaf het begin grote druk in de governance uitgeoefend op een taakstellende einddatum omdat een capability gap moest worden voorkomen. De invoering van de nieuwe onderzeebootcapaciteit moest daarom voor de ELOT van de Walrusklasse plaatsvinden. In de analyse werd echter duidelijk dat in de besluitvormende overleggen zoals de Bestuursraad ook andere belangen een steeds belangrijker rol zijn gaan spelen. De focus verschoof vanaf de A-fase naar zorgvuldigheid ('beste boot voor de beste prijs') waardoor de factor Tijd minder belangrijk werd. Doordat in de sturing op dit vlak geen duidelijke focus is aangehouden is besluitvorming vaak uitgesteld en moesten aanvullende opdrachten en onderzoeken worden uitgevoerd.

Ten tweede heeft Defensie de complexiteit van het verwervingsproces vooraf niet voldoende in beeld gebracht en gedurende het proces onvoldoende beheersbaar gemaakt. Niet alleen kostte interdepartementale en internationale besluitvorming veel meer tijd dan oorspronkelijk is ingeschat, ook was onvoldoende helder wat de specifieke (technische) eisen en kaders waren tijdens verschillende stappen. Daardoor kostten de gesprekken met de kandidaat-werven meer tijd dan verwacht, maar zijn ook de tussenproducten niet van voldoende niveau. Een beperkende factor hierbij is dat de projectorganisatie kwalitatief en kwantitatief onvoldoende ingericht was.

Tot slot hebben signalen van grote uitloop de in 2020 ingestelde Stuurgroep V-OZBT tot in 2021 nauwelijks bereikt. Oorzaken hiervan liggen in het ontbreken van een opdracht met een planningscomponent, het uitstellen van risicorapporten (incl. integrale projectplanning) en het nog niet gereed hebben van een voldoende gevalideerd alternatief (op planning, product of kwaliteit).

Hoewel het niet tijdig bereiken van deze signalen van de vertraging strikt gezien geen oorzaak van vertraging is, heeft het wel impact gehad op de beeldvorming. Doordat tijdsoverschrijdingen incrementeel optraden, maar pas na een tijd werden vastgesteld, ontstond een 'harmonica-effect'.

Hieronder volgt een samenvatting van de oorzaakanalyse. Een uitgebreidere toelichting staat in H3 bij de beantwoording van de deelvragen.

2.1 Optimistische planning leidt tot onhaalbare termijnen

- a. De planning van het project was gericht op het niet laten ontstaan van een capability gap.

De ELOT Walrusklasse is lang gezien als een taakstellende termijn. Hierdoor is bij het opstellen van de planningen structureel uitgegaan van de planningstermijnen die passen binnen de vastgestelde bandbreedte. Ook zijn signalen van de Australische overheid en eerdere Nederlandse bouwtermijnen (Walrusklasse) van 15 en 20 jaar niet zichtbaar afgewogen in de planning. Daarbij was het gebruik van een bouwtermijn van 6 jaar opvallend in de opdrachtnota, terwijl in het visiedocument nog van 7 jaar werd uitgegaan.

¹ TK 34300 HX nr.68, d.d. 2-11-2015

² Verslag V OZBT beraad, d.d. 11-5-2017

³ Verslag OZBT beraad, d.d. 19-5-2020

Ook is bij de werfselectie druk op de werven gelegd door deze taakstellende planning. In de outline van de verwervingsvisie 'marktbenadering' staat namelijk dat een kandidaat-werf die niet kan aantonen dat haar producten haalbaar zijn (te maken) binnen het beoordelingskader, zal worden uitgesloten van de Kosten-Baten analyse (KBA). Dit leidde tot veel te rooskleurige planningen van de werven die later in het proces bijgesteld zijn.

b. Complexiteit verwervingsproces onvoldoende in beeld

De functionele eisen en financiële kaders waren niet altijd helder of gereed aan het begin van het proces. Ook is niet altijd rekening gehouden met de doorlooptijd die nodig is voor het besluitvormingsproces inclusief de afstemming en goedkeuring interdepartementaal en door de Tweede Kamer. Voorbeelden zijn de latere behandeling van de DMP-brieven door de Tweede Kamer en het afsluiten van een Memorandum of Understanding (MoU) met de landen van de werven in het selectieproces. Ook werd pas in de D-fase duidelijk dat rekening moest worden gehouden met het (verminderde) absorptievermogen van CZSK bij het testen en in gebruik nemen van de nieuwe onderzeeboten.

Daarnaast blijkt ook dat de projectorganisatie qua omvang en samenstelling onvoldoende ingericht is om de opgedragen taken uit te kunnen voeren. In vergelijking met projectorganisaties tijdens de vervanging van de Walrusklasse en met huidige projectorganisaties van andere landen is de projectorganisatie relatief klein van omvang. Ook is de samenstelling sterk op de technisch inhoudelijke kant van het project gericht en is bij de inrichting van het projectteam te weinig rekening gehouden met de financiële, beleidsmatige en politieke aspecten die interdepartementaal, politiek nationaal en internationaal afstemming en besluitvorming vereisen. Dit wordt nog verder versterkt door de aanvullende, onvoorziene, opdrachten die de projectorganisatie gedurende de DMP-fasen te verwerken kreeg en de hierboven beschreven onvoorziene processtappen. Ook wordt in de analyse geconstateerd dat er in de planningsmethodiek geen duidelijke planningscriteria zijn waaraan de planning moet voldoen.

2.2 Aanvullende of doorgeschoven werkzaamheden waren van invloed op tijdsverschijdingen

a. Zorgvuldigheid heeft een verdringingseffect op tijdigheid door extra kaders en studies.

Hoewel de taakstellende termijn van de ELOT van de Walrusklasse een belangrijk uitgangspunt was bij de projectplanning, valt op dat in de governance van het project de factor Tijd in de praktijk nauwelijks prioriteit had. Zo heeft de Minister meermaals aan de Tweede Kamer gemeld zorgvuldigheid belangrijker te vinden dan snelheid⁴. Dit kwam onder andere voort uit de lessons identified van het F-35 programma. Dit uit zich onder andere in de A-fase met het instellen van een klankbordgroep en een ADR-audit. Ook de adviezen van deze klankbordgroep kwamen neer op meer zorgvuldigheid bij keuzes voor ontwerp en verwervingsstrategie, wat tot meer werkzaamheden leidde. Tijdens de onderzoeksfase (DMP-B) blijken tijdens de projectuitvoering nog nieuwe factoren van invloed op de doorlooptijd naar voren te komen, zoals het langdurige proces om te komen tot een definitieve keuze voor de verwervingsstrategie, en het verwerken van de uitgangspunten van de Defensie Industrie Strategie (2018) in het ontwerp en het proces.

b. Besluitvorming wordt meermaals uitgesteld.

Uit vergaderverslagen kan worden geconstateerd dat besluitvorming over voorliggende stukken meermaals verplaatst wordt naar een volgende vergadering, of dat wordt verzocht om nadere onderbouwing, waarbij geen actief zicht is of wordt gegeven in de eventuele consequenties voor de planning. Een voorbeeld hiervan is dat in de A-fase het nieuwe uitgestelde tijdspad voor de A-Brief aan de Tweede Kamer tussen oktober 2015 en januari 2016 meermaals in de Bestuursraad werd behandeld en pas werd vastgesteld nadat de oorspronkelijke opleverdatum was verstreken.

4 Maart 2016, Tk 34225 nr 22

Dit werd enerzijds veroorzaakt door onduidelijke prioritering ten opzichte van de factoren Product, Tijd en Geld, wat leidde tot aanvullende of aangepaste kaders. Anderzijds is een belangrijke factor dat besluitvormende stukken door de Program Board en de Stuurgroep, van onvoldoende kwaliteit werden geacht en meermaals aangepast moesten worden. Dit betrof met name de stukken over de verwervingsstrategie in de B-fase en daarna, waarbij Request for information (RFI)-2 en RFI-3 zijn uitgewerkt. Door 'tegenvallende' resultaten liet de besluitvorming lang op zich wachten.

Tussen augustus 2018 en juli 2019 wordt ook afgeweken van de governance-structuur met de instelling van het Topoverleg. Daarnaast was er in deze fase frequent interdepartementaal overleg. In die interdepartementale afstemming is geen rol voor advies van het V-OZBT-beraad. Vanuit het Topoverleg werd gestuurd op realisatie conform de mijlpalen en intern werd deze druk als hoog ervaren, aldus interviews. Afwijken van de mijlpalen werd niet acceptabel beschouwd, zeker niet zonder voldoende gevalideerd alternatief. Dit leidde tot het uitstellen van besluitvorming over aangepaste termijnen in afwachting van een betere onderbouwing.

c. Interdepartementale afwegingen

De toe te passen verwervingsstrategie is gedurende het gehele traject een punt van discussie geweest: In de A-Fase met internationale partners, in de B-fase met interdepartementale afstemming zoals met het ministerie van Financiën, het ministerie van Algemene Zaken en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Uit documentatie blijkt dat vanaf oktober 2018 tot en met begin december 2019 zowel binnen Defensie als ook interdepartementaal uitgebreid overleg wordt gevoerd over de verwervingsstrategie en over de wijze waarop de werven invulling geven aan de in november 2018 gepresenteerde DIS. In al deze overleggen speelden aanvullende overwegingen mee die door Defensie initieel niet waren meegewogen omdat die voor Defensie zelf van geen of beperkt belang waren, zoals de economische belangen voor de Nederlandse industrie en de strategische onafhankelijkheid van Nederland. Uiteindelijk zal het meer dan een jaar duren tot een besluit over de verwervingsstrategie wordt genomen.

2.3 Niet (tijdig) communiceren van afwijkingen en vertragingen in de vastgestelde planningen leidt tot een harmonica-effect

a. Het vasthouden aan planningen door procesinterventies door te voeren

Zoals hierboven staat beschreven, heeft het vasthouden aan de taakstellende planning vanwege de capability gap tot optimistische planningen geleid. Hierdoor stond de projectorganisatie onder druk om deze vaak onhaalbare termijnen toch te halen. Dit legde bovendien nog meer druk op een toch al te kleine projectorganisatie (de te krappe omvang van de projectorganisatie is onder meer in de Bestuursraad (BR) van 30 oktober 2015 onderkend, daarnaast ligt er een uitvraag voor uitbreiding van de capaciteit van het projectteam). Dit heeft binnen de projectorganisatie geleid tot meerdere interventies om opgelopen vertragingen in te lopen. Zo is bij de werfselectie besloten om het proces in te korten door het schrappen van de RFI-3 fase en is in de D-fase bij de dialoogrondes gekozen om een zogenaamde pre-dialoog met de werven te houden. De tendens was om processtappen te willen versnellen in en/of doorschuiven naar volgende fases ter compensatie van vertraging die in eerdere fases is opgelopen.

b. Signalen van vertraging zijn niet tijdig gecommuniceerd

Zoals blijkt uit de formeel gecommuniceerde planningen bij de beantwoording van deelvraag 1, zijn de planningen die met de Tweede Kamer zijn gedeeld slechts op een paar momenten aangepast. In principe gebeurde dit alleen bij het afronden van een fase in het DMP-proces.

Intern gecommuniceerde signalen van vertraging zijn niet tussentijds extern gecommuniceerd. Het opsparen van deze kleinere, incrementele vertragingen leidde tot forse vertragingen aan het einde van een fase.

2.4 Aanbevelingen

Voor de beantwoording van deelvraag 5 worden aanbevelingen gedaan over hoe de besluitvorming binnen het programma alsook de communicatie intern het programma en naar buiten beter vormgegeven kan worden. Naar aanleiding van de analyse van de grondoorzaken van de tijdsoverschrijding worden hiernaast ook aanbevelingen gedaan over de projectbeheersing. Deze aanbevelingen dienen in onderlinge samenhang te worden gezien en te worden geïmplementeerd, ten behoeve van het beoogde resultaat.

Besluitvorming

- a. Inrichting en functioneren van de organisatiestructuur moet erop gericht zijn om ogenschijnlijk tegengestelde belangen van betrokkenen ten aanzien van de factoren Product, Tijd en Geld met elkaar in overeenstemming te brengen en hierin keuzes te maken.
- b. Neem bij het voorleggen van besluiten ook alternatieven op of licht toe waarom dat niet mogelijk is.
- c. Wees expliciet over in de organisatiestructuur vastgelegde organen en de aan hen toegekende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Draag hierbij zorg voor maximale toegevoegde waarde van elk orgaan ten opzichte van de rest van de governance en vermijd zoveel mogelijk overlap.
- d. Evalueer regelmatig, bij faseovergang of als gebeurtenissen daar aanleiding toe geven, het functioneren van de organisatiestructuur en eventuele aanpassingen ten behoeve daarvan.
- e. Zorg in de organisatiestructuur voor voldoende checks and balances zodat vanuit een kritische zijlichtfunctie voortdurend planningsplanningen worden getoetst.

Projectbeheersing

- f. Hanteer een tijdsbracket voor de planning, waarbij in bandbreedtes wordt gecommuniceerd. Dit sluit aan bij de budgettaire planning.
- g. Definieer het beoogde projectresultaat per DMP-fase en in zijn geheel in termen van de factoren Product, Tijd en Geld. Breng de onderlinge afhankelijkheden daartussen in kaart en definieer heldere criteria op basis waarvan een afweging tussen deze aspecten gemaakt dient te worden. Maak dit expliciet door dit vast te leggen in de DMP-documenten en in de Businesscase behorende bij de verschillende projectfasen.
- h. De bemensing en middelen van het projectorganisatie dienen te worden aangepast aan de opdracht.
- i. Geef in de opdrachtnota duidelijke planningscriteria aan. Maak daarnaast tussentijds helder, bijvoorbeeld in de risicorapportages of aan deze planningscriteria wordt voldaan.
- j. Baseer de projectplanning per fase op een realistische inschatting van de vereiste doorlooptijden per activiteit. Houdt hierbij ook rekening met benodigde besluitvorming in de diverse gremia en het parlementaire proces.
- k. Signaleer in een periodieke planningsnota proactief en duidelijk veranderingen in de planning die consequenties (kunnen) hebben voor het behalen van de deadlines. Bepaal vervolgens met een integrale analyse voor de factoren Product, Tijd en Geld welke alternatieven er zijn om de deadlines alsnog te halen en welke risico's zich hierbij voordoen en leg dit voor aan het geëigende governance-orgaan ter besluitvorming.
- l. Zorg er voor dat risicomanagement vanaf de start van het project als een essentieel onderdeel van de projectbeheersing wordt gezien. Verwerk de geïdentificeerde risico's voor de factor Tijd, maar ook Product en Geld, in de planning door hiervoor een reserve in te bouwen (die ingezet kan worden na goedkeuring door het geëigende governance-orgaan en afgebouwd wordt indien het risico niet meer aanwezig wordt geacht).

Communicatie

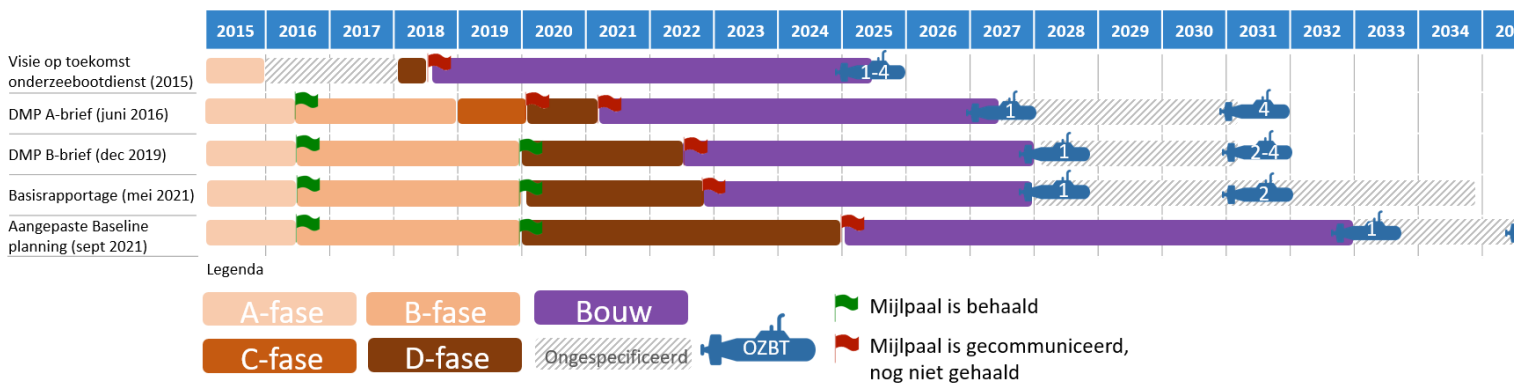
- m. Neem in de opdrachtbrief op wat de uitgangspunten zijn voor de factoren Product, Tijd en Geld en hoe, hoe vaak en met welke diepgang hierover wordt gerapporteerd aan de opdrachtgever. Neem hierin ook het verwachte resultaat op.
- n. Draag vanuit de top uit dat er ruimte is voor discussie over eventuele aanpassing van de kaders voor de factoren Product, Tijd en Geld indien deze in de uitvoering niet (alle) uitvoerbaar of verenigbaar blijken. De communicatie hierover moet ook inzicht verschaffen over de aannames en onzekerheden in het programma, zodat besluiten goed kunnen worden gewogen.
- o. Verzorg jaarlijks een inspiratiesessie voor (vertegenwoordiging van) de organisatiestructuur waarin alle lagen van de programmaorganisatie zijn vertegenwoordigd. Heb daarbij aandacht voor de uitgangspunten vanuit de opdracht, opdrachtuitvoering en verantwoordelijkheden.

3 Beantwoording deelvragen

1 Welke planningen bestonden of heeft het programma intern het Ministerie van Defensie vastgesteld?

Bij het beantwoorden van deze deelvraag wordt uitgegaan van de planningen die formeel zijn vastgesteld. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat alle planningen die intern formeel zijn vastgesteld ook extern (aan de Tweede Kamer) zijn gecommuniceerd. Deze zijn in het visiedocument en de DMP-brieven vastgelegd. Alleen de aangepaste baseline planning betreft op dit moment nog een concept waarover nog besluitvorming moet plaatsvinden, maar ook deze planning kan na vaststelling extern gecommuniceerd worden.

In onderstaande afbeelding is zichtbaar welke planningstermijnen in deze documenten zijn opgenomen:



Leeswijzer

Hieronder volgt een nadere toelichting over hoe deze planningen tot stand zijn gekomen. Daartoe wordt in algemene zin het DMP-proces beschreven, omdat dit het raamwerk is van het totale verwervingsproces. De hierboven beschreven planningen zijn daaraan gekoppeld. Vervolgens wordt voor iedere fase van het DMP-proces beschreven hoe de governance van het project in grote lijnen georganiseerd was en worden de belangrijkste besluitvormingsmomenten toegelicht. Een uitgebreidere beschrijving van de governance is gegeven bij de beantwoording van de volgende deelvragen.

Algemene informatie over het DMP

Het project Vervanging Onderzeeboten volgt het Defensie Materieelproces (DMP). Het DMP omvat de informatievoorziening door Defensie aan de Tweede Kamer over projecten op het gebied van materieel, vastgoed en IT. Het DMP is in 2015 geëvalueerd en het evaluatierapport 'DMP bij de tijd'⁵ is met de Vaste Commissie voor Defensie besproken tijdens het algemeen overleg van 31 maart 2016. Aanleiding was een evaluatie uit 2006 waaruit bleek dat het DMP-proces niet geschikt is als instrument voor sturing en beheersing van projecten⁶. Defensie heeft voor de sturing en beheersing interne regelgeving gebaseerd op internationaal erkende 'best practices'. Op basis van deze evaluatie is een herziene brochure 'DMP bij de tijd' opgesteld en op 3 februari 2017 aan de Tweede Kamer verzonden. Het herziene DMP-proces is volledig toegespitst op de informatievoorziening aan de Tweede Kamer en de departementale leiding. Het DMP-proces gaat uit van gefaseerde informatievoorziening door middel van afzonderlijke brieven over projecten vanaf 25 miljoen euro.

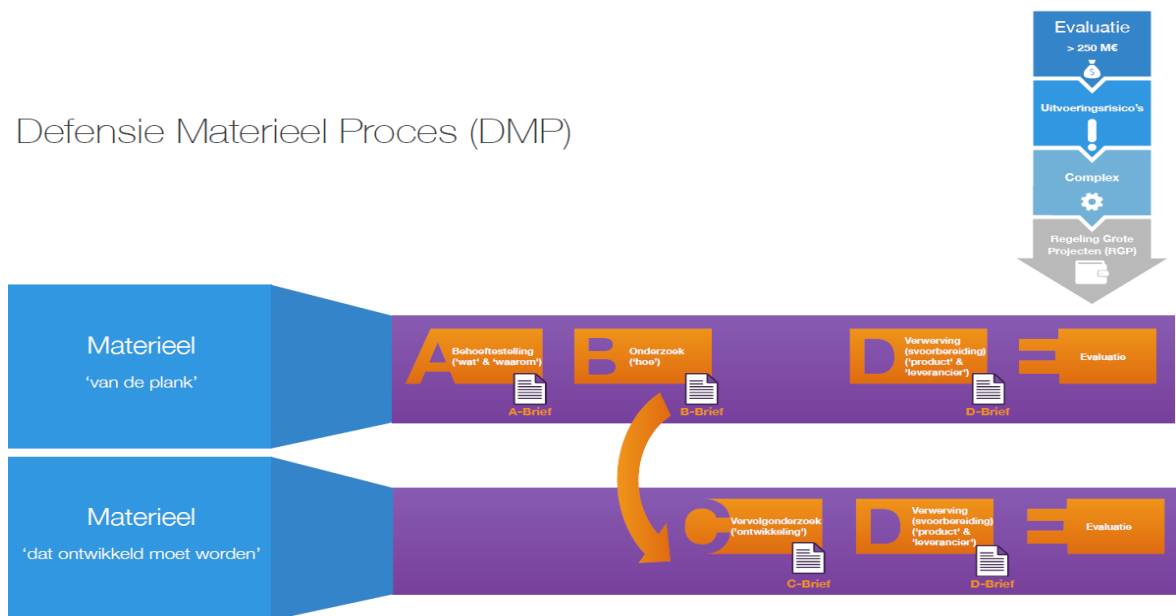
⁵ DMP bij de tijd - Eindrapport Evaluatie DMP 2015, 15 december 2015

⁶ Kamerstuk 27 830, nr. 39 van 16 juni 2006

Defensie maakt onderscheid tussen materieel dat 'van de plank' kan worden aangeschaft en materieel dat moet worden ontwikkeld. Het DMP bestaat bij 'kopen van de plank' uit drie fasen, namelijk: A (behoeftestelling), B (onderzoek) en D (verwerving). De C-fase (vervolgonderzoek) is uitsluitend aan de orde als er sprake is van een ontwikkelingstraject. Bij elke afsluiting van een DMP-fase hoort een brief van Defensie aan de Tweede Kamer. Met de eerste brief, de A-brief, informeert Defensie de Tweede Kamer over het 'waarom' en het 'wat' van de behoeftestelling. De kern van de A-brief is een functionele beschrijving van de capaciteit die Defensie wil verwerven. Door de behoeftestelling functioneel te formuleren blijven zoveel mogelijk opties voor de vervulling van de capaciteitsbehoefte open. Het besluit en de beschrijving van de manier waarop de behoefte wordt vervuld - de 'hoe' vraag - vallen buiten deze fase. Die vraag, met alle bijbehorende details, wordt vervolgens in de onderzoeksfase (B-fase) beantwoord. Daarbij hoort ook de verdere inventarisatie van kansrijke verwervingsalternatieven en kansen op internationale materieelsamenwerking en samenwerking met de industrie. Ook vindt in deze fase een Kosten-Baten analyse plaats. De B-fase mondt uit in een integrale afweging van de mogelijkheden om materieel van de plank te kopen of te ontwikkelen en om samen te werken (internationaal of met de markt) en een overzicht van de investerings- en levensduurkosten (Life Cycle Costs).

Na voltooiing van de onderzoeksfase (B-fase) of de vervolgonderzoeksfase (C-fase) ontstaat ook duidelijkheid over de voorwaarden die in termen van Product, Tijd en Geld voor het project gelden. Defensie informeert de Tweede Kamer aan het einde van de B-fase of de C-fase over de wijze waarop zij de behoefte wil vervullen en over eventuele alternatieven, de planning en de financiële onderbouwing.

Visueel ziet dat er als volgt uit:



A-fase

De governance in de A-fase bestond uit een projectleider die de verschillende werkgroepen aanstuurde en een Stuurgroep. Verder werd de reguliere afstemming binnen Defensie en interdepartementaal gevolgd. Bij de beantwoording van deelvraag 2 zit een visueel van de governance.

De in het visiedocument vastgestelde tijdlijn is in de communicatie naar de Tweede Kamer gedurende de hele A-fase niet gewijzigd. In het projectteamoverleg van 22 februari 2016 worden er zorgen geuit over de planning; deze wordt 'te optimistisch' benoemd. Aansluitend hierop is de tijdlijn na het Algemeen Overleg van maart 2016 wel besproken en bij het opstellen van de A-brief en DMP-A document in juni herijkt.

Begin januari 2016 is een project governance vastgesteld in de Bestuursraad (BR)⁷: de werkgroep vervanging OZBT (verantwoordelijk voor de voorbereidingen behoeftestelling, de Visie en de DMP-A-brief) gaat op in het projectteam V-OZBT, de Stuurgroep gaat op in het V-OZBT beraad. Tevens wordt het controllers overleg benut en is een Interdepartementale coördinatiegroep onderzeeboten (ICG) ingericht.

Het eerste concept DMP-A document wordt in april 2016 in de BR geagendeerd. Daarin is opgenomen: "In de Kamerbrief Toekomstvisie werd nog uitgegaan van vervanging bij het bereiken van de operationele en technische ELOT in 2025. Gebaseerd op de in het DMP-A document vastgestelde doorlooptijd (red. 120 maanden) had dan in 2014 de realisatiefase gestart moeten worden". De planning is in de Nota⁸ 'contouren benodigde acties defensiebrede projectorganisatie behoeftestelling Vervangende onderzeebootcapaciteit' bijgesteld naar de nieuwe tijdplanning.

B-fase

Op 10 december 2016 presenteert de projectleider de planning van de B-fase aan het V-OZBT-beraad⁹, waarbij hij aangeeft dat de verwachting is dat het B-document in december 2018 gereed is. In de bijlage van de A-brief is opgenomen dat de planning met veel onzekerheden is omgeven. De planning is ook afhankelijk van de keuzes aan het einde van elke DMP-fase.

In de nota die in maart 2018 door de directeur Defensie Materieel Organisatie (D-DMO) aan de voorzitter en leden van de BR wordt aangeboden, is onder andere het volgende opgenomen: "Het doel van dit project is om de Walrusklasse vanaf eind 2027 te vervangen zodat de CDS de vervangende capaciteit vanaf 2031 volledig naar behoefte kan inzetten."¹⁰

In december 2018 is conform planning het DMP-B document afgerond. Alle deelonderzoeken van de B-fase zijn afgerond. Dit document wordt besproken in de V-OZBT-beraad op 19 december 2018, maar leidt nog niet tot besluitvorming¹¹. Het uitgebrachte rapport Defensie Industrie Strategie (DIS) in november 2018 wordt betrokken bij de Original Equipment Manufacturer (OEM)-selectie. Dit leidt in mei 2019 tot een extra Request for Information (RFI), zijnde RFI-3 waardoor besluitvorming over het B-document wordt uitgesteld. Het verloop voor de totstandkoming van de B-brief, en de daarin opgenomen planning, wordt uitgebreid toegelicht bij de beantwoording van deelvraag 2.

In het najaar van 2019 volgen de plannings elkaar vlot op. Tijdens het V-OZBT beraad van 21 augustus 2019¹² wordt een planning gepresenteerd, die moet leiden tot de behandeling van de B-brief in de Ministerraad op 11 oktober 2019.

Op 11 september 2019 wordt de geïntegreerde planning tot aan de B-brief besproken. Het V-OZBT-beraad heeft sinds december 2018 geen bijeenkomsten gehad en pakt dit per juli 2019 weer op. Uit deze geïntegreerde planning blijkt alles te zijn gericht op behandeling van de B-brief in de Raad Defensie en Internationale Aangelegenheden (RDIA) eind november 2019.

⁷ Verslag BR, d.d. 8-1-2016

⁸ Nota contour en benodigde acties VOZBT, 2016-105, (BS2015021971)

⁹ Verslag V-OZBT-beraad, d.d. 10-12-2016, Visie op project planning Grove planning

¹⁰ Uit Nota afronden B-fase, d.d. 20-3-2018

¹¹ Verslag V-OZBT-beraad, d.d. 19-12-2019

¹² Verslag V-OZBT beraad, d.d. 21-8-2019

Dit is een jaar later dan de voorziene mijlpaal door D-DMO in zijn brief Nota afronden B-fase was opgenomen.

Aangezien Defensie in oktober 2019 nog geen keuze heeft gemaakt voor een verwervingsstrategie is geen nieuwe versie van het DMP-B document ter beoordeling aan de leden van het V-OZBT-beraad gestuurd¹³. Hiermee verschuift ook de planning voor het behandelen van de B-brief in de RDIA.

In de B-brief¹⁴, die uiteindelijk eind december 2019 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd, wordt bevestigd dat de onderzeebootcapaciteit per 2028 worden vervangen, en in 2031 volledig is vervangen 'conform de oorspronkelijke planning'. Over het vervolgtraject meldt de B-brief het volgende: "Defensie vraagt conform het DMP potentiële leveranciers aan het eind van de dialoog om een offerte. Na bestudering van de aanbiedingen, toetsing aan de gestelde eisen en onderhandelingen met de leveranciers, informeert Defensie met de D-brief de Tweede Kamer over de keuze voor het product en de leverancier. Na parlementaire behandeling zal Defensie de overeenkomst met de leverancier bekrachtigen en het af te sluiten contract ondertekenen. Met de huidige planning zal naar verwachting in 2022 tot gunning van een opdracht worden overgegaan."

D-fase

De D-fase bestaat uit een voorbereidingsfase, dialooffase en gunningsfase. Dit onderzoek eindigt tijdens de uitvoering van de dialooffase.

In de D-fase is de governance aangepast: er is een programmamanager aangesteld die met de Program Board tussen de projectorganisatie en de Stuurgroep in is geplaatst. Daarnaast is een Ministeriële Commissie Onderzeebootvervanging (MCOV) ingesteld met een ambtelijk voorportaal (de Hoog Ambtelijke Commissie Onderzeebootvervanging – HCOV). Bij de beantwoording van deelvraag 2 is een visueel van de governance opgenomen.

Het plan van aanpak voor de D-fase is op 31 maart 2020 vastgesteld door de MCOV en betrof de verdere fasering van de D-fase middels een drietal managementfasen zijnde: de voorbereiding, dialoog en gunning. De eerste mijlpaal is het vaststellen van het eindrapport van de voorbereidingsfase aan het einde van het derde kwartaal van 2020¹⁵. Blijkens het verslag van de Program Board van 9 februari 2021¹⁶ vond vaststelling van de kaderstellende documenten door de MCOV plaats op 6 februari 2021. De dialooffase is hiermee uiteindelijk vier maanden later gestart dan oorspronkelijk gepland.

In de D-fase wordt vaker en uitgebreider dan voorheen stilgestaan bij de planning, de haalbaarheid daarvan, de invulling van mijlpalen en hoe deze toegelicht en uitgelegd kunnen en moeten worden, onder andere naar en met de werven, maar ook met de Tweede Kamer. Meer details over communicatie met de Tweede Kamer en de werven worden bij de beantwoording van deelvraag 3 behandeld.

In de nota predialoog voorbereidingsfase van juni 2020 is het volgende opgenomen¹⁷: "Er is een kwartaal langer nodig om de voorbereidingsfase af te ronden dan oorspronkelijk is ingeschat. Daarmee zou het versturen van de D-brief aan de Tweede Kamer verschuiven naar het eerste kwartaal van 2023. Vanuit het tijdsaspect van het programma (de voorziene oplevering van de nieuwe onderzeeboten) is dit niet wenselijk. Om te voorkomen dat de afronding van de D-fase vertraagt en daarmee de D-brief later wordt verzonden dan is aangekondigd in de B-brief, wordt als mitigatiemaatregel de voorbereidingsfase geïntensiveerd door het invlechten van een pre-dialoog (ook wel geduid als JEP - Joint Exploration Phase, red.) tijdens de voorbereidingsfase.

¹³ Verslag V-OZBT-Beraad, d.d. 24-10-2019

¹⁴ TK34225, nr. 24, B-brief, d.d. 13-12-2019

¹⁵ Eindrapport voorbereidingsfase D-fase, besproken in stuurgroep d.d. 26-1-2021

¹⁶ Verslag Program Board, d.d. 09-02-2021

¹⁷ Nota predialoog voorbereidingsfase in Stuurgroep, d.d. 29-6-2020

Dit betekent dat de drie werven eerst, en voorafgaand aan de dialoofase, al worden betrokken in de voorbereidingsfase. Met deze voorbereiding moet het mogelijk zijn de dialoofase in circa vier kwartalen af te ronden.”

Tijdens de reflectiedag van de Stuurgroep in juli 2021 ligt de rapportage ‘V-OZBT dialoofronde 1’ voor¹⁸. Hierin staan verschillende uitgangspunten waaruit blijkt dat de mijlpalen zoals ze nu zijn vastgesteld, niet tot een optimale planning leiden, dat het absorptievermogen van CZSK er niet in verwerkt is, dat de kandidaat-werven de datum eind 2028 erg ‘optimistisch’ vinden en dat de uitvoering van de dialoofase meer tijd kost dan verwacht.

In de Program Board van 14 september 2021 wordt door DMO een nota¹⁹ aangeboden met de onderbouwing van de aangepaste planning. De nota is opgesteld naar aanleiding van de reflectiedag van de Stuurgroep twee maanden eerder. In de nota wordt toegelicht dat de reden voor vertraging is dat de dialoofprocedure langer duurt dan gedacht. De eerdere planning bevat geen flexibiliteit om afwijkingen en tegenvallers van de voorziene procedure op te kunnen vangen.

De vijf punten om in de uitwerking van de nieuwe planning rekening mee te houden, meegegeven vanuit de reflectiedag van de Stuurgroep, waren; a) Het richten van het tijdschema van de invoering V-OZBT op ELOT Walrus klasse (aanstaand onderzoek capability gap/ “2-naar-2” strategie), b) De openstaande aanbevelingen van het Red Team²⁰, c) Verdere aanbevelingen parallelle procesverfijningen binnen het programma V-OZBT, d) Het vaststellen uitloop doorlooptijd dialoof, gunning en aanvang varende beproevingen en e) De actualisatie van de risicorapportage. Uit de nota blijkt dat de aangepaste baseline planning van de belangrijkste momenten er als volgt uit ziet: de dialoofrondes worden afgerond in juli 2023, de D-brief is in Q4 2024 opgesteld en de verwachte ondertekening is dan Q2 2025. Dan volgt een bouw van 10-11 jaar en worden de eerste 2 FOC-onderzeeboten in 2035-2036 verwacht.

In de Program Board van 5 oktober 2021 wordt de rapportage besproken, die²¹ is opgesteld naar aanleiding van de Stuurgroep V-OZBT van 22 september 2021. In de rapportage wordt de door het projectteam gevalideerde planning²² vergeleken met een scenario waarin wordt uitgegaan van een gewijzigd verwervingsproces (scenario A). De Stuurgroep heeft verzocht²³ om in kaart te brengen wat de mogelijkheden zijn van een versnelling ten opzichte van de aangepaste baseline planning. Er is verzocht om een uitgewerkt en gevalideerd tijdschema voor de vervanging met daarin tevens draaiknoppen ter versnelling van de verwerving ten opzichte van de aangepaste baseline planning, inclusief een overzicht van de risico’s die bij deze draaiknoppen horen. Een voorbeeld van de draaiknoppen is om de dialoofase te verkorten.

2 Hoe en op basis van welke gegevens, overleggen of adviezen zijn besluiten met effect op de planning tot stand gekomen?

Bij het beantwoorden van deze deelvraag wordt uitgegaan van besluiten met betrekking tot het vaststellen van een (gewijzigde) planning. In onderstaande afbeelding is zichtbaar welke planningen leidend waren in het project. In de beantwoording van de vraag wordt beschreven hoe de organisatie toewerkt naar deze planningen. De eerste drie zijn ook aangeboden aan de Tweede Kamer, als afronding van een DMP-fase. De aangepaste baseline planning is op moment van schrijven nog niet formeel vastgesteld, maar is de laatst besproken planning.

¹⁸ Rapportage V-OZBT Dialoofronde 1, besproken in stuurgroep, d.d. 14-7-2021

¹⁹ Nota onderbouwing planning DMO (DMO2021012373), besproken in Program Board, d.d. 14-9-2021

²⁰ Het Red team is ingesteld als ‘gezonde tegenmacht [...] teneinde de Stuurgroep van een objectief advies te voorzien vanuit een objectieve zienswijze over de voortgang van het programma. De samenstelling bestaat uit vier personen van DMO WS&B en DMO/B&B), (bron: instellingsbeschikking Red Team VOZBT).

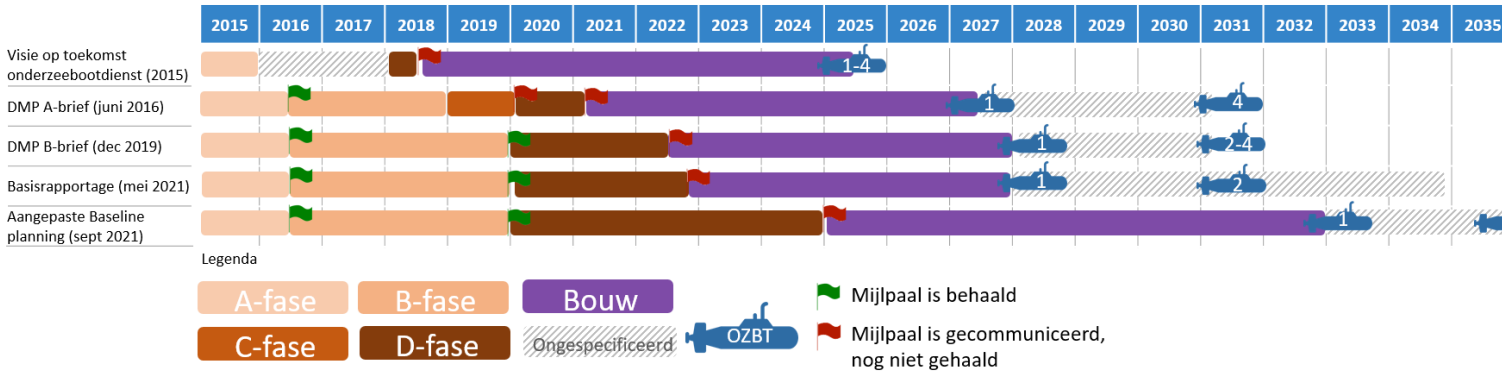
²¹ Uit Vervolg verwervingsvoorbereiding incl. Aanbiedingsnota, besproken in Program Board, d.d. 5-10-2021

²² De nota onderbouwing planning (DMO2021012373), d.d. 9-9-2021

²³ Verslag Program Board, d.d. 12-10-2021

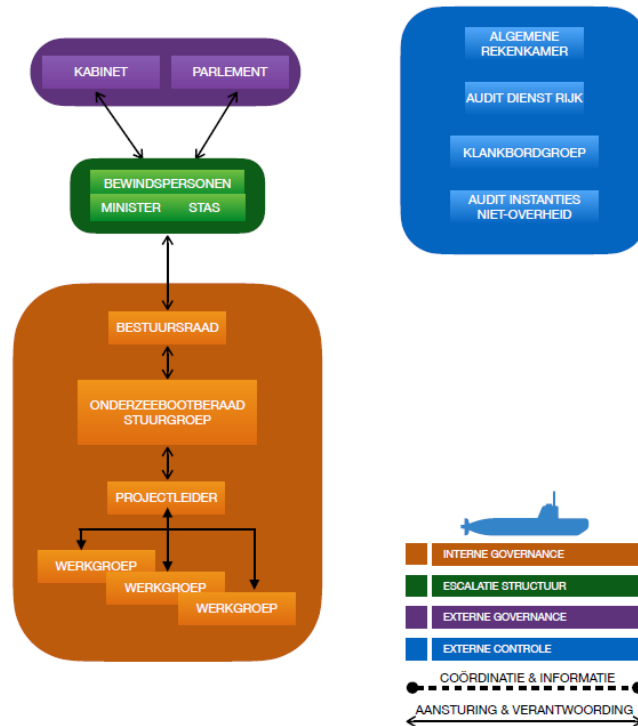
Defensie heeft in dit project last gehad van de 'can do'-mentaliteit van Defensie, waardoor de tekorten in capaciteit en budget niet duidelijk worden aangegeven.

In de D-fase ontstaat er, als gevolg van de reflectiedagen discussie over de haalbaarheid van de planning in het bijzijn van de stuurgroep V-OZBT. Om de planning alsnog te halen zijn diverse maatregelen getroffen, o.a. met het invoeren van een pre-dialogoos werd gedacht in oplossingen.



In de A-fase zag de governance er als volgt uit:

Governance A-fase V-OZBT (juni 2015)



De eerste plannings die in 2014 en 2015 voor de V-OZBT worden opgesteld, spreken direct over een kritisch tijdpad. In de A-fase is de eerste gehanteerde tijdlijn vastgelegd in november 2014 in een analyse van de Directie Plannen (DPlan)²⁴. De vier WALRUS-klasse onderzeeboten hebben een (technische) End Life of Type (ELOT) tussen 2025 (eerste boot) en 2030 (laatste boot). Deze data zijn opgenomen als uitgangspunt in de in juni 2015 met de Tweede Kamer gedeelde planning in het document Visie op de toekomst onderzeebootdienst.

²⁴ IP&C Behoeftestellingsformulier, BSF Vervanging Walrusklasse, d.d. 3-11-2014

Om de onderzeeboten te vervangen per 2025, zal Defensie in 2015 moeten starten met de voorbereiding. De planning voor het versturen van de DMP-A-brief is op dat moment voorzien voor eind 2015.

In de BR van oktober 2015²⁵ ligt de 'kritische DMP-planning' voor en wordt benadrukt dat er meer aandacht moet komen voor internationale samenwerking en samenwerking met de industrie. De Stuurgroep constateert vervolgens dat versturen van de DMP-A-brief voor december 2015 dan niet gehaald kan worden, maar dat maart 2016 haalbaar is. Dit zijn de eerste 3 maanden vertraging in het project, veroorzaakt door verkenningen van internationale samenwerking. Er wordt dan ook gesproken over het instellen van een klankbordgroep en een externe toets door de ADR, waarbij beide rapportages mogelijk pas na het versturen van de A-brief worden opgeleverd. Begin januari 2016 besluit de BR formeel tot het instellen van een klankbordgroep en een ADR-onderzoek²⁶.

De Tweede Kamer wordt geïnformeerd in het Algemeen Overleg (AO) in maart 2016²⁷: de DMP-A-brief komt niet in april, maar zo snel mogelijk. Reden hiervoor is de tijd en ruimte om het advies van de klankbordgroep en het ADR-rapport te kunnen verwerken. Dit leidt tot nogmaals 3 maanden vertraging, van april tot de zomer 2016. Echter, er was al in oktober voorzien dat die planning van de rapportages niet overeenkwam met de planning van de A-brief. Hier is niet actief op gestuurd.

Twee weken na oplevering van het rapport door de klankbordgroep is de A-brief aangepast. De B-fase wordt uitgebreid met aanvullende onderzoeken conform het advies van de klankbordgroep en de ADR-rapportage: een kosten-batenanalyse en onderzoek naar varianten in internationale samenwerking. De planning wordt niet aangepast. Deze onderzoeken worden opgenomen in de DMP-A document en A-brief, en zijn daarmee onderdeel van de plannen voor de B-fase, en worden binnen de governance goedgekeurd. Later blijkt dat de onderzoeken uit de B-fase (de initieel geplande en deze aanvullende onderzoeken) tijdig worden afgerond; uitstel van (politieke) besluitvorming over het DMP-B document leidt in 2019 tot vertraging.

De vervanging van de eerste boot verschuift in de DMP-A-brief²⁸ twee jaar naar achteren t.o.v. de tijdlijnen in Visie op de toekomst onderzeebootdienst. Dit is gebaseerd op de verwachting om de B-, C- en D-fase in totaal 10 jaar af te ronden. In het definitieve DMP-A-document, dat afgerond wordt in september 2016, staat ca. 10 jaar voor de fases concept design, basic design en detailed design en construction. Indien aan het einde van de onderzoeksfase (DMP-B) een keuze wordt gemaakt voor één enkele hoofdaannemer dan volgt hieruit dat de eerste onderzeeboot naar verwachting eind 2027 in Nederland is voor acceptatietesten en Fully Operational Capable (FOC) naar verwachting vanaf eind 2029. De laatste onderzeeboot is dan in Nederland en FOC rond eind 2031²⁹. Deze mijlpalen worden opgenomen in de DMP-A-brief en het DMP-A document.

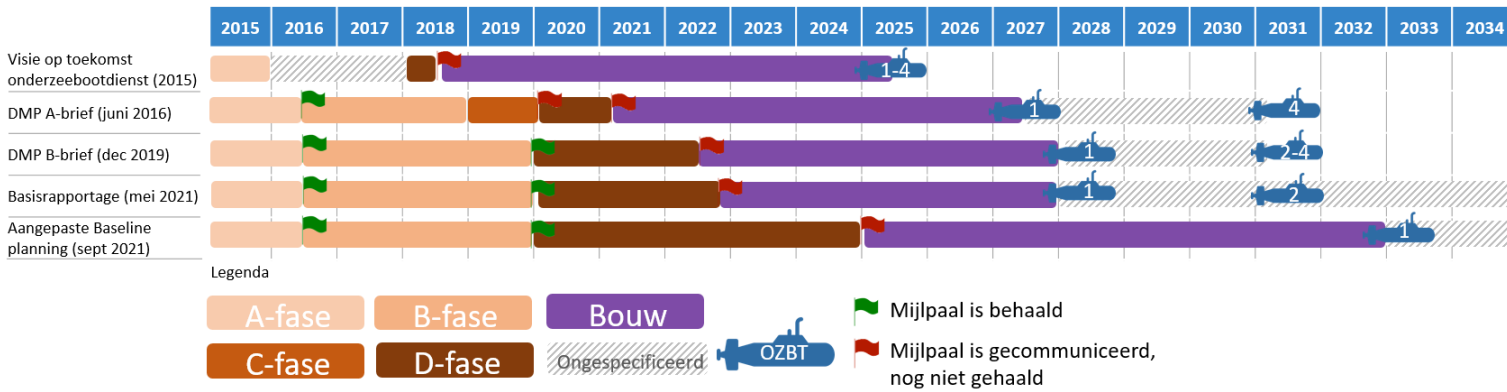
²⁵ NOTA BR, Beeldvorming benodigde keuzerichtingen t.a.v. project 'Vervangende onderzeebootcapaciteit', d.d. 2-10-2015

²⁶ Uit Memo aan Leden stuurgroep besluitvormingsnota V-OZBT; Tijdpad tot aan start DMP-B-fase voor project vervangende onderzeebootcapaciteit (V1.0), d.d. 19-01-2016

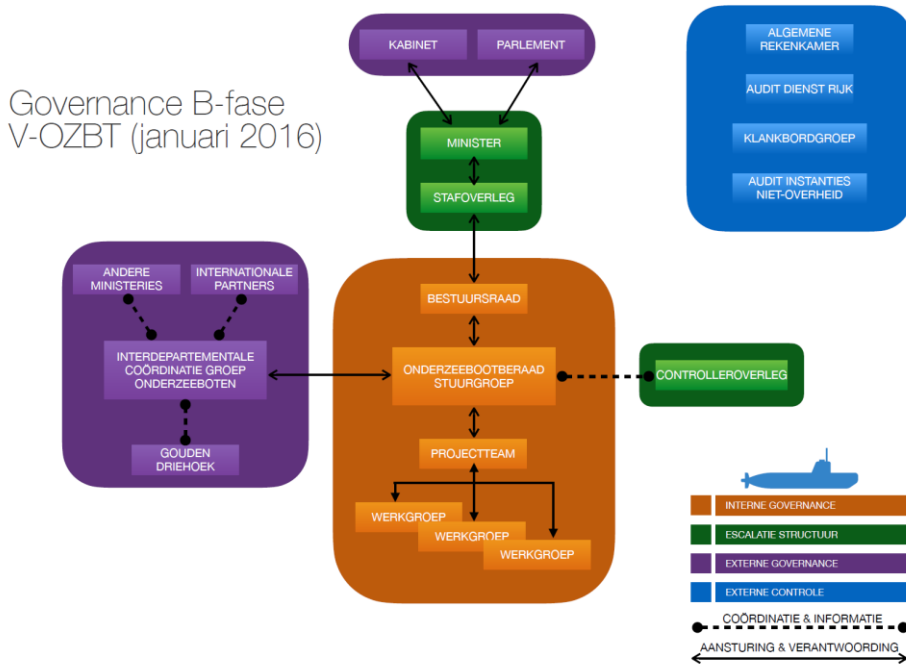
²⁷ TK 34225, nr.12, d.d. 23-3-2016

²⁸ TK 34225, nr.13, d.d. 17-6-2016

²⁹ DMP-A document versie 2.0, d.d. 23-09-2016



Begin januari 2016 is een gewijzigde governance vastgesteld in de BR³⁰: de werkgroep V-OZBT (verantwoordelijk voor de voorbereidingen behoeftestelling, de Visie en de DMP-A-brief) gaat op in het projectteam V-OZBT, de Stuurgroep gaat op in het V-OZBT beraad.



B-fase

In de periode tot eind 2018 werden er twee in plaats van drie RFI's uitgevoerd. De oorspronkelijk geplande RFI-3, de verdiepingsfase, was afhankelijk van de inhoudelijke terugkoppeling door de kandidaat-werven met het eerste deel van RFI-2 (voldoende om minimaal 2 werven te selecteren). 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. Het niet uitvoeren van RFI-3 was niet gedreven door tijd. Met RFI-3 werd al de te onderzoeken verwervingsvoorbereiding bedoeld; deze werd onderdeel van de D-fase. Uiteindelijk heeft in 2019 toch een derde RFI plaatsgevonden, maar met een ander inhoudelijk doel.

De verschillende (extra) onderzoeken worden in deze periode tijdig afgerond. Eind 2018 ligt in het V-OZBT beraad een document ter besluitvorming voor over de te kiezen subvariant. Het belangrijkste besluit dat voorligt is een keuze voor de verwervingsstrategie: in concurrentie of single-source.

³⁰ Verslag BR, d.d. 8-1-2016

Begin 2018 formuleerde de BR het uitgangspunt dat er minimaal 2 werven moeten overblijven aan het einde van de B-fase³¹. In het V-OZBT beraad van eind december 2018 wordt vastgesteld dat de punten ter besluitvorming te politiek zijn om in dit gremium tot besluit te leiden³². Door de projectleider wordt in het V-OZBT beraad benoemd dat uitstel van besluitvorming tot vertraging leidt. Dit is tevens de laatste bijeenkomst van het V-OZBT beraad tot en met juli 2019.

Uit documentatie³³ blijkt dat vanaf oktober 2018 tot en met begin december 2019 zowel binnen Defensie als ook interdepartementaal uitgebreid overleg wordt gevoerd over de verwervingsstrategie, en over de wijze waarop de werven invulling geven aan de in november 2018 gepresenteerde DIS. Dit is onderwerp van RFI-3. Uiteindelijk zal het meer dan een jaar duren tot een besluit over de verwervingsstrategie wordt genomen. Het initiatief om interdepartementaal te overleggen wordt genomen door Defensie. Het is onduidelijk of de interdepartementale druk leidt tot vertraging, of dat het initiatief om interdepartementaal te gaan overleggen niet gepland was en daarmee tot uitloop in de planning leidt.

Vanaf augustus³⁴ 2018 vinden gesprekken plaats in een 'Topoverleg' wat plaatsvindt buiten de bestaande governance structuur. Hierdoor zijn in het najaar van 2018 besluiten op voorliggende keuzes niet genomen. De samenstelling is wisselend, maar bestaat uit de Minister en staatssecretaris, plus deelnemers uit de ambtelijke en militaire top die betrokken zijn bij het project V-OZBT. De ambtelijke top bestond in dit geval uit SG of PSG, CDS, waarnemend HDB en later DGB, waarnemend HDFC en later HDFC, D-DMO en C-ZSK³⁵. De informatiepositie van het Topoverleg is anders dan die van het V-OZBT-Beraad. De voorzitter van het V-OZBT beraad heeft er bij het Topoverleg voor gepleit om de vastgestelde governance³⁶ voort te zetten. Medio 2019 wordt in een Topoverleg besloten tot het expliciet opnieuw instellen van de governance, in aanloop naar de B-brief. Van dit Topoverleg is geen verslaglegging of documentatie beschikbaar; wel valt het verloop af te lezen aan verslagen van onder andere V-OZBT beraad (per juli 2019) en de ICG (eind 2018 en geheel 2019) en uit nota's ter voorbereiding op de RDIA (geheel 2019). Begin 2019 zijn er wat wisselingen in de top van Defensie: de rol van SG is tijdelijk niet ingevuld en de HDFC en DGB zijn net in hun functie begonnen.

De opgenomen tijdlijn in de DMP-B-brief³⁷ gaat uit van het vervangen van de eerste boot in 2028 en de laatste in 2031. Het uitlopen van de B-fase met een jaar is terug te zien in een latere afronding van de D-fase (t.o.v. planning in de DMP-A-brief) en een jaar later opleveren van de eerste boot, maar niet in het afronden van het project (2031).

³¹ De BR spreekt op 30 maart 2018 in de besluiten in het verslag 'Voor wat betreft de selectie van werven geeft de SG aan, de leden van de BR gehoord hebbende, dat het de voorkeur verdient dat in beginsel minstens twee partijen overblijven aan het einde van de B-fase.'

³² Verslag V-OZBT beraad, d.d. 19-12-2018

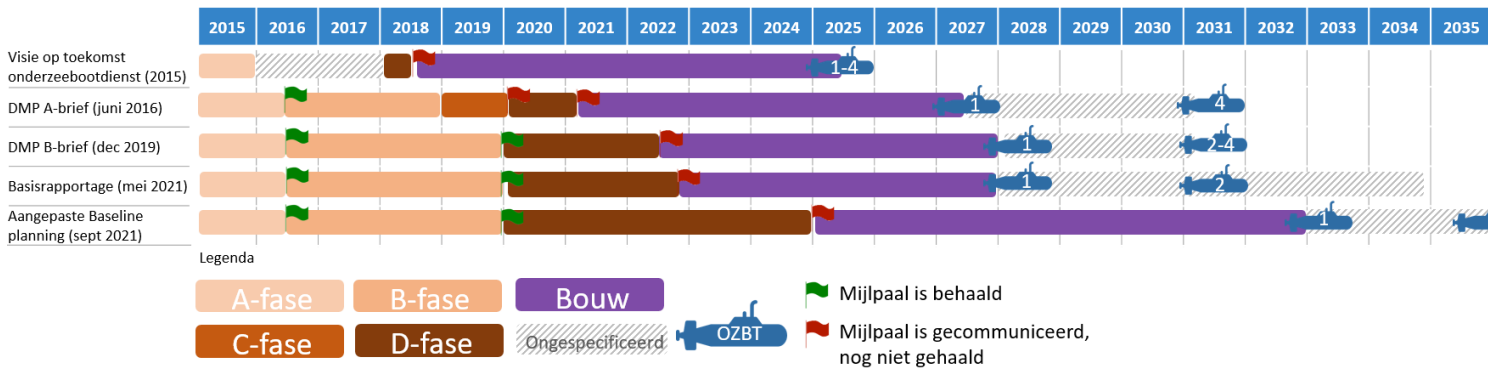
³³ O.a. het V-OZBT beraad (per juli 2019) en de ICG (eind 2018 en geheel 2019) en uit nota's ter voorbereiding op de RDIA (geheel 2019).

³⁴ Verslag V-OZBT beraad, d.d. 24-8-2018 en Verslag OZBT beraad, d.d. 11-9-2019

³⁵ Intern en extern overleg i.h.k.v. besluitvorming B fase project Vervanging onderzeebootcapaciteit gedurende periode dec 2018 – juli 2019, X-post 2019006749 d.d. 2-7-2019

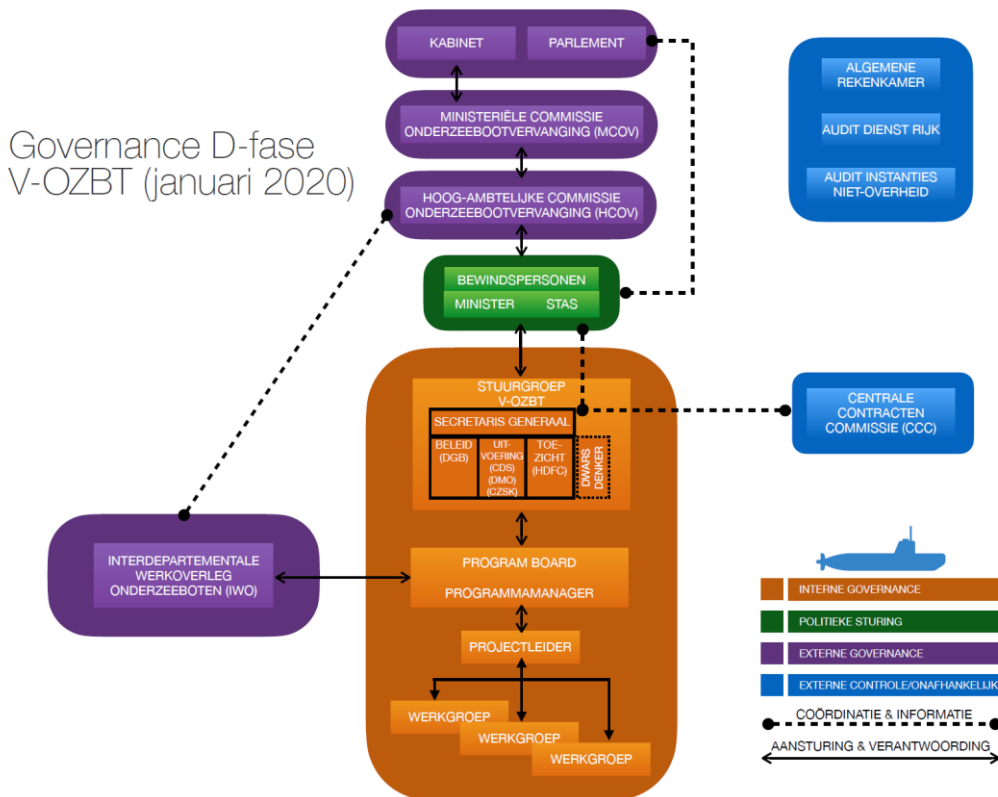
³⁶ Verslag OZBT beraad, d.d. 11-9-2019

³⁷ TK 34225, nr.24, d.d. 13-12-2019



D-fase

In de D-fase, die in 2020 is gestart, is de governance aangepast: er is een programmamanager aangesteld die met de Program Board tussen de projectorganisatie en de Stuurgroep in is geplaatst. Daarnaast zijn de MCOV en HCOV ingesteld. Binnen het Projectmanagementoverleg (PMO) worden de werkzaamheden georganiseerd via afzonderlijke werkstromen. Voor de verschillende werkstromen was een gedetailleerde productplanning opgesteld waaraan de totstandkoming van de verschillende onderdelen en deelproducten moesten voldoen.



Intern Defensie is in 2020 en 2021 op meerdere momenten het signaal afgegeven dat de haalbaarheid van de planning onder druk stond of dat de planning diende te worden aangepast. Maar deze signalen hebben niet gehele keten van de governance bereikt. De definitieve planning voor de D-fase is vastgesteld in de opdrachtnota van oktober 2020.

Over het sturen op de activiteiten in de planning wordt het volgende vermeld in het projectmanagementoverleg (PMO) november 2020: ondanks dat er is afgesproken om de planning wekelijks te agenderen, is dit niet haalbaar omdat de benodigde weekactiviteiten niet geadresseerd zijn.

Binnen de Program Board kwam de planning op een gegeven moment elke vergadering aan bod. Hierbij werden geen detailplanningen besproken maar werd veelal vanuit verschillende kanten uitgesproken dat de planning onder druk staat. De planning en het effect van besluiten en gebeurtenissen op de haalbaarheid daarvan waren elke vergadering van het PMO onderwerp van gesprek. In de Program Board en de Stuurgroep kwamen vooral de grotere issues ten aanzien van de haalbaarheid van mijlpalen ter tafel. Dat was bijna elke vergadering onderwerp van gesprek. Niet omdat dat de afgesproken werkwijze was, maar vaak omdat er een issue, risico of vraag hiertoe aanleiding gaf. Sturing was erop gericht realisatie van de gecommuniceerde mijlpalen mogelijk te maken.

De druk op de projectorganisatie om de oorspronkelijke planning te realiseren werd als hoog ervaren. Er was de beleving dat er slechts eenmaal met de Tweede Kamer kon worden gecommuniceerd over een aangepaste planning. Er was grote terughoudendheid om hiervan gebruik te moeten maken. Al in mei 2020 blijkt dat de voorbereidingsfase onder druk staat; de planning van Q3 2020 blijkt niet haalbaar³⁸. In alle overleggen komt naar voren dat kwaliteit voor snelheid gaat, maar een verschuiving van tijd wordt 1 keer geaccepteerd en niet meerdere malen.

Er werden ook risicoanalyses uitgevoerd en risicorapportages opgesteld. Er was echter niet altijd tijd voor een (tijdige) bespreking of voor het opstellen van een gedegen risicoanalyse. In het PMO van oktober 2021 wordt bijvoorbeeld aangegeven dat door tijdsdruk geen integrale sessie heeft plaatsgevonden op de risicorapportage. Risicorapportages werden daarom ook wel aangehouden c.q. uitgesteld. De risicorapportages worden niet volledig benut als sturingsmiddel.

In december 2020 wordt de definitieve businesscase besproken in het Program Board³⁹. Uit het verslag blijkt niet dat er is gesproken over de factor Tijd. Uit de businesscase blijkt dat de documenten die het einde van de voorbereidingsfase markeren niet afgerond zijn. Tevens wordt hier gedetailleerd gesproken over de tijdlijnen en haalbaarheid van de mijlpalen. Samengevat blijkt uit de businesscase in december 2020 dat:

- Volgens de huidige planning staat de eerste mijlpaal eind 2022 (D-brief en gunningsbesluit) onder druk.
- Het opleveren van de eerste boot eind 2028 op zijn vroegst mogelijk is.
- Als de laatste mijlpaal uit de opdrachtnota wordt gehaald, er een periode ontstaat dat twee boten gelijktijdig worden afgenomen. Dit zorgt er voor dat het geplande onderhoud van de boten elkaar in de toekomst snel opvolgt of gelijktijdig is; dit geeft risico op de gereedheidseisen van de vloot.
- Het risicoregister was nog niet 'volwassen', met name omdat de scope onvoldoende scherp was. De focus heeft de afgelopen periode gelegen op tijd en geld. Verificatie en validatie van de bestuurlijke mijlpalen vindt nog plaats in de dialoofase⁴⁰.
- T.a.v. de mijlpalen in de toekomst blijkt dat nu ook al kan worden gesteld dat de haalbaarheid van de derde en vierde mijlpaal onder druk staat. De huidige ontwikkelingen in het project laten zien dat er verder wordt afgestapt van MoTS (*Military of the shelf*), dat een negatieve invloed kan hebben op de doorlooptijd van de (detailed) engineering en mogelijk de bouw. Echter de scope is momenteel nog onvoldoende (scherp) ingevuld. Beide zaken versterken de conclusie dat de haalbaarheid van de mijlpalen onder druk staat.

³⁸ Verslag OZBT beraad, d.d. 19-5-2020

³⁹ Verslag Program Board, d.d. 2-12-2020

⁴⁰ Rapportage businesscase V-OZBT definitief, besproken in Stuurgroep 10-12-2020, paragraaf 4.2.4

Bovenstaande conclusies komen ook terug in de Stuurgroep van 10 december 2020⁴¹.

De maatregel die meermaals volgde op een signaal dat de planning onder druk staat, was de uitvoering van activiteiten te versnellen, te verschuiven, of op te schorten om zo realisatie van de planning alsnog mogelijk te maken. Een voorbeeld hiervan is het besluit van de Stuurgroep in juni 2020 om naar aanleiding van het uitlopen van de verwervingsvoorbereidingsfase een pre-dialoog in te lassen, zodat de dialoofase ondanks het uitlopen van de voorbereidingsfase conform planning Q4 2021 kan worden afgerond. Het versnellen en verschuiven van de uitvoering van activiteiten levert een extra belasting van de projectorganisatie op, waardoor de haalbaarheid van de planning extra onder druk komt te staan. Dit blijkt ook uit het eindrapport voorbereidingsfase D-fase, dat eind januari 2021 wordt besproken in de Stuurgroep⁴². Hierin staan onder andere de risico's ten aanzien van de factor Tijd genoemd. Een aanbeveling uit het document is dat: "Niet starten met de dialoofase zet deze planning alleen maar meer onder druk en derhalve is het advies om de voorbereidingsfase af te sluiten en de dialoofase te starten". Terugblikkend op het najaar van 2020 is de observatie in het rapport dat: "Het tegelijkertijd uitvoeren van de pre-dialoog, in combinatie met de voorbereiding op de dialoogrondes voor 2021, heeft geleid tot meer dan voorziene spanning op de uitvoering van projectactiviteiten. Producten (kaderstellende en overige dialoogdocumenten) zijn opgeleverd met minder afstemming dan gewenst. Daarnaast heeft besluitvorming geleid tot geringere en latere kadering dan voorzien. Dit tezamen heeft de druk op beschikbare resources vergroot en afgeleid van projectactiviteiten die benodigd waren voor het voorbereiden van de dialoogactiviteiten." Dit is het effect van versnellen en inkorten, om te kunnen voldoen aan mijlpalen. Tevens geven de werven aan dat zij de geplande dialoofase met 3 rondes, waarbij 4 maanden per ronde staat gepland 'als een zeer ambitieuze planning beschouwen'.

Er wordt alsnog vastgehouden aan eind 2022, ondanks reeds opgedane ervaring in het in elkaar schuiven van de activiteiten, het minder kunnen voorbereiden van de dialoogactiviteiten en het signaal van de werven dat de planning zeer ambitieus is.

Een andere manier waarop intern Defensie wordt omgegaan met signalen en voorliggende besluiten, is dat beslissingen worden verplaatst naar een volgende vergadering, of dat wordt verzocht door de governance om nadere onderbouwing. In het eerste deel van 2021 wordt intern Defensie veel gesproken over oplevering in 2028 en 2031 en wat t.a.v. die jaren is toegezegd door Defensie aan de Tweede Kamer, wat is opgegeven door de werven en wat daarin wel en niet haalbaar is. Dit geldt zowel voor Defensie qua opleverschema en het absorptievermogen in de organisatie, als voor de werven.

De Basisrapportage 2021 gaat via de projectorganisatie, Program Board naar en de Stuurgroep. Ten tijde van het opstellen van de Basisrapportage in het voorjaar van 2021 was duidelijk dat de planning hoogstwaarschijnlijk niet meer haalbaar was. Dit blijkt onder andere uit de concept eindrapportage en de businesscase die respectievelijk eind 2020 en begin 2021 zijn besproken in de Program Board en de Stuurgroep. Het gesprek in de Stuurgroep over de Basisrapportage gaat over de wijze waarop er kan worden omgegaan met de onzekerheid ten aanzien van de planning.

Op basis van signalen vanuit CZSK⁴³ over een realistisch transitieprogramma besluit de Stuurgroep wel dat wordt gepoogd de inzetdoelstellingen concreter te formuleren. Dit leidt tot de verduidelijking in de Basisrapportage dat eind 2031 ten minste (de eerste) 2 boten i.p.v. 4 fully operational capable (FOC) zijn. Een consequentie is dat: "Bij deze transitieplanning bestaat het risico dat er een periode is dat twee boten gelijktijdig worden afgenomen en twee bemanningen tegelijk moeten worden opgeleid. Het kort achter elkaar opleveren van de boten (minder dan 1 jaar tussen twee boten) zorgt er bovendien voor dat het geplande groot onderhoud van de boten elkaar snel opvolgt of gedurende een periode tegelijkertijd moet plaatsvinden.

⁴¹ Verslag Stuurgroep, d.d. 10-12-2020

⁴² Eindrapport voorbereidingsfase D-fase, besproken in stuurgroep d.d. 26-1-2021

⁴³ Nota CZSK "Opleverschema V-OZBT" d.d. 29 maart 2021, besproken in Program Board, d.d. 6-4-2021

Hierdoor ontstaat het risico dat de gereedheidseisen van de vloot in het gedrang komen.⁴⁴ Dit risico is door CZSK in 2015 al benoemd in een nota bij het opstellen van de A-brief⁴⁵.

In de Program Board van 11 mei 2021 wordt ook de concept risicorapportage besproken. Samengevat zijn de belangrijkste conclusies⁴⁶:

- a. De haalbaarheid van de bestuurlijke mijlpalen is 0%.
- b. Er zit geen lucht in de planning: alle parallelle werkstromen/activiteiten en bijbehorende afhankelijkheden zorgen er in combinatie met de strakke (bestuurlijke) mijlpalen voor dat optredende risico's direct op het kritieke pad liggen (en hiermee voor vertraging op de mijlpalen).
- c. De totale deterministische verwachtingswaarde van de vertraging is 41 weken. De verwachte vertraging ligt tussen minimaal 21 weken en maximaal 99 weken.
- d. De probabilistische analyse laat een vertraging zien van 110 weken.

In de Stuurgroep op 20 mei 2021 wordt de Basisrapportage besproken, zoals deze is opgesteld voor de Ministerraad. Op 28 mei 2021 wordt de Basisrapportage aangeboden aan de Tweede Kamer⁴⁷, een week na verantwoordingsdag. In de Basisrapportage wordt vastgehouden aan de jaren 2022, 2028 en 2031. Dit ondanks dat een week eerder in de Program Board een concept rapportage lag waaruit zou blijken dat de haalbaarheid van de bestuurlijke mijlpalen 0% is.

De manier waarop wordt omgegaan met signalen van vertragingen, leidde tot een zwaardere belasting van het projectteam. En dat is niet zonder consequenties. Bijvoorbeeld t.a.v. de risicorapportage: de (periodieke) risicorapportage werd pas na 3 maanden of later besproken in de Stuurgroep. Hierdoor werd de risicorapportage niet volledig benut als sturingsmiddel en is de informatie erin achterhaald. De rapportage Q1/2021 wordt bijvoorbeeld pas op 22 juni 2021 in de Stuurgroep besproken⁴⁸. Door de druk van het opleveren van de dialoograpportage en de handelingsopties komt het opleveren van de volgende risicorapportage onder druk te staan. De risicorapportage over Q2/2021 wordt daarom uitgesteld naar oktober 2021⁴⁹. Het Red Team heeft geconstateerd dat het tijdsrisico door het project weliswaar is geadresseerd in de risicorapportage, maar in eerste instantie relatief laag werd ingeschat. De uitkomsten van deze risicorapportages konden niet adequaat worden ingezet om te sturen op de planning.

In oktober 2021 blijkt⁵⁰ dat de Stuurgroep, nadat zij is geïnformeerd⁵¹ over een onderbouwing van een aangepaste planning, opnieuw een verzoek heeft gedaan om een versnelling. Er is verzocht om een uitgewerkt en gevalideerd tijdschema voor de vervanging met daarin tevens draaiknoppen ter versnelling van de verwerving ten opzichte van de aangepaste baseline, inclusief een overzicht van de risico's die bij deze draaiknoppen horen. Besluitvorming hierover wordt gebaseerd op nadere analyses en onderzoeken. In afwachting van verdere besluitvorming volgt het project de aangepaste baseline planning.

⁴⁴ Nota CZSK "Opleverschema V-OZBT" d.d. 29 maart 2021, besproken in Program Board, d.d. 6-4-2021

⁴⁵ DMP-A document, versie na A-beraad, d.d. 1-7-2015

⁴⁶ Concept risicorapportage, besproken in Program Board, d.d. 11-5-2021

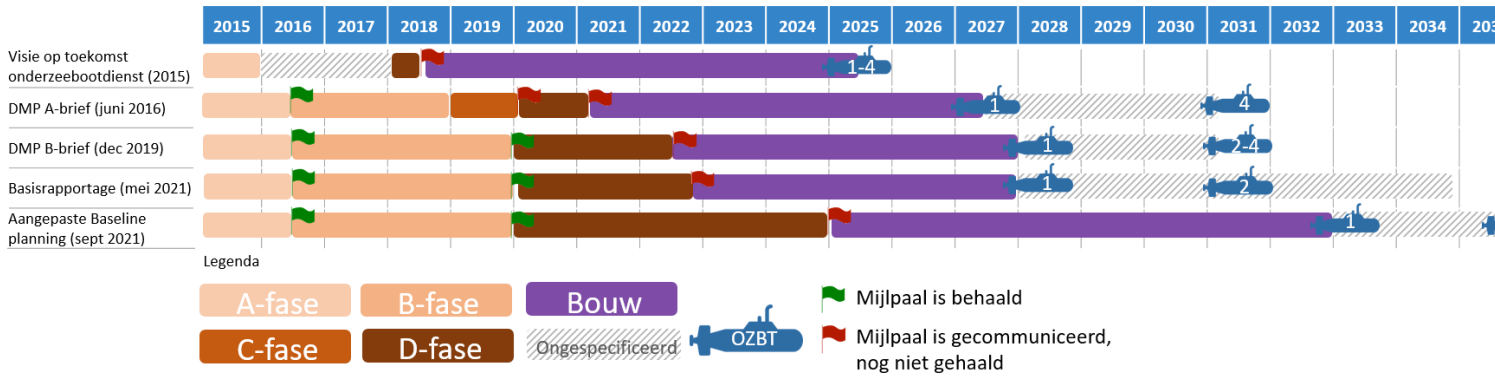
⁴⁷ TK 34225, nr.31, d.d. 28-5-2021

⁴⁸ Verslag Program Board, d.d. 15-6-2021

⁴⁹ Verslag Program Board, d.d. 13-7-2021

⁵⁰ Verslag Program Board, d.d. 12-10-2021

⁵¹ Verslag Program Board, d.d. 14-9-2021



De planning is lang deterministisch gebleven en werd opgesteld volgens een backward planning. De haalbaarheid van de mijlpalen volgt uit het volwassenheidsniveau van de planning en de tijdsrisico's die worden opgenomen en bijgehouden in een risicorapportage. Deadlines van de tussentijdse mijlpalen waren duidelijk; echter signalen dat de planning te strak was leidde niet tot aanpassing van deze deadlines. Er werden op meerdere momenten maatregelen gezocht en opgesteld (draaiknoppen, scenario's, het instellen van een pre-dialoog) om binnen de planning te blijven.

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

Deze deelvraag wordt beantwoord in twee delen. Allereerst wordt de communicatie aan de Tweede Kamer toegelicht. De communicatie met de kandidaat-werven is beschreven in de vertrouwelijke bijlage bij dit rapport.

Communicatie met de Tweede Kamer

In de tabel hieronder staat een overzicht van alle Tweede Kamer -stukken die horen bij het Tweede Kamer-dossier 34225, Project V-OZBT. Tevens staat er of melding wordt gemaakt van het aspect planning en zo ja op welke manier en op welk moment in de tijd. Daarnaast is een enkele keer bij een ander Tweede Kamer-dossier gesproken over de V-OZBT. Bijvoorbeeld in een AO of WGO Materiaal, bij het AO Defensie Industrie Strategie en moties die zijn ingediend bij deze overleggen.

TK-nummer	Omschrijving TK-stuk	TK jaar	DMP-fase	Planning?	Toelichting	Datum
34225-1	Brief Visie op toekomst onderzeedienst	2015-2016	A-fase	Ja	Presenteert mijlpalen	9-jun-15
34225-2	Brief VCD aanwijzing groot project	2015-2016	A-fase	Nee		
34225-3	Brief regering instelling klankbordgroep	2015-2016	A-fase	Ja	Toelichting uitstel A-brief	17-mrt-16
34225-4	Motie lid van Dijk samenstelling Klankbordgroep	2015-2016	A-fase	Nee		
34225-5	Motie lid van Dijk opschorten vervangingsproces tot na de verkiezingen	2015-2016	A-fase	Nee		
34225-6	Motie lid Bontes continuïteit van onderzeebootcapaciteit	2015-2016	A-fase	Nee		
34225-7	Motie lid Bontes integrale langetermijnvisie op Marine	2015-2016	A-fase	Nee		
34225-8	Motie leden Belhaj en van Dijk over evaluatie klankbordgroep	2015-2016	A-fase	Nee		
34225-9	Motie lid Belhaj integraal delen oordeel klankbordgroep	2015-2016	A-fase	Nee		
34225-10	Brief regering Samenstelling Klankbordgroep	2015-2016	A-fase	Nee		
34225-11	Verslag AO en Technische briefing Visie op toekomst onderzeedienst	2015-2016	A-fase	Nee		
34225-12	Verslag AO over Visie op de toekomst onderzeedienst	2015-2016	A-fase	Ja	Toelichting uitstel A-brief	23-mrt-16
34225-13	DMP A-brief	2015-2016	A-fase	Ja	Presenteert mijlpalen	17-jun-16
34225-14	Verslag hoorzitting/rondetafel over Visie op toekomst onderzeedienst	2015-2016	B-fase	Nee		
34225-15	Brief AR Vervanging onderzeebootcapaciteit	2016-2017	B-fase	Nee		
34225-16	Brief regering vervanging onderzeebootcapaciteit 0-variant	2016-2017	B-fase	Nee		
34225-17	Lijst vragen en antwoorden A-brief	2016-2017	B-fase	Ja	Herbevestiging planning	20-jun-17
34225-18	Motie lid Karabulut onderzoek afschaffing/inperking onderzeebootcapaciteit	2016-2017	B-fase	Nee		
34225-19	Motie lid Diks duidelijkheid kosten verschillende varianten	2016-2017	B-fase	Nee		
34225-20	Motie lid Diks integrale afweging nut en noodzaak	2016-2017	B-fase	Nee		
34225-21	Motie lid Diks andere invulling functionaliteiten onderzeebootcapaciteit	2016-2017	B-fase	Nee		
34225-22	Verslag AO over Vervanging onderzeeboten	2016-2017	B-fase	Ja	Herbevestiging planning	27-jul-17
34225-23	Brief regering project vervanging onderzeebootcapaciteit	2018-2019	B-fase	Nee		
34225-24	DMP B-brief	2019-2020	B-fase	Ja	Presenteert mijlpalen	13-dec-19
34225-25	Lijst vragen en antwoorden onderzoeksfase onderzeeboten	2019-2020	B-fase	Ja	Herbevestiging planning	12-mrt-20
34225-26	Brief regering documenten onderzoeksfase vervanging onderzeeboten	2019-2020	B-fase	Nee		
34225-27	Brief AR Vizier op vervanging onderzeeboten - studiefase doorgelicht	2020-2021	D-fase	Nee		
34225-28	Brief regering reactie op uitgangspuntennotitie vervanging onderzeeboten plus moties leden stoffer (35550-x-30) en leden Van Helvert en Stoffer (TK 35570-x-63)	2020-2021	D-fase	Ja	Herbevestiging planning	19-jan-21
34225-29	Brief regering Verschijningsmoment basisrapportage onderzeebootvervanging	2020-2021	D-fase	Ja	Toelichting uitstel Basisrapportage	9-feb-21
34225-30	Brief regering onderzoeksvoorstel ADR D-fase	2020-2021	D-fase	Nee		
34225-31	Basisrapportage grote project vervanging onderzeebootcapaciteit beantwoording schriftelijke vragen	2020-2021	D-fase	Ja	Herbevestiging planning	28-mei-21
34225-32	Lijst vragen en antwoorden basisrapportage vervanging onderzeeboten	2021-2022	D-fase	Ja	Herbevestiging planning	22-sep-21
34225-33	Brief regering reactie op ADR basisrapportage vervanging onderzeebootcapaciteit	2020-2021	D-fase	Nee		
34225-34	Brief regering Stand van zaken inzake programma vervanging onderzeebootcapaciteit	2021-2022	D-fase	Ja	Toelichting uitstel mijlpalen	27-okt-21

Tijdens de A-fase is tussen juni 2015 en juni 2016 op meerdere momenten met de Tweede Kamer gecommuniceerd. Dit gebeurde door middel van Kamerstukken in de vorm van brieven en moties, maar ook in overleggen.

De relevante stukken zijn de Visie op de toekomst onderzeeboot, de brief waarin de ADR-evaluatie en het instellen van de klankbordgroep wordt gemeld en de A-brief. Er zijn twee momenten waarop de Minister mondeling uitstel van de A-brief meldt, in het WGO Materieel (2 november 2015) en in het AO. Deze stukken zijn voorbereid in de projectorganisatie en afgestemd via de BR met de BWP.

De ADR publiceert in oktober 2016 haar rapport over het proces van de A-brief. Zij vindt dat de A-brief voor de Tweede Kamer niet helder maakt wat de Tweede Kamer van dit project aan functionaliteit kan verwachten en waar zij de Minister in de verdere uitvoering van het project op kan aanspreken. De ADR stelt dat de A-brief, volgens de nieuwe systematiek van het DMP, geen inzicht geeft in de financiële randvoorwaarden waaraan de vervanging van de onderzeebootcapaciteit moet voldoen. De ADR stelt dat de A-brief weinig houvast aan de Tweede Kamer geeft en als afsluiting van de A-fase geen gedegen basis vormt om het project na de A-fase beheerst te laten verlopen.

In april 2019 stuurt Defensie een brief aan de Tweede Kamer waarin zij aankondigt dat de B-brief een paar maanden vertraagd is. De toelichting is dat Defensie en EZK de Defensie Industrie Strategie (DIS)⁵² hebben gepresenteerd en dat deze nog moet worden meegenomen in een aanvullend onderzoek. Er wordt tevens benoemd dat de onderzoeken naar de KBA, de eigenschappen van de werven, de mogelijkheden voor internationale samenwerking en het onderzoek naar industriële aspecten in het najaar van 2018 zijn afgerond. Dit is in lijn met wat we in de interne stukken aantreffen in aanloop naar de Tweede Kamer-brief.

Tot begin december 2019 voert Defensie nog intern overleg over de verwervingsstrategie⁵³. Defensie had bij de beantwoording van de schriftelijke vragen in de eerste termijn van de begrotingsbehandeling in november 2019⁵⁴ toegezegd voor eind 2019 de DMP-B-brief te versturen. In de RDIA van 10 december wordt besloten dat de DMP-B-brief 3 dagen later naar de Tweede Kamer gaat. Op 13 december 2019 biedt Defensie de DMP-B-brief aan waarin het voorstel staat om in concurrentie door te gaan, conform het B-document van december 2018. Deze B-brief is gebaseerd op het B-document dat in een eerdere fase door het V-OZBT-Beraad is opgesteld en vastgesteld (via interne afstemming Defensie, de RDIA en de MR). DGB heeft op basis van het B-document de B-brief opgesteld en afgestemd met de staatssecretaris, voorafgaand aan de aanbidding aan de Tweede Kamer.

De Tweede Kamer is na de ontvangst van de B-brief vertrouwelijk geïnformeerd over de onderliggende onderzoeken⁵⁵. Dit zijn o.a. de TNO-rapportage (beschouwing alternatieve varianten, november 2017), onderzoek naar internationale samenwerking (CDS/IMS, augustus 2018) en de KBA (DMO, november 2018). Verder worden in het jaar 2020 geen relevante stukken met de Tweede Kamer gedeeld.

In mei 2021 wordt de Basis- en Voortgangsrapportage besproken en verstuurd aan de Tweede Kamer⁵⁶. De Basisrapportage bevat een openbaar deel en zes bijlagen, waarvan drie vertrouwelijke bijlagen. De vertrouwelijke bijlagen betreffen een toelichting op de levensduurkosten, de top-10 risico's voor de criteria tijd en geld, en de bewapening. De totstandkoming van deze Basisrapportage gaat via de projectorganisatie, Program Board en Stuurgroep. Ten tijde van het opstellen van de Basisrapportage was het binnen de projectorganisatie duidelijk dat de planning hoogstwaarschijnlijk niet meer haalbaar was. Dit blijkt onder andere uit de concept eindrapportage en de businesscase die respectievelijk eind 2020 en begin 2021 zijn besproken in Program Board en Stuurgroep. Het gesprek in de Stuurgroep over de Basisrapportage gaat over hoe er om kan worden gegaan met de onzekerheid ten aanzien van de planning. Over het signaal dat de planning niet haalbaar is, zijn geen concrete signalen in de Basisrapportage opgenomen. Op basis van signalen vanuit CZSK over een realistisch transitie-schema besluit de Stuurgroep dat wordt gepoogd de inzetdoelstellingen concreter te formuleren.

⁵² TK 31125, nr. 92, d.d. november 2018

⁵³ Verslag ICG, d.d. 2-12-2019

⁵⁴ Schriftelijke beantwoording vragen begrotingsbehandeling, (BS2019020527), d.d. 7-11-2019

⁵⁵ TK 34225, nr. 26, d.d. 5-6-2020

⁵⁶ TK 34225, nr. 31, d.d. 28-5-2021

Dit leidt tot de verduidelijking in de Basisrapportage dat eind 2031 ten minste (de eerste) 2 boten in plaats van 4 fully operational capable zijn.

In de beantwoording van de schriftelijke vragen bij de Basisrapportage wordt door Defensie vooruitgelopen (met de kennis van nu) op mogelijk nog te ontstane vertraging: "Zoals aangegeven in de Basisrapportage, bestaat vanwege de informatieafhankelijkheid het risico dat in de dialoog niet snel genoeg de vereiste diepgang wordt bereikt en dat het meer tijd zal kosten. Inmiddels is duidelijk dat de eerste gespreksronde van de dialoog tot dusver minder informatie en diepgang heeft opgeleverd dan van tevoren ingeschat. De kandidaat-werven zijn daarvan op de hoogte gesteld en aangespoord om alsnog snel de gevraagde informatie te leveren. Tegelijk is ook duidelijk geworden dat de voortgang niet alleen afhankelijk is van de informatie van de werven. Defensie zal richting de werven moeten aangeven welke specifieke behoeften van Defensie «hard» zijn, zodat de kandidaat-werven hun ontwerp kunnen optimaliseren. Ook wordt op basis van ervaringen uit de eerste gespreksronde nagedacht over de duur en inrichting van volgende gespreksronden⁵⁷."

In de beantwoording van de Tweede Kamer vragen lijkt de factor Tijd ondergeschikt gemaakt te worden aan de inhoud: "Om te komen tot de beste boot voor de beste prijs, risicobeheersing en de uitwerking van het nationaal veiligheidsbelang en de strategische autonomie is het belangrijk dat tijdens de dialoog de juiste diepgang wordt bereikt om uiteindelijk de haalbaarheid van het eisenpakket te kunnen valideren. Indien hier meer tijd voor nodig is zal deze tijd hiervoor genomen moeten worden."

Defensie benadrukt dat tijdigheid wel een rol speelt: "Voor Defensie is het daarbij belangrijk om de instroom van de nieuwe onderzeeboten en de uitfasering van de huidige Walrusklasse zo optimaal mogelijk in te richten zodat blijvend aan de nationale en NAVO-inzetdoelstellingen kan worden voldaan. De haalbaarheid van de uitgangspunten voor zowel Defensie als de kandidaat-werven wordt daarom in de dialoog getoetst. Het definitieve oplever- en overdrachtsschema, benodigd om de nieuwe onderzeeboten tijdig fully operational capable (FOC) te krijgen, zal bij de offerteaanvraag als primaire eis worden gesteld en zal na gunning (derde stap van de verwervingsvoorbereiding) contractueel met de winnende kandidaat-werf worden vastgelegd. De dialoog is het moment waarop wordt bezien of de integrale planning op basis van gesprekken met de werven bijsturing op inhoud en proces behoeft teneinde het programma binnen de kaders te kunnen uitvoeren. Bij een aanpassing van de planning zal de Kamer daarover worden geïnformeerd."

In de laatste communicatie met de Tweede Kamer in dit dossier in oktober 2021 wordt een substantiële aanpassing van de huidige planning aangekondigd⁵⁸. Dit komt onder andere voort uit informatie van de kandidaat-werven tijdens de eerste dialoogronde, waaruit wordt geconcludeerd dat het niet langer realistisch is om uit te gaan van de eerder gemelde contractondertekening eind 2022, de vervanging van de onderzeebootcapaciteit vanaf 2028 en de uitfasering van de Walrusklasse vanaf uiterlijk eind 2031. Naast de genoemde latere uitvoering van de tweede dialoogronde komt dit doordat gerekend moet worden met een langere periode tussen tekening van het contract en het FOC krijgen van de eerste twee nieuwe onderzeeboten.

⁵⁷ TK 34225, nr. 32, d.d. 22-9-2021

⁵⁸ Stand van zaken programma vervanging onderzeebootcapaciteit, (BS2021022933), 27 oktober 2021

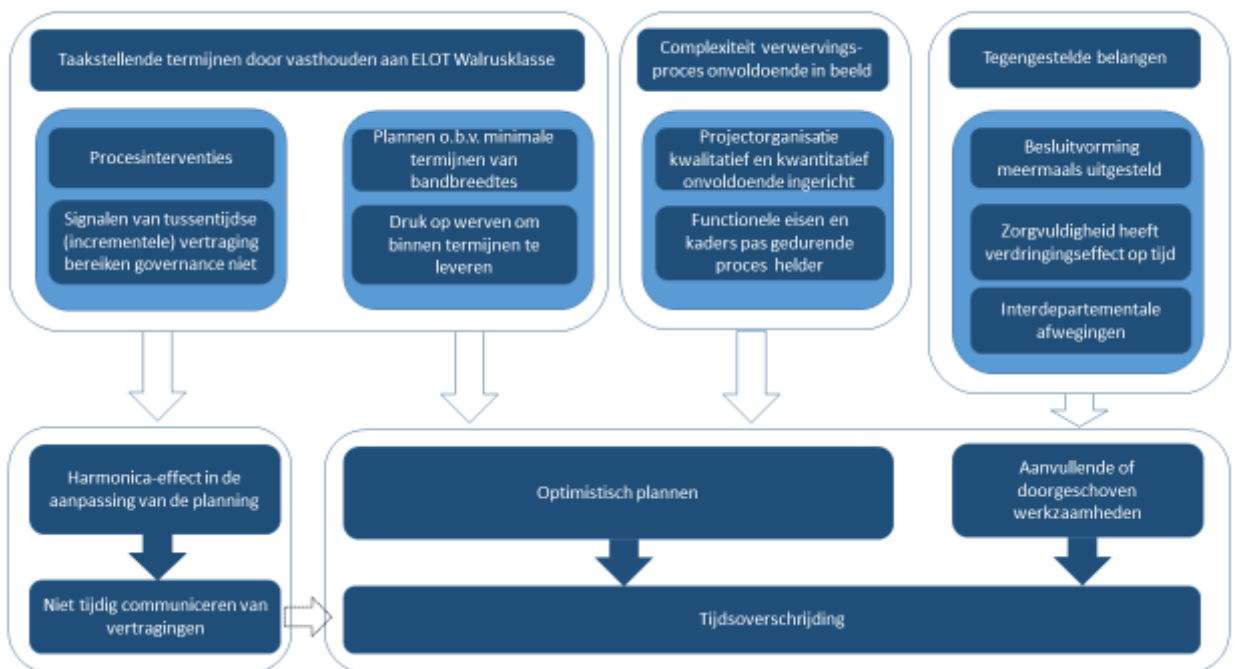
4 Welke interne en externe factoren van tijdsoverschrijding zijn van invloed geweest op het programma V-OZBT?

Bij de beantwoording van de deelvragen 1 tot en met 3 is een overzicht gegeven van de (ontbrekende) beslissingen en gebeurtenissen die tot een overschrijding van deze vastgestelde planningen hebben geleid. Bij het beantwoorden van deze deelvraag wordt een aantal verbindende factoren (rode draden) genoemd die gedurende het gehele planningsproces vertragingen hebben veroorzaakt:

De belangrijkste factoren van tijdsoverschrijdingen zijn als volgt:

- Er is vanaf het begin grote druk uitgeoefend op een taakstellende einddatum doordat een capability gap, als gevolg van de ELOT van de Walrusklasse, moest worden voorkomen.
- Defensie heeft de complexiteit van het verwervingsproces vooraf onvoldoende in beeld gebracht en gedurende het proces onvoldoende op de factor tijd beheerst. Een beperkende factor hierbij is dat de projectorganisatie qua omvang en qua samenstelling onvoldoende ingericht was om de opgedragen taken uit te kunnen voeren.
- Tegengestelde belangen zowel intern Defensie als interdepartementaal hebben geleid tot aanvullende onderzoeken en vertragingen in de besluitvorming.

Deze combinatie van oorzaken is schematisch als volgt weer te geven:



Hieronder volgt een uitgebreidere toelichting van de belangrijkste factoren van tijdsoverschrijding.

4.1 Optimistische planningen leidt tot onhaalbare termijnen

De termijnen voor ontwerp-, bouw- en testfase zijn gedurende het proces structureel (te) optimistisch ingeschat. Het begin van het project (de behoeftestellingsfase, DMP-A) kent nog vele onzekerheden. Er is geen beeld van de markt, er is nog geen vaststelling van de functionele eisen en er is nog onbekend wat de (gemiddelde) bouwtijd is. De planning is ook afhankelijk van de consequenties van keuzes die worden gemaakt aan het einde van elke DMP-fase. Tijdens de onderzoeksfase (DMP-B) blijken nog nieuwe factoren van invloed te zijn op de doorlooptijd, zoals het langdurige proces om te komen tot een definitieve keuze voor de verwervingsstrategie, en het verwerken van de uitgangspunten van de Defensie Industrie Strategie (2018) in het ontwerp en het proces. Tijdens de verwervingsvoorbereidingsfase (DMP-D) blijkt dat het proces om te komen tot voldoende volwassen informatie van de kandidaat-werven, die moet leiden tot definitieve keuzes in ontwerp en functionaliteiten, meer tijd kost dan oorspronkelijk voorzien.

Dat ondanks alle onzekerheden gedurende het hele proces te structureel te optimistisch is gepland, heeft twee hoofdoorzaken:

- a. De planning van het project was (te) sterk gericht op het niet laten ontstaan van een capability gap.

Vanaf het begin is grote druk uitgeoefend op een taakstellende einddatum omdat een capability gap moest worden voorkomen. De invoering van de nieuwe onderzeebootcapaciteit moest daarom voor de End Life of Type (ELOT) van de Walrusklasse plaatsvinden. De (ELOT) van de Walrusklasse werd daardoor lang gezien als een taakstellende termijn. Hierdoor is bij het opstellen van de plannings structureel uitgegaan van meest positieve planningstermijnen in de vastgestelde bandbreedte.

Hierdoor werd in de DMP-B fase structureel uitgegaan van de meest positieve planningsscenario's voor de bouwperiodes. Opgaven voor de bouwtijd vanuit de werven tijdens de RFI-fase variëren van 6,5 – 10 jaar. Defensie hanteerde daarbij in haar planning consequent de minimale termijnen. Signalen van de Australische overheid en eerdere Nederlandse bouwtermijnen (Walrusklasse) over bouwtermijnen van 15 tot 20 jaar zijn niet zichtbaar afgewogen in de planning.

Ook vanuit de werven is initieel veel te rooskleurig gecommuniceerd over de bouwtermijnen. Bij de werfselectie werd grote druk op de werven gelegd door deze taakstellende planning. Kandidaat-werven zijn, gezien de grote commerciële belangen, sowieso zeer terughoudend met informatieverstrekking. In de outline van de verwervingsvisie 'marktbenadering' staat namelijk dat een kandidaat-werf die niet kan aantonen dat haar producten haalbaar zijn (te maken) binnen het besluitvormingskader, zal worden uitgesloten van de Kosten-Baten analyse (KBA). Deze bouwtermijnen blijken gedurende de dialoogrondes alsnog te worden bijgesteld naar van minimaal 6,5 jaar naar minimaal 8 jaar.

- b. De complexiteit van het verwervingsproces is onvoldoende in beeld gebracht.

Eisen ten aanzien van product en geld waren op voorhand niet helder en volledig gedefinieerd. Het definiëren en beoordelen van deze eisen is ook van invloed op de haalbaarheid van de mijlpalen en termijnen. De verwervingsvoorbereiding en de dialoofase hebben daardoor langer geduurd dan van tevoren was ingeschat.

In de A-fase is uitgegaan van een tijdspad gebaseerd op de selectie van 1 hoofdondernemer. De inschatting was dat in dit scenario (single source) voor het proces van ontwerp en bouw 120 maanden nodig zou zijn. In werkelijkheid is bij het afsluiten van de (uitgelopen) B-fase gekozen voor een verwervingsstrategie in concurrentie. Dit heeft niet geleid tot aanpassing van de planning. Intern Defensie bestond daarbij overigens het beeld dat de keuze voor een andere verwervingsstrategie geen consequenties zou hebben voor de haalbaarheid van de mijlpalen. Bij de verwerving in concurrentie moet echter met drie verschillende overheden een LOC en MoU worden afgesloten. Deze zijn randvoorwaardelijk voor de kandidaat-werven om toe te mogen treden tot de gunningsfase. Dit zijn langdurige trajecten die onmogelijk in de geplande 1,5 jaar kunnen worden gerealiseerd.

Tijdens de uitvraag aan kandidaat-werven in de RFI 1 en 2 rondes van de B-fase was de behoeftstelling niet voldoende specifiek uitgewerkt. Dit heeft geleid tot een iteratief proces van vraag, wedervraag, en antwoord tussen Defensie en werven. Gedurende de dialoogrondes van de D-fase zijn bepaalde fundamentele keuzes met gevolgen voor de technische en functionele eisen nog niet definitief gemaakt of worden opnieuw ter discussie gesteld. Mede hierdoor heeft het proces van dialoog meer tijd gekost dan gepland.

De oorspronkelijke kaderstellende eisen t.a.v. tijd (de mijlpalen) bleken ook achterhaald op grond van het absorptievermogen CZSK. Dit aspect is tot dan toe niet betrokken bij de definitie van de mijlpalen, maar ook niet bij een tussentijdse herijking ervan bij

faseovergangen. Terwijl deze randvoorwaarden t.a.v. de transitie al in 2015 door CZSK zijn uitgewerkt.

Verder is bij het initieel bepalen van de mijlpalen onvoldoende rekening gehouden met de complexiteit van interdepartementale en politieke besluitvorming ten behoeve van de contractonderhandeling. Ten eerste omvat dit de doorlooptijd die nodig is voor het doorlopen van het besluitvormingsproces inclusief de afstemming en goedkeuring interdepartementaal en door de Tweede Kamer.

Tot slot blijkt ook dat de projectorganisatie qua omvang en samenstelling onvoldoende was ingericht om de opgedragen taken uit te kunnen voeren. Deze uitkomst wordt bevestigd in de evaluatie van het Definitief Reorganisatieplan (DRP) "Evaluatie DRP projectorganisatie V-OZBT" d.d. 9-01-2019. Opgemerkt hierbij is dat deze evaluatie nog niet formeel is vastgesteld⁵⁹. De behoefte aan extra capaciteit (met 13 voltijdse functies) is meerdere malen aangegeven en onlangs nog besproken in de Stuurgroep van 21 oktober 2021. In vergelijking met de projectorganisatie tijdens de vervanging van de Walrusklasse en met projectorganisaties van andere landen is de projectorganisatie relatief klein van omvang. Dit wordt nog verder versterkt door de aanvullende, onvoorziene, opdrachten die de projectorganisatie gedurende het DMP-proces te verwerken kreeg en de hierboven beschreven onvoorziene processtappen. Hiermee is bij het bepalen van de omvang onvoldoende rekening gehouden. Ook is de samenstelling sterk op de technisch inhoudelijke kant van het project gericht en is bij de inrichting van het team onvoldoende rekening gehouden met de financiële, beleidsmatige en politieke afstemming. Het gevolg was niet alleen dat termijnen niet gehaald konden worden, maar ook dat de kwaliteit van besluitvormende documentatie niet altijd voldoende was op het moment dat deze voorlag in de Stuurgroep V-OZBT of de Program Board. Daardoor werd besluitvorming herhaaldelijk uitgesteld.

4.2 Aanvullende of doorgeschoven (c.q. uitgestelde) werkzaamheden waren van invloed op tijdsoverschrijdingen

Zowel tijdens de A- als B-fase werden gedurende het proces aanvullende kaders gesteld, die oorspronkelijk niet waren voorzien. Deze onderzoeken hebben in totaal circa anderhalf jaar vertraging opgeleverd: 6 maanden in de A-fase door de klankbordgroep en een jaar in de B-fase door het verwerken van de uitgangspunten van de Defensie Industrie Strategie (2018) in het ontwerp en het proces. Het verstrekken van aanvullende opdrachten heeft twee hoofdoorzaken:

- a. Zorgvuldigheid heeft een verdringingseffect op tijdigheid door extra kaders en studies.

De taakstellende termijn van de ELOT van de Walrusklasse was een belangrijk uitgangspunt bij het bepalen van de initiële mijlpalen ten behoeve van het project. In de praktijk blijkt dat niet de factor tijd leidend was bij de sturing en beheersing van het project, maar dat er juist veel aandacht was voor de eisen ten aanzien van de factor product, en omwille hiervan voor de zorgvuldigheid van het proces. Zo heeft de Minister meermaals aan de Kamer gemeld zorgvuldigheid belangrijker te vinden dan snelheid. Dit kwam onder andere voort uit de lessons identified van het F-35 programma. In de A-fase neemt de BR het besluit om internationale samenwerking en industriesamenwerking nader te verkennen en een externe toetsing uit te laten voeren. Dit resulteert in het instellen van een Klankbordgroep en een evaluatie van het proces door de ADR. Beide onderdelen (de samenwerking en externe toets) hebben niet alleen tot uiteindelijk 6 maanden vertraging geleid van de A-brief, maar ook geleid tot extra werkzaamheden in de B-fase, waaronder een Kosten-Baten analyse (KBA) en een TNO-onderzoek naar alternatieve varianten. Uiteindelijk leidden deze onderzoeken in de B-fase weliswaar tot een beperkte vertraging, maar wel tot extra druk op de projectorganisatie.

⁵⁹ Evaluatie DRP projectorganisatie V-OZBT, d.d. 9-01-2019. (Deze evaluatie is in concept en nog niet formeel afgerond en vastgesteld).

Vanaf de B-fase zien wij steeds meer een verschuiving ontstaan naar een focus op de factoren Product en Geld. Het uitgangspunt van het vervangingsproces was daarbij 'de beste boot voor de beste prijs'. Zorgvuldigheid had in toenemende mate een verdringingseffect op de tijdigheid. Aan het einde van de B-fase ontstond binnen Defensie en ook interdepartementaal verschil van inzicht ten aanzien van de te volgen verwervingsstrategie (in concurrentie of single source). Om te komen tot een definitieve keuze hierin is in 2019 een onderzoek naar DIS-aspecten uitgevoerd, wat niet in de planning van de A-brief was meegenomen. Ook dit alles leidde tot een jaar vertraging in de B-fase.

b. Besluitvorming wordt meermaals uitgesteld.

Uit verslagen van de onder andere de BR en de Stuurgroep blijkt dat besluitvorming over voorliggende stukken meermaals verplaatst worden naar een volgende vergadering, of dat wordt verzocht om nadere onderbouwing, waarbij geen actief zicht is op de eventuele consequenties voor de planning.

Een voorbeeld hiervan is dat in de A-fase het nieuwe, uitgestelde tijdpad voor de A-Brief aan de Tweede Kamer in de BR tussen oktober 2015 en januari 2016 meermaals in de BR werd behandeld en pas werd vastgesteld nadat het oorspronkelijke tijdpad was verlopen. Dit werd enerzijds veroorzaakt door onduidelijke prioritering ten opzichte van Product, Tijd en Geld, wat leidde tot aanvullende of aangepaste kaders. Anderzijds is een belangrijke factor daarbij dat besluitvormende stukken die voorlagen van onvoldoende kwaliteit werden geacht en meermaals moesten worden aangepast.

Vanaf de herfst van 2018 tot medio 2019 wordt afgeweken van de governance met de instelling van het Topoverleg. Daarnaast was er in deze fase frequent interdepartementaal overleg. In die interdepartementale afstemming is geen rol voor advies van het V-OZBT-beraad. Vanuit het Topoverleg werd gestuurd op realisatie conform de mijlpalen en intern werd deze druk als hoog ervaren, aldus interviews. Dit leidde tot het uitstellen van besluitvorming over aangepaste termijnen in afwachting van een betere onderbouwing.

c. Interdepartementale afwegingen.

De toe te passen verwervingsstrategie is gedurende het gehele traject een punt van discussie geweest.

Defensie had bij het opstellen van het DMP-A en B-document de focus primair gericht op het in kunnen vullen van de eigen taakstelling. Uitgangspunten zoals de keuze voor de verwervingsstrategie en oplevertijd waren daarop gebaseerd. Tijdens de B-fase bleek steeds meer dat ook andere belangen een rol gingen spelen. Uit documentatie van de B-fase⁶⁰ blijkt dat vanaf oktober 2018 tot en met begin december 2019 zowel binnen Defensie als ook interdepartementaal uitgebreid overleg wordt gevoerd over de verwervingsstrategie, en over de wijze waarop de werven invulling geven aan de in november 2018 gepresenteerde DIS. In al deze overleggen speelden aanvullende overwegingen mee die door Defensie initieel niet waren meegewogen omdat die voor Defensie zelf van geen of beperkt belang waren.

Zoals hierboven beschreven heeft de interdepartementale afweging ten aanzien van de verwervingsstrategie tot een vertraging van ruim een jaar in de B-fase veroorzaakt.

⁶⁰ V-OZBT beraad (per juli 2019) en de ICG (eind 2018 en geheel 2019) en uit nota's ter voorbereiding op de RDIA (geheel 2019).

4.3 Niet tijdig communiceren van afwijkingen en vertragingen in de vastgestelde planningen leidt tot een harmonica-effect

Binnen de projectorganisatie was een sterke focus op de initieel vastgestelde mijlpalen om zo een (veronderstelde) capability gap te voorkomen. Hierdoor was er grote terughoudendheid om signalen van (dreigende) afwijkingen en vertragingen te verwerken in de bestaande planning, en de noodzaak tot aanpassing van de mijlpalen te communiceren binnen de gehele keten van de governance en aan de Tweede Kamer.

Zoals hierboven staat beschreven staat, heeft het vasthouden aan de taakstellende planning vanwege de capability gap tot optimistisch plannen geleid. Hierdoor stond de projectorganisatie onder druk om deze vaak onhaalbare termijnen toch te halen. Dit legde bovendien nog meer druk op een toch al kleine projectorganisatie.

a. Signalen van (incrementele) vertraging zijn niet tijdig gecommuniceerd

Zoals is gebleken bij de beantwoording van deelvraag 1 zijn de planningen die formeel aan de Tweede Kamer zijn gecommuniceerd slechts op een paar momenten aangepast. In principe gebeurde dit alleen bij het afronden van een fase in het DMP-proces. Tijdens de A-fase waren er al signalen dat de beoogde opleverdata niet haalbaar waren.

Intern gecommuniceerde signalen van vertraging zijn niet tussentijds extern gecommuniceerd. Het opsparen van deze kleinere, incrementele vertragingen leidde tot het communiceren van een forse vertraging aan het einde van een fase.

De signalen die sinds mei 2020 vanuit het project komen dat de gunning eind 2022 niet haalbaar lijkt, bereiken niet de gehele keten van de governance. Uit de verslagen van de verschillende gremia, en ook uit interviews, ontstaat het beeld dat de beperking werd gevoeld om slechts maximaal één keer de Tweede Kamer te informeren over een wijziging in de planning.

b. Vasthouden aan de vastgestelde planning door procesinterventies door te voeren

De planning is lang deterministisch gebleven en werd opgesteld volgens een backward planning. Er werd op meerdere momenten naar maatregelen gezocht (draaiknoppen, scenario's) om binnen de planning te blijven wat resulteerde in een effect waarbij in zowel A-, B- als D-fase vertragingen ontstonden, terwijl de einddatum voor het project lang gehandhaafd bleef. Zo is bij de werfselectie besloten om het proces in te korten door het schrappen van de RFI-3 fase en is in de D-fase bij de dialoogrondes gekozen om een zogenaamde pré-dialoog met de werven te houden. De tendens was om processtappen te willen versnellen en/of doorschuiven naar volgende fases ter compensatie van vertraging die in eerdere fases is opgelopen.

Inmiddels is duidelijk dat de aanpak van deze ontwikkelingen niet het gewenste effect heeft gehad. De gehanteerde aanpak lijkt op een harmonica; op de korte termijn de planning in elkaar drukken zonder de einddatum mee aan te passen, wat resulteert in een onhaalbare planning op de lange termijn.

5 Hoe kunnen de besluitvorming binnen het programma alsook de communicatie intern het programma en naar buiten beter worden vormgegeven?

In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan die gericht zijn op het wegnemen of het beter beheersbaar maken van de bij de deelvragen geïdentificeerde factoren voor tijdsoverschrijding.

Het gaat hierbij niet alleen over aanbevelingen inzake de besluitvorming en de communicatie zoals opgenomen is in het plan van aanpak maar, naar aanleiding van de uitkomsten van de uitgevoerde analyse naar de belangrijkste factoren van tijdsoverschrijding, ook om aanbevelingen op het gebied van de projectbeheersing.

Besluitvorming

- a. Inrichting en functioneren van de governance structuur moet erop gericht zijn om ogenschijnlijk tegengestelde belangen van betrokkenen ten aanzien van de factoren Product, Tijd en Geld met elkaar in overeenstemming te brengen en hierin keuzes te maken.
- b. Neem bij het voorleggen van besluiten ook alternatieven op of licht toe waarom dat niet mogelijk is.
- c. Wees expliciet over in de governance vastgelegde organen en de aan hen toegekende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Draag hierbij zorg voor maximale toegevoegde waarde van elk orgaan ten opzichte van de rest van de governance en vermijd zoveel mogelijk overlap.
- d. Evalueer regelmatig, bij faseovergang of als gebeurtenissen daartoe aanleiding geven, het functioneren van de governance structuur en eventuele aanpassingen ten behoeve daarvan.
- e. Zorg in de projectorganisatie voor voldoende checks and balances, zodat voortdurend vanuit een kritische zijlichtfunctie plannings worden getoetst.

Projectbeheersing

- f. Hanteer een tijdsbracket voor de planning, waarbij in bandbreedtes wordt gecommuniceerd. Dit sluit aan bij de budgettaire planning.
- g. Definieer het beoogde projectresultaat per DMP-fase en in zijn geheel in termen van de factoren Product, Tijd en Geld. Breng de onderlinge afhankelijkheden daartussen in kaart en definieer heldere criteria op basis waarvan een afweging tussen deze aspecten gemaakt dient te worden. Maak dit expliciet door dit vast te leggen in de DMP-documenten, de opdrachtnota en in de Businesscase behorende bij de verschillende projectfasen.
- h. De bemensing en middelen van het projectteam dienen te worden aangepast aan de opdracht.
- i. Geef in de opdrachtnota duidelijke planningscriteria aan. Maak daarnaast tussentijds helder, bijvoorbeeld in de risicorapportages of aan deze planningscriteria wordt voldaan.
- j. Baseer de projectplanning per fase op een realistische inschatting van de vereiste doorlooptijden per activiteit. Houdt hierbij ook rekening met benodigde besluitvorming in de diverse gremia en het parlementaire proces.
- k. Signaleer in een periodieke planningsnota proactief en duidelijk veranderingen in de planning die consequenties (kunnen) hebben voor het behalen van de deadlines. Bepaal vervolgens met een integrale analyse voor de factoren Product, Tijd en Geld welke alternatieven er zijn om de deadlines alsnog te halen en welke risico's zich hierbij voordoen en leg dit voor aan het geëigende governance-orgaan ter besluitvorming.
- l. Zorg er voor dat risicomanagement vanaf de start van het project als een essentieel onderdeel van de projectbeheersing wordt gezien. Verwerk de geïdentificeerde risico's voor de factor Tijd, maar ook Product en Geld, in de planning door hiervoor een reserve in te bouwen (die ingezet kan worden na goedkeuring door het geëigende governance-orgaan en afgebouwd wordt indien het risico niet meer aanwezig wordt geacht).

Communicatie

- m. Neem in de opdrachtbrief op wat de uitgangspunten zijn voor de factoren Product, Tijd en Geld en hoe, hoe vaak en met welke diepgang hierover wordt gerapporteerd aan de opdrachtgever. Neem hierin ook het verwachte resultaat op.
- n. Draag vanuit de top uit dat er ruimte is voor discussie over eventuele aanpassing van de kaders voor de factoren Product, Tijd en Geld indien deze in de uitvoering niet (alle) uitvoerbaar of verenigbaar blijken. De communicatie hierover moet ook inzicht verschaffen over de aannames en onzekerheden in het programma, zodat besluiten goed kunnen worden gewogen.
- o. Verzorg jaarlijks een inspiratiesessie voor (vertegenwoordiging van) de programmaorganisatie waarin alle lagen van de programmaorganisatie zijn vertegenwoordigd. Heb daarbij aandacht voor de uitgangspunten vanuit de opdracht, opdrachtuitvoering en verantwoordelijkheden.

Bijlage 1: Geïnterviewden

Naam	Functie tijdens het project V-OZBT	Organisatie tijdens het project V-OZBT
	H-HDFC, Lid van de Bestuursraad en de Stuurgroep, focus op de financiële risico's; checks and balances	Ministerie van Defensie, HDFC
	Projectleider, D-fase	Ministerie van Defensie, DMO
	Secretaris-Generaal, voorzitter Stuurgroep	Ministerie van Defensie, BS
	Planner, D-fase	Ministerie van Defensie, DMO
	Liaison DMO/ DGB, B-fase	Ministerie van Defensie, DMO
	P-CZSK, Lid Program Board, vertegenwoordiger gebruiker, B-fase tot heden	Ministerie van Defensie, CZSK
	Als onafhankelijk denker lid van de klankbordgroep A-fase en lid stuurgroep, D-fase	Extern deskundige
	Dossierhouder, A-fase	Ministerie van Defensie, DPLAN
	Strategisch contractmanager DMO, POC kandidaat-werven, D-fase	Ministerie van Defensie, DMO
	Liaison DMO/ DGB	Ministerie van Defensie, DMO
	Programmamanager Vervanging Onderzeebootcapaciteit, voorzitter Program Board, D-fase	Ministerie van Defensie, DMO
	Plaatsvervangend voorzitter HCOV en secretaris MCOV	Ministerie van Algemene Zaken
	Manager Projectbeheersing, D-fase	Ministerie van Defensie, DMO
	Steller externe documenten; secretaris ICG, B-fase	Ministerie van Defensie, DGB
	Betrokken bij IWO, co-secretaris HCOV en MCOV	Ministerie van Algemene Zaken
Visser, B.	Staatssecretaris	Ministerie van Defensie, BS
	Projectleider, B-fase	Ministerie van Defensie, DMO
	Directeur DMO, opdrachtnemer Vervanging Onderzeebootcapaciteit, Lid Stuurgroep	Ministerie van Defensie, DMO
	Directeur-Generaal Beleid, opdrachtgever Vervanging Onderzeebootcapaciteit, Lid Stuurgroep	Ministerie van Defensie, DGB

Bijlage 2: Refertes

- 1 DMP bij de tijd - Eindrapport Evaluatie DMP 2015, 15 december 2015
- 2 Kamerstuk 27 830, nr. 39 van 16 juni 2006
- 3 Verslag BR, d.d. 8-1-2016
- 4 Nota contouren benodigde acties VOZBT, 2016-105, (BS2015021971)
- 5 V-OZBT-beraad, d.d. 10-12-2016, Visie op project planning Grove planning
- 6 Nota afronden B-fase, d.d. 20-3-2018
- 7 Verslag V-OZBT-beraad, d.d. 19-12-2019
- 8 Verslag V-OZBT beraad, d.d. 21-8-2019
- 9 Verslag V-OZBT-Beraad, d.d. 24-10-2019
- 10 TK 34225, nr. 24, B-brief, d.d. 13-12-2019
- 11 Eindrapport voorbereidingsfase D-fase, besproken in Stuurgroep d.d. 26-1-2021
- 12 Nota predialoog voorbereidingsfase in Stuurgroep, d.d. 29-6-2020
- 13 Rapportage V-OZBT Dialoogronde 1, besproken in Stuurgroep, d.d. 14-7-2021
- 14 Nota onderbouwing planning DMO (DMO2021012373), besproken in Program Board, d.d. 14-9-2021
- 15 Instellingsbeschikking Read Team VOZBT
- 16 Vervolg verwervingsvoorbereiding incl. Aanbiedingsnota, besproken in Program Board, d.d. 5-10-2021
- 17 Nota onderbouwing planning (DMO2021012373), d.d. 9-9-2021
- 18 Verslag Program Board, d.d. 12-10-2021
- 19 Verslag PMO, d.d. 18-10-2021
- 20 Uit IP&C Behoeftestellingsformulier, BSF Vervanging Walrusklasse, d.d. 3-11-2014
- 21 NOTA BR, Beeldvorming benodigde keuzerichtingen t.a.v. project 'Vervangende onderzeebootcapaciteit', d.d. 2-10-2015
- 22 Memo aan Leden stuurgroep besluitvormingsnota V-OZBT; Tijdpad tot aan start DMP-B-fase voor project vervangende onderzeebootcapaciteit (V1.0), d.d. 19-01-2016
- 23 TK 34225, nr.12, d.d. 23-3-2016
- 24 TK 34225, nr. 13, d.d. 17-6-2016
- 25 DMP-A document versie 2.0, 23-09-2016
- 26 Verslag BR, d.d. 8-1-2016
- 27 Verslag BR d.d. 30-03-2018
- 28 Verslag V-OZBT beraad, d.d. 19-12-2018
- 29 V-OZBT beraad (per juli 2019) en de ICG (eind 2018 en geheel 2019) en uit nota's ter voorbereiding op de RDIA (geheel 2019).
- 30 Verslag V-OZBT beraad, d.d. 24-8-2018 en Verslag OZBT beraad, d.d. 11-9-2019
- 31 Intern en extern overleg i.h.k.v. besluitvorming B fase project Vervanging onderzeebootcapaciteit gedurende periode dec 2018 – juli 2019, X-post 2019006749 d.d. 2-7-2019
- 32 Verslag OZBT beraad, d.d. 11-9-2019
- 33 TK 34225, nr.24, d.d. 13-12-2019
- 34 Verslag OZBT beraad, d.d. 19-5-2020
- 35 Verslag Program Board, d.d. 2-12-2020
- 36 Rapportage businesscase V-OZBT definitief, besproken in Stuurgroep 10-12-2020, paragraaf 4.2.4
- 37 Verslag Stuurgroep, d.d. 10-12-2020
- 38 Eindrapport voorbereidingsfase D-fase, besproken in Stuurgroep d.d. 26-1-2021
- 39 Nota CZSK "Opleverschema V-OZBT" d.d. 29 maart 2021, besproken in Program Board 6-4-2021
- 40 Nota CZSK "Opleverschema V-OZBT" d.d. 29 maart 2021, besproken in Program Board 6-4-2021
- 41 DMP-A document, versie na A-beraad, d.d. 10-7-2015
- 42 Concept risicorapportage, besproken in Program Board, d.d. 11-5-2021
- 43 TK 34225, nr.31, d.d. 28-5-2021
- 44 Verslag Program Board, d.d. 15-6-2021

- 45 Verslag Program Board, d.d. 13-7-2021
- 46 Verslag Program Board, d.d. 12-10-2021
- 47 Verslag Program Board, d.d. 14-9-2021
- 48 TK 31125, nr. 92, d.d. november 2018
- 49 Verslag ICG, d.d. 2-12-2019
- 50 Schriftelijke beantwoording vragen begrotingsbehandeling, (BS2019020527), d.d. 7-11-2019
- 51 TK 34225, nr. 26, d.d. 5-6-2020
- 52 TK 34225, nr. 31, d.d. 28-5-2021
- 53 TK 34225, nr. 32, d.d. 22-9-2021
- 54 Stand van zaken programma vervanging onderzeebootcapaciteit, (BS2021022933), 27 oktober 2021
- 55 Evaluatie DRP projectorganisatie V-OZBT, d.d. 9-01-2019. (Deze evaluatie is in concept en nog niet formeel afgerond en vastgesteld).
- 56 V-OZBT beraad (per juli 2019) en de ICG (eind 2018 en geheel 2019) en uit nota's ter voorbereiding op de RDIA (geheel 2019).