



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Voorstel onderzoek ADR in de realisatiefase van het groot project Programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit

Uitgebracht aan de Vaste commissie voor Defensie
Tweede Kamer der Staten-Generaal

Definitief 10 december 2024

Colofon

Titel	Voorstel onderzoek ADR in de realisatiefase van het groot project Programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit
Uitgebracht aan	Uitgebracht aan de vaste commissie voor Defensie Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	10 december 2024
Kenmerk	2024-0000565874
Bijlage(n)	-

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Geachte Commissie,

Inleiding

Op 15 december 2015 heeft uw Kamer het project tot vervanging van de huidige Nederlandse onderzeeboten als groot project aangewezen. De vaste commissie voor Defensie heeft, conform de Regeling Grote Projecten (RGP), op 10 december 2020 een uitgangspuntennotitie groot project Vervanging Onderzeebootcapaciteit vastgesteld. In de uitgangspuntennotitie zijn nadere uitgangspunten en eisen geformuleerd voor de informatievoorziening, waaronder ook eisen die worden gesteld aan de accountantscontrole door de Auditdienst Rijk (ADR). De vaste commissie voor Defensie nodigt de ADR uit om op basis van de eisen in de Regeling en de uitgangspuntennotitie voorstellen te doen voor een doeltreffende en doelmatige controle op de belangrijkste punten van dit groot project.

De ADR heeft op 30 maart 2021, via de staatssecretaris van Defensie, haar onderzoeksvoorstel aan de Kamer doen toekomen. Dit voorstel bevatte de door de ADR uit te voeren werkzaamheden en had betrekking op de periode tot en met de D-brief van het programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit (VOZBT). De vaste commissie voor Defensie heeft in de procedurevergadering van 15 april 2021 ingestemd met het onderzoeksvoorstel van de ADR.

In het onderzoeksvoorstel van 30 maart 2021 heeft de ADR aangegeven te zijner tijd met een voorstel te komen voor het onderzoek gedurende de realisatiefase van het grote project Vervanging Onderzeebootcapaciteit. Nu de verwervingsvoorbereidingsfase is afgerond en het gunningsbesluit is genomen, doen wij de vaste commissie voor Defensie ons onderzoeksvoorstel toekomen voor de realisatiefase van het programma VOZBT.

Dit onderzoeksvoorstel is bedoeld om de voorwaarden van de opdracht vast te leggen, een voorstel te doen voor de uit te voeren specifieke werkzaamheden, alsmede de aard en beperkingen van onze werkzaamheden aan te geven.

Doel programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit

De huidige onderzeeboten van de Walrusklasse zijn in gebruik sinds de eerste helft van de jaren negentig van de vorige eeuw en bereiken in de jaren dertig het einde van de operationele, economische en technische levensduur. Deze expeditionaire dieselelektrisch aangedreven onderzeeboten vormen een integraal onderdeel van de maritieme capaciteit van de Nederlandse krijgsmacht. Defensie wil daarom de Walrusklasse vervangen door een nieuwe capaciteit. De transitie van de Walrusklasse naar de nieuwe onderzeebootcapaciteit betekent een geleidelijke instroom van de nieuwe onderzeeboten en uitfasering van de bestaande onderzeebootcapaciteit.

De maritieme slagkracht maakt de onderzeeboot tot één van de belangrijkste wapensystemen. De Nederlandse Onderzeedienst staat met haar Walrusklasse wereldwijd hoog aangeschreven voor de wijze van inzet. Deze positie wil Nederland behouden voor de toekomst en zodoende de Walrusklasse aan het eind van haar levensduur vervangen. Daarnaast dringt de NAVO bij Nederland aan op vervanging. Onderzeeboten vormen een belangrijke en veel gevraagde niche-capaciteit die Nederland kan bijdragen aan de NAVO en aan de EU.

Het huidig en toekomstig belang van de Nederlandse onderzeebootcapaciteit is in diverse beleidsnota's en Kamerbrieven belicht door Defensie. Defensie heeft behoefte aan een vervangende onderzeebootcapaciteit, waarbij vier militaire functionaliteiten van belang zijn: strategische beïnvloeding, grote en precieze maritieme slagkracht, wereldwijd verzamelen, analyseren en delen van inlichtingen en speciale operaties.

Defensie heeft in juni 2016 de A-brief aan de Kamer aangeboden, waarna de Kamer in juli 2017 heeft ingestemd met een geambieerde behoefte om de huidige onderzeeboten te vervangen. Het Kabinet heeft de vervanging bevestigd in de Defensienota van maart 2018. De A-brief markeerde de overgang naar de onderzoeksfase, de B-fase van het Defensie Materieel Proces (DMP), waarin werd onderzocht hoe aan de geambieerde behoefte kan worden voldaan.

In december 2019 is de B-brief aan de Kamer aangeboden waarin de Kamer is geïnformeerd over de besluiten die in de onderzoeksfase zijn genomen. Deze besluiten betreffen de variant onderzeeboot, het aantal te verwerven onderzeeboten, het gereserveerde budget, de shortlist van de kandidaat-werven en de verwervingsstrategie. Defensie heeft destijds besloten om na de B-fase over te gaan naar de D-fase. Op 16 november 2022 is de offerteaanvraag aan de drie kandidaat-werven verstuurd. Deze hadden tot en met 28 juli 2023 de tijd om hun offertes in te dienen. Na ontvangst van de offertes is het laatste deel van de D-fase doorlopen (gunningsfase). De D-fase is afgesloten met de D-brief van 15 maart 2024. De D-brief is door de Tweede kamer behandeld in het notaoverleg op 3 juni 2024. Bij de stemming over de moties op 11 juni 2024 bleek een ruime meerderheid steun te geven aan de voorgenomen gunning aan de Naval Group.

Met het ondertekenen van de leveringsovereenkomst op 30 september 2024 met de winnaar van de gunningsfase, de werf Naval Group, start de realisatiefase van het programma VOZBT.

Opdracht aan de ADR

Onze opdracht komt voort uit de bepalingen van de Regeling Grote Projecten en de uitgangspuntennotitie groot project Vervanging Onderzeebootcapaciteit waarin de Tweede Kamer aan de bewindspersoon vraagt éénmaal per jaar een accountantsrapport te overleggen bij de voortgangsrapportages. In de uitgangspuntennotitie project Vervanging Onderzeebootcapaciteit is aan de ADR gevraagd een voorstel te doen voor het door de ADR uit te voeren onderzoek als basis voor het aan de Kamer uit te brengen accountantsrapport. Het onderzoeksvoorstel van de ADR zal door de staatssecretaris van Defensie worden aangeboden aan de Tweede Kamer. De Kamer zal haar instemming met het voorstel aan de staatssecretaris mededelen.

Het onderzoeksvoorstel bevat werkzaamheden die de ADR gaat uitvoeren in het kader van de voortgangsrapportages in de realisatiefase van het grote project Vervanging Onderzeebootcapaciteit.

Deze werkzaamheden hebben als doel om de commissie Defensie van informatie te voorzien over de in de voortgangsrapportages door de staatssecretaris van Defensie verstrekte informatie, over het financieel beheer alsmede over de inrichting en het functioneren van de programmaorganisatie en programmabeheersing. Verder zal er een controleverklaring worden afgegeven bij de jaarlijkse financiële verantwoording van het programma VOZBT. De daartoe door de ADR uit te voeren werkzaamheden richten zich daarvoor in hoofdlijnen op de volgende punten:

- 1) De aanwezigheid en toepassing van een proces met betrekking tot de totstandkoming van de voortgangsrapportages met daarin opgenomen waarborgen voor de juistheid, de volledigheid, de tijdigheid, de actualiteit en de consistentie van informatie.
- 2) De kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportages opgenomen informatie in relatie tot de in de RGP en de uitgangspuntennotitie gevraagde informatie. Indien de in de RGP en uitgangspuntennotitie gevraagde informatie niet is opgenomen in de voortgangsrapportages, wordt nagegaan of dit is beargumenteerd in de voortgangsrapportages.

- 3) De consistentie van de informatie in de voortgangsrapportages met andere voor de ADR beschikbare informatie binnen de (programma)organisatie.
- 4) De aansluiting van de in de voortgangsrapportages opgenomen (feitelijke) informatie met onderliggende financiële en niet-financiële administraties en registraties en met andere voor de ADR beschikbare documenten.
- 5) De inrichting en het functioneren van de governance.
- 6) De inrichting en het functioneren van de programmabeheersing.
- 7) Het financieel beheer binnen het programma.
- 8) De controle van de jaarlijkse financiële verantwoording van het programma VOZBT.

In bijlage 1 van dit onderzoeksvoorstel zijn de werkzaamheden verder uitgewerkt. De door ons te verrichten werkzaamheden zullen voornamelijk bestaan uit het uitvoeren van documentanalyses en het houden van interviews.

Verantwoordelijkheden van de accountant

Wij gaan deze opdracht uitvoeren op grond van de Regeling Grote Projecten, de uitgangspuntennotitie en het Besluit Auditdienst Rijk en met inachtneming van het audit charter van de Auditdienst Rijk. Bij de uitvoering van deze opdracht hebben wij de vereisten van de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants en de Verordening inzake onafhankelijkheid van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) nageleefd. De Nadere voorschriften controle- en overige standaarden van de NBA zijn alleen van toepassing op de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording.

Verantwoordelijkheid van de vaste commissie voor Defensie

Wij vragen van u als gebruiker van onze rapportage om in te stemmen met de in dit onderzoeksvoorstel opgenomen werkzaamheden dan wel uw aanvullingen en/of wijzigingen aan ons kenbaar te maken.

Bevestiging ministerie van Defensie

Aan het ministerie van Defensie zal een bevestiging worden gevraagd, dat ons alle informatie is verschaft die relevant is voor het opmaken van de voortgangsrapportages waaronder dat ons inzage is gegeven in de gehele programma-administratie, de daaraan ten grondslag liggende gegevens, alle verslagen van de relevante overlegorganen en toegang tot de betrokken personen voor de beantwoording van vragen.

Rapportage

Over de uitkomsten van onze werkzaamheden rapporteren wij u in de vorm van een accountantsrapport. Dit accountantsrapport bevat zowel een controleverklaring bij de jaarlijkse financiële verantwoording als een onderzoeksrapport over de overige onderzoekswerkzaamheden. Het accountantsrapport wordt als afzonderlijk document aan de Tweede Kamer aangeboden, uiterlijk twee weken na verschijning van de rapportage waarop het rapport betrekking heeft. Aspecten die door de ADR zijn onderzocht en waar niets in het bijzonder over te melden valt worden niet in het accountantsrapport opgenomen. Voor zover mogelijk zullen de bevindingen zodanig worden geformuleerd dat het belang en het gewicht van de bevindingen duidelijk wordt. De ADR is uiteraard bereid het uitgebrachte accountantsrapport aan de commissie Defensie toe te lichten.

De ADR is gaarne bereid het gedane onderzoeksvoorstel nader toe te lichten.

Den Haag, 10 december 2024

Auditdienst Rijk

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'R.J.A. van de Riet', written over a yellow rectangular background.

R.J.A. van de Riet
Accountant

1 Nadere uitwerking werkzaamheden realisatiefase

1.1 Toetspunten proces totstandkoming voortgangsrapportage¹

1. Is er binnen het ministerie van Defensie een procesbeschrijving aanwezig met betrekking tot het tot stand komen van de voortgangsrapportage?
2. Zo ja, welke waarborgen bevat deze procesbeschrijving voor de juistheid, de volledigheid, de tijdigheid, de actualiteit, de consistentie van informatie en de onafhankelijke toetsing?
3. Zo ja, is de procesbeschrijving in de praktijk gevolgd?
4. Indien er geen procesbeschrijving voorhanden is, op welke wijze is dan de juistheid, de volledigheid, de tijdigheid, de actualiteit, de consistentie van informatie en de onafhankelijke toetsing gewaarborgd?

1.2 Toetspunten kwaliteit en volledigheid van financiële en niet-financiële informatie

Algemeen

1. Heeft de verantwoordelijk bewindspersoon de verstrekte informatie van een oordeel in brede zin voorzien?²
2. Heeft de verantwoordelijk bewindspersoon de (individuele) informatie voorzien van een analyse en een oordeel (indien relevant)?³
3. Heeft de verantwoordelijk bewindspersoon de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de voorgaande voortgangsrapportage en relevante ontwikkelingen na de verslagperiode toegelicht.⁴

Specifiek

1. Doelstellingen en reikwijdte

- a. Zijn de ontwikkelingen van de doelstellingen van het programma ten opzichte van de basisrapportage en voorgaande voortgangsrapportage opgenomen?⁵
- b. Is de reikwijdte van het programma veranderd ten opzichte van de basisrapportage en voorgaande voortgangsrapportage?⁶

¹ Bron: voorstel onderzoek ADR 2021.

² Bron: uitgangspuntennotitie december 2020, bladzijde 5, dit is een vereiste voor de aanbestedingsbrief.

³ Bron: uitgangspuntennotitie december 2020, bladzijde 5, dit is een vereiste voor de voortgangsrapportage.

⁴ Bron: uitgangspuntennotitie december 2020, bladzijde 5, dit is een vereiste voor de voortgangsrapportage.

⁵ RGP, artikel 12, lid 1.a.

⁶ RGP, artikel 12, lid 1.c.

2. Planning⁷

- a. Is in de voortgangsrapportage de actuele planning van het programma opgenomen?
- b. Zijn afwijkingen ten opzichte van de voorgaande voortgangsrapportage toegelicht?
- c. Wordt de voortgang van het programma en eventuele vertragingen alsmede genomen en/of te nemen maatregelen om vertragingen te mitigeren toegelicht?
- d. Is naast de planning voor de verwerving van de onderzeeboten ook de planning opgenomen voor met de verwerving samenhangende DMP-processen zoals bewapening, begeleidingsschip, infrastructuur en overige investeringen?
- e. Blijken uit de voortgangsrapportage eventuele veranderingen in de voorziene (besluitvormings)procedure van het programma en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij?

3. Risico's⁸

- a. Is in de voortgangsrapportage de ontwikkeling van de risico's beschreven?
- b. Is vermeld welke gevolgen risico's kunnen hebben voor de kostenramingen investeringen en exploitatie, de operationele capaciteiten van de onderzeeboten, de operationele inzetbaarheid van de onderzeeboten (zowel qua aantal, vaardagen als kosten), de transitiekosten van de Walrusklasse en het eventueel langer in de vaart houden van de Walrusklasse?
- c. Zijn de risico's gekwantificeerd en systematisch in beeld gebracht?
- d. Zijn de maatregelen beschreven die genomen worden om de risico's te beheersen?
- e. Is gerapporteerd over het resultaat van genomen beheersmaatregelen?

4. Financiën

Levensduurkosten⁹

- a. Is in de voortgangsrapportage inzicht gegeven in de ontwikkeling van de budgetten voor investering en exploitatie?
- b. Zijn de budgetten voor investering en exploitatie opgenomen tegen het actuele prijspeil?
- c. Is in de voortgangsrapportage inzicht gegeven in de ontwikkeling van de levensduurkosten op basis van het actuele prijsniveau en, tot het moment dat de onderzeeboten zijn verworven, de wijze van dekking van de levensduurkosten 15 jaar vooruit?

⁷ Bron: uitgangspuntennotitie december 2020, bladzijde 8, dit is een vereiste voor de voortgangsrapportage.

⁸ Bron: uitgangspuntennotitie december 2020, bladzijde 6, dit is een vereiste voor de voortgangsrapportage.

⁹ Bron: uitgangspuntennotitie december 2020, bladzijde 8, dit is een vereiste voor de voortgangsrapportage.

- d. Is in de voortgangsrapportage op basis van het actuele prijspeil de totale raming van de levensduurkosten van de hele onderzeedienst voor de komende 30 jaar opgenomen?
- e. Zijn in de voortgangsrapportage de actuele budgetten geconfronteerd met de actuele ramingen? Zijn verschillen toegelicht?
- f. Is bij een eventuele overschrijding van een budget aangegeven op welke wijze hiermee wordt omgegaan?
- g. Inpassing investeringsprogramma. Is in de voortgangsrapportage inzicht gegeven in de inpassing van het programma in de Rijksbegroting?
- h. Is door Defensie in de voortgangsrapportage inzicht gegeven of en hoe het verwerven van de onderzeeboten leidt tot het verdringen van andere investeringsprojecten.

Infrastructuur¹⁰

- a. Is in de voortgangsrapportage een overzicht van verwachte infrastructurele investeringen en aanpassingen opgenomen?
- b. Is in de voortgangsrapportages de voortgang, de eventuele aanpassingen en de budgettaire gevolgen van aanpassingen van de benodigde infrastructuur opgenomen?
- c. Zijn in de voortgangsrapportage eventuele nieuwe inzichten toegelicht en is de voortgang zowel kwalitatief als kwantitatief omschreven?

Transitiekosten¹¹

- a. Is in de voortgangsrapportage inzicht gegeven in de wijze waarop de transitie van de Walrusklasse naar de te verwerven onderzeeboot wordt ingericht?
- b. Is daarbij aandacht besteed aan de transitieplanning, de transitiekosten, het beschikbare budget, mogelijke knelpunten en risico's?
- c. Zijn in de voortgangsrapportage eventuele nieuwe inzichten toegelicht en is de voortgang zowel kwalitatief als kwantitatief omschreven?

Risicoreservering¹²

- a. Zijn in de voortgangsrapportage de spelregels rond de risicoreservering (o.a. omvang, besluitvorming onttrekking en mogelijke aanwending bij vrijval) opgenomen?
- b. Is in de voortgangsrapportage gerapporteerd omtrent de toevoegingen aan en onttrekkingen uit de risicoreservering?
- c. Is in de voortgangsrapportage aangegeven in hoeverre de nog beschikbare risicoreservering toereikend is voor de actuele risico's van het programma?

5. Governance en programmabeheersing

- a. Is in de voortgangsrapportage inzicht gegeven in de governancestructuur?

¹⁰ Bron: uitgangspuntennotitie december 2020, bladzijde 7, dit is een vereiste voor de voortgangsrapportage.

¹¹ Bron: uitgangspuntennotitie december 2020, bladzijde 8, dit is een vereiste voor de voortgangsrapportage.

¹² Bron: uitgangspuntennotitie december 2020, bladzijde 9, dit is een vereiste voor de voortgangsrapportage.

- b. Is inzicht gegeven in de beheersing en beheer van het programma bij het ministerie van Defensie?
- c. Is inzicht gegeven in de beheersing en beheer bij de opdrachtnemer Naval Group?
- d. Is inzicht gegeven in de uitkomsten van eventueel uitgevoerde onderzoeken, evaluaties etc.?

6. Industriële participatie¹³

De ICA-realisatiecijfers zullen niet in de voortgangsrapportage van Defensie opgenomen zijn, omdat het voor de hand ligt dat deze deel uitmaken van de reeds bestaande afzonderlijke tweejaarlijkse IP-rapportage van EZ en de afzonderlijke controleopdracht aan de ADR daarop. De ADR zal deze dus niet meenemen in de controle van de voortgangsrapportage groot project vervanging onderzeebootcapaciteit. Het is belangrijk om vanuit de Tweede Kamer de informatiebehoefte over de ICA-realisatie goed met EZ af te stemmen en het tijdstip waarop EZ deze beschikbaar kan stellen aan de Tweede Kamer.

De door EZ overeengekomen Industrial Cooperation Agreement (ICA) met de Naval Group heeft betrekking op contracten tussen de Naval Group en Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen. De ICA-activiteiten hebben betrekking op ontwerp en bouw van de nieuwe onderzeeboten, maar bijv. ook op andersoortige activiteiten in relatie tot bovenwaterschepen die de Naval Group bouwt voor andere landen. EZ bewaakt dat de financiële waarde en kwaliteit van de voorgestelde activiteiten uit de ICA ook werkelijk worden gerealiseerd.

Defensie zal in de voortgangsrapportage een toelichting geven over de stand van zaken met betrekking tot de invulling van industriële participatie gedurende de exploitatiefase, in afstemming met EZ. Wij gaan na of deze toelichting opgenomen is en in lijn is met de onderliggende basisdocumentatie.

1.3 Toetspunten consistentie van de informatie in de voortgangsrapportages met ander beschikbare informatie binnen de (programma)organisatie

Is de informatie in de voortgangsrapportages in lijn met de onderliggende basisdocumentatie, zoals deze is aangeleverd door de (programma)organisatie?

1.4 Toetspunten aansluiting van de in de voortgangsrapportages opgenomen (feitelijke) informatie met onderliggende financiële en niet-financiële administraties en registraties, en met andere binnen de (programma)organisatie beschikbare documenten

Is de informatie in de voortgangsrapportages in lijn met de onderliggende basisdocumentatie en met onderliggende financiële en niet-financiële administraties en registraties, zoals deze zijn aangeleverd door de (programma)organisatie?

1.5 Toetspunten inrichting en functioneren van de governance

Het is voor Defensie van belang dat het programma VOZBT waarborgen treft voor de onderlinge samenhang van de wijze van besturen, beheersen en toezicht houden op de VOZBT, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbende. Wij zullen de governance van het programma VOZBT van Defensie onderzoeken. Hierbij zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de vorengenoemde aspecten. Wij baseren ons in het onderzoek op de informatie die wij van het ministerie Defensie ontvangen.

¹³ Bron: uitgangspuntennotitie december 2020, bladzijde 8, dit is een vereiste voor de voortgangsrapportage. Voorts, handelingen nota overleg VCD 3 juni 2024.

Toetspunten besturen, beheersen en toezicht houden.

- a. Is er een duidelijke beschrijving van de inrichting van de governance bij het programma VOZBT waarbij de doelstellingen van het programma helder zijn beschreven?
- b. Is er een duidelijke definitie van de rollen (taken en bevoegdheden) en verantwoordelijkheden binnen het programma?
- c. Is het inrichtingsdocument vastgesteld door alle verantwoordelijken en worden wijzigingen van de inrichting van de governance afgestemd met alle verantwoordelijken en gestructureerd bijgehouden?
- d. Hoe wordt toezicht in het programma ingevuld onder andere op de voortgang op de actualiteit van de scope, de planning, de ramingen en risico's en kwaliteitsmanagement?

Toetspunten communicatie en verantwoording

- a. Is de communicatie vastgelegd in een communicatie document en zijn hierin de communicatielijnen en overlegstructuren tussen alle betrokkenen vastgelegd?
- b. Is het communicatie document door alle verantwoordelijken vastgesteld en verloopt de communicatie middels overlegstructuren op een open wijze en conform het communicatie document?
- c. Is het duidelijk wie toezicht houdt op het communicatie document en is hierin duidelijk vastgelegd wat er gebeurt wanneer wijzigingen zich voordoen en worden deze gestructureerd gedocumenteerd?
- d. Is het proces van verantwoording afleggen aan belanghebbende vastgelegd en afgestemd met alle verantwoordelijken en zijn de momenten en de inhoud van het afleggen van verantwoording (voortgangsrapportages) duidelijk?
- e. Is er een format voor het afleggen van verantwoording afgestemd en vastgelegd en wordt de verantwoording transparant afgelegd (middels voortgangsrapportages) conform de afspraken?
- f. Is de informatie in de voortgangsrapportage gericht op de wijze waarop het programma wordt beheerst en beheerd? En wordt in de voortgangsrapportage melding gemaakt van belangrijke wijzigingen in de wijze van beheersing en het beheer van het project en de vormgeving van het programma.
- g. Is het duidelijk wie toezicht houdt op het afleggen van verantwoording over het programma en wat de procedure is rondom het wijzigingen van het afleggen van verantwoording? En worden wijzigingen in het afleggen van verantwoording gestructureerd gedocumenteerd?

1.6

Toetspunten inrichting en functioneren programmabeheersing

Het is voor de vaste commissie voor Defensie van belang dat de beheersing in de realisatiefase van het programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit zodanig wordt ingericht dat tijdige, betrouwbare en complete informatie wordt gegenereerd op basis waarvan tijdig kan worden bijgestuurd binnen het programma VOZBT en op basis waarvan een deugdelijke verantwoording kan worden afgelegd door de staatssecretaris in de voortgangsrapportages aan de Kamer. Belangrijke onderdelen van de programmabeheersing zijn het kwaliteitsmanagement binnen de programmaorganisatie, het toezicht op de voortgang en de kwaliteit van de werkzaamheden van de werf waarmee het leveringscontract is gesloten, de nakoming van de contractuele verplichtingen en de beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie en de rapportage- en overlegstructuur met de werf.

De programmabeheersing dient zich verder te richten op de beheersaspecten scope, geld, tijd, risico's, raakvlakken met gerelateerde projecten en het bereiken van de gestelde programmadoelen via gestelde mijlpalen.

De ADR zal de inrichting en het functioneren van de door Defensie ingerichte programmabeheersing onderzoeken (de ADR onderzoekt niet de programmabeheersing bij de opdrachtnemer). Hierbij zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de vorengenoemde aspecten. De ADR baseert zich in het onderzoek op de informatie die van het ministerie van Defensie wordt ontvangen.

Toetspunten scopebeheer

- a. Is voor het programma het proces scopebeheer beschreven in een scope document met daarin opgenomen de taken, verantwoordelijkheden én bevoegdheden? Wordt in deze beschrijving de relatie gelegd naar de andere beheeraspecten (met name 'tijd', 'geld' en 'risico's')?
- b. Is de scope door alle verantwoordelijken vastgesteld?
- c. Is de beslissing over een scopewijziging op het voorgeschreven niveau, volgens de procesbeschrijving, genomen en toegelicht (alsmede de reden van de scopewijziging)? En zijn bij de scopewijziging de consequenties voor de andere beheeraspecten, met name 'tijd' en 'geld' en risico's, aangegeven?
- d. Zijn de consequenties van de scopewijziging voor de beheeraspecten 'tijd' en 'geld' verwerkt in de planning en de raming? Zijn de consequenties van de scopewijziging voor 'risico's' verwerkt in de risicodatabase?
- e. Worden scopewijzigingen gestructureerd bijgehouden?

Toetspunten planningsmanagement

- a. Is er een procesbeschrijving opgesteld en vastgesteld voor de totstandkoming en wijziging van de planning? Is in de procesbeschrijving voorzien in het periodiek actualiseren van de planning?
- b. Is een verantwoordelijke functionaris aangewezen voor het opstellen en bijhouden van de planning (planningsfunctionaris)?
- c. Is er een planning voor het programma opgesteld en vastgelegd? Bevat deze planning te behalen mijlpalen, deel- en tussenproducten en faseovergangen? En is in de planning zichtbaar hoe de deelproducten van het programma in de tijd gezien afhankelijk van elkaar zijn en wat daaruit afgeleid de kortste doorlooptijd is (kritieke pad)?

- d. Indien er sprake is van een integrale planning met onderliggende plannings: is in opzet geborgd dat de masterplanning blijvend aansluit op de onderliggende plannings?
- e. Is zowel een deterministische als een probabilistische planning opgesteld?
- f. Wordt de voortgang periodiek getoetst aan de planning en wordt de planning zo nodig bijgesteld? En wordt daarbij een analyse gemaakt van de verschillen en oorzaken van eventuele afwijkingen tussen de voortgang en de planning (dit kan een vertraging of een versnelling zijn)?
- g. Worden de eventuele kosten van genomen maatregelen berekend en verwerkt in de programmaring?
- h. Is bij het doorvoeren van een eventuele planningswijziging de procedure voor planningswijzigingen gevolgd? Indien van toepassing: Kan daarbij worden aangetoond dat de integrale planning aansluit op de onderliggende plannings?
- i. Worden planningswijzigingen gestructureerd gedocumenteerd?

Toetspunten risicomanagement

- a. Is voor het programma het risicomanagementproces beschreven met daarin opgenomen het doel, de risicostrategie en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden?
- b. Is vastgesteld door wie de risico's worden geprioriteerd en op welke wijze? En is vastgelegd door wie de eventuele maatregelen worden bepaald ter beheersing van de risico's en hoe deze worden uitgevoerd?
- c. Is beschreven dat een risicoregister moet worden bijgehouden en met welke informatie? Te denken valt aan de geïdentificeerde risico's, de beoordeling, de beheersingsmaatregelen etc.
- d. Is de periodieke actualisatie van de risico's en van de beheersingsmaatregelen beschreven?
- e. Worden de geïdentificeerde risico's gewogen met kans x impact? En worden de geïdentificeerde risico's waar mogelijk gekwantificeerd in gevolgen voor tijd en geld?
- f. Wordt de risicostrategie van de geïdentificeerde risico's onderbouwd vastgesteld? En is de (her)prioritering van de risico's vastgelegd en is daarbij de vastgestelde werkwijze gevolgd?
- g. Worden de risico's gestructureerd bijgehouden in een risicoregister en gemonitord?
- h. Worden risico's op verschillende managementniveaus besproken? En is per risico vastgelegd wie de te nemen maatregelen ter beheersing van het risico bepaalt, op welke wijze de maatregelen worden uitgevoerd en door wie(eigenaarschap)?
- i. Wordt de uitvoering van de maatregelen ter beheersing van het risico periodiek gemonitord?

Toetspunten raakvlakmanagement

- a. Is binnen het programma voorzien in raakvlakmanagement en is een beschrijving van de invulling van het raakvlakmanagement aanwezig met daarin onder andere opgenomen de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de met het raakvlakmanagement belaste functionaris(sen)?

- b. Zijn de raakvlakken binnen het programma geïnventariseerd en beschreven?
- c. Wordt het raakvlakmanagement in de praktijk ingevuld zoals beschreven?
- d. Worden de raakvlakken periodiek geactualiseerd?

Toetspunten voortgangs- en kwaliteitscontrole bij de werf

Op welke wijze is het toezicht van Defensie op de voortgang en de kwaliteit van de werkzaamheden van de werf, de nakoming van de contractuele verplichtingen en de beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie en de rapportage- en overlegstructuur met de werf ingericht?

Toetspunten kwaliteitsmanagement binnen de programmaorganisatie

- a. Is er een kwaliteitssysteem ingericht bestaande uit onder andere procesbeschrijvingen en werkinstructies en is er binnen het kwaliteitssysteem sprake van normen en standaarden?
- b. Is voorzien dat planmatig wordt vastgesteld dat het kwaliteitssysteem in de praktijk wordt gevolgd.
- c. Is in het kwaliteitssysteem voorzien dat de opvolging van verbetermaatregelen wordt bewaakt en zo nodig wordt bijgestuurd? En is voorzien dat de daadwerkelijke implementatie en werking van verbetermaatregelen expliciet wordt vastgesteld?
- d. Is planmatig vastgesteld dat het kwaliteitssysteem in de praktijk wordt gevolgd, bijvoorbeeld aan de hand van een door de programma- of projectleiding vastgesteld plan? En zijn aan de hand hiervan verbetervoorstellen geformuleerd en vastgesteld? En is de opvolging van verbetermaatregelen bewaakt en zo nodig bijgestuurd?

Toetspunten informatie-uitwisseling, rapportage- en overlegstructuur

- a. Beschikt de programmaorganisatie over een beschrijving van procedures en van een bepaalde systematiek voor de interne en externe informatievoorziening (informatie document), waarin ook de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn beschreven?
- b. Zijn aan de interne en externe informatievoorziening kwaliteitseisen gesteld zoals juistheid, volledigheid, tijdigheid, relevantie, actualiteit en consistentie van informatie? Bij consistentie moet bijvoorbeeld worden gedacht aan vergelijkbaarheid van de informatie met de informatie in voorgaande en eventuele andere rapportages.
- c. Is de overlegstructuur van het programma beschreven? Is daarbij in ieder geval aandacht besteed aan: het doel van het overleg, de deelnemers, de frequentie van het overleg, de verslaglegging en de verspreidingskring van verslagen?
- d. Werkt de programma- of projectorganisatie conform het informatie document (wordt dit nageleefd)? Worden de vaste procedures en bepaalde systematiek voor de interne informatievoorziening door de programma- of projectorganisatie toegepast?
- e. Wordt tijdens de uitvoering van het programma of project de informatiebehoefte van functionarissen en/of groepen van functionarissen periodiek geëvalueerd en zo nodig bijgesteld?
- f. Is de opgenomen informatie in interne en externe rapportages consistent? En is de in de rapportages opgenomen informatie binnen het programma of

project door betrokkenen besproken en zijn de finale rapportages vastgesteld op managementniveau?

1.7 Toetspunten financieel management

- a. De beoordeling en vaststelling door Defensie van door opdrachtnemers gefactureerde prestaties (zowel rechtmatigheid als getrouwheid).
- b. De betalingen (en eventuele voorschotverlening) aan opdrachtnemers (zowel rechtmatigheid als getrouwheid).
- c. De toereikendheid van de omvang en het beheer van de risicoreservering (besluitvorming toevoegingen/onttrekkingen, toelichting mutaties en toereikendheid in vergelijking met het risicodossier).
- d. Het budgetbeheer (bijstellingen budget, toelichting wijzigingen budget en het omgaan met een eventueel verschil tussen budget en raming).

1.8 Controle financiële verantwoording

Financiële verantwoording

De concrete inhoud van de financiële verantwoording is in de Regeling Grote Projecten en in de uitgangspuntennotitie niet nader gedefinieerd. Wij stellen voor de jaarlijkse financiële verantwoording te laten bestaan uit de volgende elementen: de aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven (waaronder de verstrekte voorschotten), de ontvangsten, de afgerekende voorschotten, de stand van de (openstaande) voorschotten en de stand van de (lopende) verplichtingen. De verantwoordingsperiode is gelijk aan het kalenderjaar.

De controle richt zich op de getrouwheid van de financiële verantwoording en de rechtmatigheid van de aangegane verplichtingen, de uitgaven, de ontvangsten en de afgerekende voorschotten.

Wij gaan na of de in de voortgangsrapportage opgenomen gerealiseerde verplichtingen, uitgaven (inclusief afgerekende voorschotten) en ontvangsten en saldibalansstanden in overeenstemming zijn met de financiële overzichten die zijn opgenomen in het departementale jaarverslag.

Auditdienst Rijk

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