Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij de vierde voortgangsrapportage Programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij de vierde voortgangsrapportage Programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit
Uitgebracht aan	Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	2 april 2025
Kenmerk	2025-0000094881

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1 Inleiding—4
1.1 Groot project Programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit (VOZBT) en ADR—4
1.2 Korte omschrijving programma VOZBT—4
1.3 Audit—4
1.3.1 Controleverklaring—4
1.3.2 Onderzoekswerkzaamheden—5

2 Controleverklaring—6
2.1 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de financiële overzichten over de periode 1 januari 2024 tot en met 31 december 2024—6

3 Uitkomsten onderzoek—9
3.1 Inleiding—9
3.2 Proces van totstandkoming van de voortgangsrapportage—9
3.3 De kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie—9
3.3.1 Risico's—10
3.3.2 Financiën—10
3.3.3 Positie Nederlandse industrie—11
3.4 Consistentie van de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie—11
met andere beschikbare informatie—11
3.5 Aansluiting van de in de voortgangsrapportage opgenomen (feitelijke)—11
informatie met onderliggende financiële en niet-financiële—11
administraties en registraties—11
3.6 Governance—11
3.7 Programmabeheersing—12
3.7.1 Scopebeheer—12
3.7.2 Planningsmanagement—12
3.7.3 Risicomanagement—13
3.7.4 Raakvlakmanagement—13
3.7.5 Kwaliteitsmanagement—13
3.7.6 Communicatie- en informatiemanagement—14
3.8 Het financieel beheer—14

4 Verantwoording onderzoek—15
4.1 Werkzaamheden en afbakening—15
4.2 Verantwoordelijkheden van de accountant—15
4.3 Verspreiding rapport—16

5 Ondertekening—17

6 Bijlage: Financiële overzichten vierde voortgangsrapportage Programma VOZBT—18

1 Inleiding

1.1 Groot project Programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit (VOZBT) en ADR

Op voorstel van de vaste commissie voor Defensie heeft de Tweede Kamer op 15 december 2015 besloten het Programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit (VOZBT) aan te wijzen als groot project. De Auditdienst Rijk (ADR) is door het ministerie van Defensie aangewezen om over 2024 het accountantsrapport op te stellen, zoals bedoeld in artikel 13 van de Regeling Grote Projecten (RGP).

1.2 Korte omschrijving programma VOZBT

Het programma VOZBT heeft als doel om de Nederlandse Krijgsmacht te voorzien van vier long range, veelzijdig inzetbare, conventioneel voortgestuwde Orka-klasse onderzeeboten. De Orka-klasse moet de Nederlandse maritieme slagkracht tot ver in de jaren ’60 van deze eeuw voortzetten en op veel punten sterk vergroten. 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 nieuwe capaciteit, de Orka-klasse. De transitie van de Walrusklasse naar de Orka-klasse betekent een geleidelijke instroom van de nieuwe onderzeeboten van 2033 tot en met 2037 en uitfasering van de bestaande onderzeebootcapaciteit.

1.3 Audit

Uitgangspunt is het ‘Voorstel onderzoek ADR in de realisatiefase van het groot project Programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit’ gedateerd 10 december 2024 (Kamerstuk 34225 nr. 73), waar de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer op 23 januari 2025 mee ingestemd heeft. Samengevat komt dit neer op het afgeven van een controleverklaring bij de financiële verantwoording 2024 en het uitbrengen van een onderzoeksrapport bij de vierde voortgangsrapportage.

1.3.1 Controleverklaring

In hoofdstuk 2 van dit rapport is de controleverklaring opgenomen die betrekking heeft op de financiële verantwoording van het programma VOZBT over het kalenderjaar 2024.

Wij hebben een controle van de getrouwheid en de comptabele rechtmatigheid van de verantwoorde 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 ten aanzien van de realisatiefase van het programma VOZBT uitgevoerd.

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

1.3.2 Onderzoekswerkzaamheden

In hoofdstuk 3 zijn de uitkomsten van ons onderzoek opgenomen die volgen uit de werkzaamheden die beschreven zijn in ons onderzoeksvoorstel. Wij hebben de volgende onderwerpen onderzocht:

1) De aanwezigheid en toepassing van een proces met betrekking tot de totstandkoming van de voortgangsrapportage met daarin opgenomen waarborgen voor de juistheid, de volledigheid, de tijdigheid, de actualiteit en de consistentie van informatie.
2) De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie in relatie tot de in de RGP en de uitgangspuntennotitie gevraagde informatie.
3) De consistentie van de informatie in de voortgangsrapportage met andere voor de ADR beschikbare informatie binnen de (programma)organisatie.
4) De aansluiting van de in de voortgangsrapportage opgenomen (feitelijke) informatie met de 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.

De onderzoekswerkzaamheden met betrekking tot de hiervoor genoemde onderwerpen zijn gericht op de opzet, het bestaan en het functioneren van de hierboven genoemde punten. Over de uitkomsten van dit onderzoek rapporteren wij in de vorm van bevindingen (hoofdstuk 3).

Aspecten die door ons zijn onderzocht en waar niets in het bijzonder over te melden valt, zijn niet in dit rapport opgenomen. Wij zijn uiteraard bereid de bevindingen toe te lichten.

Met dit deel van de rapportage wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen controle-, beoordeling-, of andere assurance-opdracht wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 3 van de rapportage worden daarom enkel de bevindingen vermeld.

2 Controleverklaring

Dit hoofdstuk bevat de controleverklaring bij de in de vierde voortgangsrapportage opgenomen financiële verantwoording. Dit betreft bijlage C bij de vierde voortgangsrapportage: 'Financiële overzichten 2024 VGR 4 VOZBT'. De betreffende financiële overzichten zijn opgenomen in de bijlage van dit accountantsrapport.

2.1 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de financiële overzichten over de periode 1 januari 2024 tot en met 31 december 2024

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

A. Verklaring over de in de vierde voortgangsrapportage van het programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit (VOZBT) opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van de vierde voortgangsrapportage van het programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit (VOZBT) van het ministerie van Defensie gecontroleerd op de volgende elementen:

- De in 2024 aangegane verplichtingen (tabel 1).
- De eind 2024 openstaande verplichtingen (tabel 1).
- De in 2024 gerealiseerde uitgaven (tabel 2).
- De in 2024 afgerekende voorschotten (tabel 3).
- De eind 2024 openstaande voorschotten (tabel 3).
- De in 2024 gerealiseerde ontvangsten (tabel 4).

Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten ten aanzien van bovengenoemde elementen een getrouw beeld en zijn in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016, de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling Rijksbegrotings-voorschriften 2025, en de Regeling Grote Projecten.

Voorts is ons oordeel dat de in de financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, gerealiseerde ontvangsten en afgerekende voorschotten over 2024 voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid als bedoeld in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2025.

De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten'.

Wij zijn onafhankelijk van het ministerie van Defensie en de Tweede Kamer zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

B. Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de staatssecretaris van Defensie voor het opstellen van de financiële overzichten

De staatssecretaris is verantwoordelijk voor het getrouw opmaken van de financiële overzichten over 2024 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2025 en de Regeling Grote Projecten.

De staatssecretaris is tevens verantwoordelijk voor de comptabele rechtmatigheid van de in de financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, gerealiseerde ontvangsten en afgerekende voorschotten over 2024.

De staatssecretaris is verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die hij noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten en de naleving van de eis van comptabele rechtmatigheid mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de beslissingen die gebruikers op basis van deze financiële overzichten nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen.

Onze controle bestond onder andere uit:

- Het identificeren en inschatten van de risico’s dat de financiële overzichten ten aanzien van de elementen genoemd in de paragraaf ‘ons oordeel’ afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico’s bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing.

- Het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie.
- Het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten.
- Het evalueren of de financiële overzichten ten aanzien van de elementen genoemd in de paragraaf 'ons oordeel' een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.
- Het evalueren of de in de financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, gerealiseerde ontvangsten en afgerekende voorschotten over 2024 rechtmatig zijn.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van Defensie onder andere over de geplande reikwijdte, de timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen.

Den Haag, 2 april 2025

Auditdienst Rijk

[redacted]

3 Uitkomsten onderzoek

In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van ons onderzoek opgenomen die volgen uit de werkzaamheden die beschreven zijn in ons onderzoeksvoorstel (zie paragraaf 1.3.2).
In de volgende paragrafen zijn de bevindingen per onderwerp beschreven.

3.1 Inleiding

Op 15 maart 2024 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het voorlopig gunningsbesluit. Wij hebben in ons rapport bij de derde voortgangsrapportage aandacht besteed aan de inrichting en uitvoering van het beoordelingsproces wat resulteerde in het voorlopige gunningsbesluit aan Naval Group. In een juridische procedure door één van de kandidaat-werven naar aanleiding van de uitkomst van het offertetraject zijn de vorderingen van deze werf door de rechtbank afgewezen. Op 30 september 2024 heeft vervolgens de ondertekening van het leveringscontract met Naval Group plaats gevonden.

Ter voorbereiding op de realisatiefase van het programma vervanging onderzeebootcapaciteit (VOZBT) heeft Defensie een inrichtingsvoorstel voorbereid waarop op verzoek van Defensie een gateway review is uitgevoerd. De aanbevelingen uit de gateway review zijn overgenomen bij de inrichting van de programmabeheersing in de realisatiefase.
In 2024 was het programmamanagementplan in concept gereed. Op 19 december 2024 zijn de opdrachtnota en de instellingsbesluiten vastgesteld. In januari 2025 zijn de inrichtingsdocumenten van kracht geworden. In 2025 gaat het programma verder in de realisatiefase. Wij zullen in 2025 het functioneren van de nieuwe inrichting van de governancestructuur en programmabeheersing kunnen beoordelen. Wij hebben wel de in 2024 opgestelde opzet van de inrichting voor de realisatiefase van het programma VOZBT beoordeeld.

3.2 Proces van totstandkoming van de voortgangsrapportage

Wij hebben vastgesteld dat Defensie de procesbeschrijving van voorgaande jaren ten behoeve van de totstandkoming van de voortgangsrapportage heeft gehanteerd en gevolgd. Wij hebben geen opmerkingen met betrekking tot de opzet en de naleving van deze procesbeschrijving.

3.3 De kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie

Wij hebben vastgesteld dat de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie in relatie tot de in de RGP en in de uitgangspuntennotitie gevraagde informatie opgenomen is. In deze paragraaf zullen wij ingaan op de relevante inhoudelijke bevindingen.

3.3.1 *Risico's*

Eind 2024 is door het programma VOZBT het risicodossier geactualiseerd, waarbij de onderbouwing per risico gestructureerd is vastgelegd. In tegenstelling tot voorgaande jaren heeft het programma VOZBT in het kader van de recent uitgevoerde actualisatie geen gedetailleerde risicorapportage opgesteld met een feitelijke en objectieve analyse van de gegevens uit het risicoregister.
In de vertrouwelijke bijlage B van het programma VOZBT bij de voortgangsrapportage zijn de top-5 geld risico's en de top-5 tijdrisico's gepresenteerd. De gepresenteerde risico's komen voort uit het risicomanagementproces dat binnen de programmaorganisatie is ingericht. In dit proces zijn de nodige checks and balances ingebouwd bij de totstandkoming van een geactualiseerd risicodossier dat de basis vormt voor de gerapporteerde risico's.

Wij merken op dat de Tweede Kamer, ondanks dat het een vertrouwelijke bijlage betreft, beperkt wordt geïnformeerd over risico's. Ten opzichte van de eisen die zijn gesteld in de uitgangspuntennotitie van de Kamer is het volgende op te merken:

- De kans en impact van de risico's is beschreven. Echter ontbreekt de relatie met de mogelijke financiële gevolgen in de vertrouwelijke bijlage.
- Op de genomen en te nemen maatregelen om de risico's te beheersen wordt beperkt ingegaan.
- Op de resultaten van genomen beheersmaatregelen wordt beperkt ingegaan.

Defensie heeft gezien de fase waarin het programma zich nu bevindt en de (commerciële) gevoeligheid van specifieke (financiële) informatie, besloten geen gedetailleerde informatie per risico en over het totaal van de risico's te vermelden. Hoewel het standpunt van Defensie zeker in deze fase van het programma begrijpelijk is, is het van belang dat expliciet met de Kamer wordt afgestemd welke mate van gedetailleerdheid betracht moet worden bij het verstrekken van informatie over risico's en in welke mate deze informatie openbaar of vertrouwelijk verstrekt moet worden.

3.3.2 *Financiën*

In de (commercieel) vertrouwelijke bijlage B 'LCC-overzicht en risico's' bij de voortgangsrapportage is het budgetoverzicht opgenomen. Ten opzichte van de derde voortgangsrapportage heeft indexatie plaatsgevonden naar prijspeil 2024. Dit is een bestendige gedragslijn van voorgaande jaren. Of het levensduurkostenbudget (LCC-budget) toereikend zal zijn, zal met name afhangen van de onderstaande financiële componenten.

Transitiekosten
De kosten van de transitiefase zullen inzichtelijk worden op basis van de uitwerking van het transitieplan. In de voortgangsrapportage is aangegeven dat aan het einde van de ontwerpfase het (hoofdlijnen)transitieplan gereed zal zijn en dan naar verwachting een goede indicatie van de transitiekosten voorhanden is.

Infrastructuur en vastgoed
Zodra het technisch ontwerp van de nieuwe onderzeeboten is afgerond, zal duidelijkheid bestaan over de eisen die moeten worden gesteld aan de infrastructuur en het vastgoed. De kosten van de aanpassingen van de infrastructuur en het vastgoed zullen dan beter inzichtelijk zijn.

Instandhoudingsbudget
Het instandhoudingsbudget is, buiten de indexatie, niet geactualiseerd omdat nog geen nieuwe informatie beschikbaar is.

Deze informatie zal na de ontwerpfase beschikbaar zijn, omdat kennis van de technische eigenschappen van en de eisen aan de nieuwe boten een belangrijke voorwaarde is voor het deugdelijk opbouwen van de instandhoudingsraming.

Risicoreservering
In aanvulling op bijlage B 'LCC-overzicht en risico's' heeft Defensie de spelregels rond de risicoreservering opgesteld en deze opgenomen in de 'Opdrachtnota realisatiefase Vervanging Onderzeebootcapaciteit'.
Sinds de vorige voortgangsrapportage zijn geen bedragen toegevoegd en/of onttrokken aan de risicoreservering en is Defensie van mening dat de risicoreservering voldoende is om de omvang van het (in december 2024) geactualiseerde risicodossier af te dekken.

3.3.3 Positie Nederlandse industrie

De betrokkenheid van de Nederlandse industrie bij het verwerven van de vervangende onderzeebootcapaciteit is in de voortgangsrapportage toegelicht. Op 10 september 2024 hebben de minister van Economische Zaken en de bestuursvoorzitter van Naval Group een industriële samenwerkingsovereenkomst getekend. In deze overeenkomst is de betrokkenheid van de Nederlandse industrie vastgelegd.
Defensie heeft het verzoek ontvangen om in de halfjaarlijkse voortgangsrapportages de Kamer ook te informeren over de voortgang van de betrokkenheid van Nederlandse industrie. Daarbij wordt gevraagd om zo concreet mogelijke informatie te verstrekken, zoals welke bedrijven voor welk bedrag gecontracteerd zijn, en om de betrokkenheid van deze bedrijven te relateren aan het totale programmabudget. Komend najaar zal het ministerie van Economische Zaken (EZ) in een vertrouwelijke bijlage bij de vijfde voortgangsrapportage voor het eerst rapporteren over de kwantitatieve invulling van de verplichting van Naval Group voorkomende uit de industriële samenwerkingsovereenkomst. In de voortgangsrapportage is opgenomen dat de ADR conform de motie Van Oostenbruggen, aan de Kamer zal rapporteren over de naleving van de industriële samenwerkingsovereenkomst door Naval Group. Over dit onderzoek zijn door EZ nog geen nadere afspraken met de ADR gemaakt.

3.4 Consistentie van de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie met andere beschikbare informatie

Wij hebben vastgesteld dat er geen inconsistenties of afwijkingen zijn tussen de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie met de aan ons door de (programma)organisatie ter beschikking gestelde informatie.

3.5 Aansluiting van de in de voortgangsrapportage opgenomen (feitelijke) informatie met onderliggende financiële en niet-financiële administraties en registraties

Wij hebben in de voortgangsrapportage opgenomen (feitelijke) informatie kunnen aansluiten met onderliggende financiële en niet-financiële administraties en registraties en geen inconsistenties of afwijkingen vastgesteld.

3.6 Governance

Eind 2024 is de nieuwe governancestructuur van het programma VOZBT vastgelegd in de conceptnotitie, 'Inrichting governance en programmaorganisatie VOZBT in de realisatie', en in het concept programmamanagementplan VOZBT.

In het programmamanagementplan VOZBT is gedetailleerd ingegaan op de programmadefinitie, de programmastructuur inclusief interactie met Naval Group, de programmarealisatie en de programmabeheersing. Op het inrichtingsvoorstel van het programma VOZBT is een gateway review uitgevoerd. Wij hebben vastgesteld dat de bevindingen uit de gateway review integraal zijn overgenomen in de inrichtingsdocumenten voor de realisatiefase. De opdrachtnota, waarbij de opdracht gegeven is tot realisatie van de Orka-klasse onderzeeboten aan de Commandant COMMIT en de Commandant Zeestrijdkrachten (CZSK), is op 19 december 2024 getekend. Hierna is de nieuwe governancestructuur met ingang van 2025 van kracht geworden. Tot eind 2024 is de oude governancestructuur toegepast, zodat er geen hiaat ontstond in de aansturing. Met het tekenen van de opdrachtnota zijn gelijktijdig de instellingsbeschikkingen 'Programmaboard vervanging onderzeebootcapaciteit' en 'Sponsorgroep vervanging onderzeebootcapaciteit' ondertekend.

3.7 Programmabeheersing

Conform het onderzoeksvoorstel hebben wij onderzoek gedaan naar de programmabeheersing waaronder scopebeheer, planningsmanagement, risicomanagement, raakvlakmanagement, kwaliteitsmanagement en communicatie- en informatiemanagement. Deze paragraaf gaat in op de relevante bevindingen.

3.7.1 Scopebeheer

Bijlage 1 van het programmamanagementplan van het programma VOZBT is het Scopedocument en bijlage 3 betreft het Wijzigingenbeheer. Beide documenten bevatten uitgebreide beschrijvingen van het proces met de relatie naar de beheersaspecten: product, tijd en geld. Tot op heden hebben zich geen wijzigingen voorgedaan.

3.7.2 *Planningsmanagement*

De planning van het programma VOZBT is opgenomen in het programma managementplan. Het programma VOZBT heeft geen aparte procesbeschrijving voor de planning. Naval Group hanteert de contractueel afgesproken planning. Dit betreft een planning met de deliverables en de milestone planning (in Master Time Schedule (MTS)). De planner van het programma VOZBT houdt dagelijks een lijst met deliverables bij, wat wekelijks binnen het programmateam besproken wordt. De planning van het programma VOZBT vindt plaats in Primavera, wat is opgelijnd aan het MTS, zodat de activiteiten en mijlpalen matchen. Tot op heden hebben geen wezenlijke wijzigingen plaatsgevonden in de planning.

In Cherbourg bij Naval Group zijn momenteel twee VTE van het programma VOZBT werkzaam. In het inrichtingsdocument zijn voor de locatie Cherbourg tien VTE opgenomen. Het programma VOZBT is momenteel aan het aftasten welke werkzaamheden uitgevoerd dienen te worden in Cherbourg en welke inzet van functionarissen daarbij passend is. Het programma VOZBT zal daarom getrapt vacatures openzetten, aansluitend bij de behoefte. Het projectteam heeft een roulatieschema opgesteld voor de functionarissen uit Utrecht die de komende maanden in Cherbourg werkzaam zullen zijn. Op de locatie Utrecht is op dit moment voldoende personeel. Wel is daar behoefte aan technische functionarissen op het gebied van Mission System Integration en Integrated Logistic Support waar vacatures voor opengesteld worden. Capaciteit is een blijvend aandachtspunt voor het programma VOZBT in de realisatiefase. Dit aandachtspunt staat in relatie tot het structurele personeelsprobleem bij het ministerie van Defensie en in het bijzonder bij het Commando Zeestrijdkrachten en het Commando Materieel en IT.

3.7.3 *Risicomanagement*

De risicomanagementstrategie is opgenomen in bijlage vier van het programmamanagementplan van het programma VOZBT. De risicomanagementstrategie is door het programma VOZBT gedetailleerd uitgewerkt en beschrijft de onderwerpen uitvoering van risicomanagement en risicomanagementmethodiek van het programma VOZBT. De risicomanagementstrategie voor de realisatiefase is gelijktijdig met het programmamanagementplan vastgesteld. Naast de risicomanagementstrategie is een risicoregister aanwezig, waarin de risico's worden bijgehouden en gemonitord. Wij hebben vastgesteld, dat de risico's periodiek geactualiseerd worden en de bijbehorende beheersmaatregelen beschreven zijn. De geïdentificeerde risico's worden gewogen met kans x impact en onderbouwd vastgesteld. De risico's worden op verschillende managementniveaus besproken en per risico is vastgelegd wat de te nemen beheersmaatregelen zijn en wie de eigenaar is. Wij zijn aanwezig geweest als toehoorder bij de laatste sessie van de bespreking van het risicoregister van het programma VOZBT ten behoeve van de voortgangsrapportage. Bij deze sessie waren stakeholders van het departement aanwezig. De actualisatie van de risico's had in eerdere sessies binnen het programma VOZBT plaatsgevonden. Wij hebben niet de risicosessies kunnen bijwonen waar de weging van de risico's en de formulering van de beheersmaatregelen heeft plaatsgevonden en het programma heeft geen gedetailleerde risicorapportage met een analyse van de gegevens uit het risicoregister opgesteld.
De risicomanager van het programma VOZBT heeft periodiek contact met de risicomanager van Naval Group. Bij de offerte heeft de risicomanager van het programma VOZBT het risicomanagementplan van Naval Group beoordeeld. De risicomanager heeft aan de hand van het risicomanagementplan op de quadrimesterrapportage van Naval Group op het onderdeel risicomanagement een review uitgevoerd. Uit de review kwam onder andere naar voren dat er een aantal kleine discrepanties aanwezig waren en dat de beheersmaatregelen en het mitigerende effect niet altijd duidelijk beschreven waren. De uitkomsten van deze review zijn besproken met Naval Group en worden verwerkt in een nieuwe versie van de quadrimesterrapportage van Naval Group.

3.7.4 *Raakvlakmanagement*

In het programmamanagementplan van het programma VOZBT is het management van stakeholders en raakvlakken beschreven. Hierbij zijn de raakvlakken van de activiteiten tussen het programma en de relevante stakeholders uiteengezet. Bij deze uiteenzetting zijn op hoofdlijnen de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de met het raakvlakmanagement belaste functionarissen beschreven. Het onderscheid tussen de programma VOZBT- en CZSK-activiteiten is in het programmamanagementplan van het programma VOZBT nog niet geheel duidelijk, met als reden dat het CZSK programma Transitie Onderzeedienst (PT OZD) ten tijde van het schrijven van het programmaplan nog in oprichting was. Binnen het programma is hier aandacht voor en de taken en verantwoordelijkheden zullen gedurende de realisatiefase meer duidelijk worden, nadat CZSK haar programmaplan opgesteld heeft. In de voortgangsrapportage is opgenomen dat de primaire verantwoordelijkheid van het programma VOZBT, inzake raakvlakmanagement, het monitoren van de voortgang van en het ondersteunen van CZSK is, in de realisatie van de infrastructurele aanpassingen die noodzakelijk zijn voor de inzetbaarheid van de nieuwe onderzeebootcapaciteit. Ook waar deze onderdeel zijn van de bredere ontwikkeling van het Maritiem Cluster te Den Helder.

3.7.5 *Kwaliteitsmanagement*

De externe kwaliteitstoetsen van Defensie op het werk, de kwaliteit en voortgang van Naval Group zijn uitgewerkt in het programmamanagementplan van het programma VOZBT.

De eerste quadrimesterrapportage van Naval Group is getoetst conform dit toetsplan. Het toetsplan wordt momenteel door het programma VOZBT geactualiseerd. Daarvoor wordt een evaluatie uitgevoerd op het proces van reviewen van de quadrimester voortgangsrapportage van Naval Group.
De interne programmakwaliteitsborging, toetsing en verbetering zijn niet uitgewerkt in het programmamanagementplan van het programma VOZBT, vanwege andere prioriteiten tijdens de inrichtingsfase. Het programma VOZBT heeft aangegeven dat dit nader opgepakt gaat worden en dat voor de interne kwaliteitsborging, toetsing en verbetering de Plan, Do, Check en Act (PDCA-)cyclus van Deming wordt gehanteerd.

3.7.6 Communicatie- en informatiemanagement

In het programmamanagementplan van het programma VOZBT zijn de interacties met Naval Group, de stuur- en verantwoordingsinformatie, de quadrimesterrapportages en de voortgangsrapportages beschreven. De overeengekomen overlegstructuren met Naval Group zijn beschreven in het programmamanagementplan en in het document 'Overlegstructuur Defensie – Naval Group'. De interactie met Naval Group vindt plaats op strategisch niveau middels de Programme Board en Steering Committee en op tactisch niveau via de coordination groups. Op operationeel niveau vinden dagelijkse contacten plaats tussen het programma en Naval Group. Dit niveau van interactie is niet vastgelegd in het programma managementplan van het programma VOZBT of in een overlegstructuur, maar ontstaat organisch gedurende het samenwerken.
De binnen het programma VOZBT afgesproken interne overleggen zijn in een apart memo toegelicht. Het programmaboard en de sponsorgroep van het programma VOZBT zijn beschreven in de instellingsbesluiten. De afstemming tussen het programma VOZBT en Defensie vindt plaats middels het programmaboard en het werkgroep overleg programma VOZBT. Het werkgroep overleg heeft tot op heden één keer plaatsgevonden en is voorbereidend op het programmaboard. Wij zijn in de nieuwe governancestructuur geen toehoorder bij het programmaboard. Wij hebben bij Defensie aangegeven, voor de juiste informatievoorziening van het programma vervanging onderzeebootcapaciteit, agendalid te willen worden van het werkgroep overleg programma VOZBT. In het kader van het onderzoek naar de voortgangsrapportage over 2025 zullen wij agendalid worden van deze werkgroep.

De eerste quadrimesterrapportage is door Naval Group opgeleverd en hierop heeft het programma VOZBT een review uitgevoerd. De uitkomsten van de review zijn vastgesteld in de nota 'Review NG Progress Reports Q1 2025'. Uit de review kwam onder andere naar voren dat het rapport kleine fouten bevat en er elementen ontbreken. Daarnaast is de onderbouwing van vergelijkbare (aandachts)punten niet altijd in lijn met elkaar en ontbreekt een integrale kwaliteitscontrole van Naval Group op het rapport. De uitkomsten uit de review heeft het programma VOZBT besproken met Naval Group. Naval Group heeft aangegeven de uitkomsten te verwerken in een nieuwe versie van de quadrimesterrapportage. De bevindingen vloeien voort uit het feit dat Naval Group haar rapportageproces gedurende de opstartfase nog nader moet bijstellen. Gedurende 2025 zal een zichtbare verbetering naar voren moeten komen.

3.8 Het financieel beheer

Wij hebben bij de controles van de in 2024 aangegane verplichtingen, de verstrekte voorschotten en gerealiseerde uitgaven geen relevante financieel beheer bevindingen geconstateerd.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Werkzaamheden en afbakening

De voortgangsrapportage is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Defensie. Het is onze verantwoordelijkheid om een controleverklaring bij de financiële overzichten over 2024 af te geven en een onderzoeksrapport uit te brengen.

Om uitvoering te geven aan ons onderzoeksvoorstel van werkzaamheden (2024-0000565874) hebben wij documentanalyses uitgevoerd en interviews gehouden ter verduidelijking, verificatie en aanvulling.

4.2 Verantwoordelijkheden van de accountant

Wij hebben deze opdracht, voor wat betreft de controleverklaring bij de financiële overzichten over 2024, uitgevoerd in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Standaarden 100-999. Dit vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende ethische voorschriften. Wij hebben ook de onafhankelijkheidsregels van de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland in acht genomen.

Naast de werkzaamheden die horen bij de controleverklaring hebben wij conform ons onderzoeksvoorstel de volgende onderwerpen onderzocht:

1) De aanwezigheid en toepassing van een proces met betrekking tot de totstandkoming van de voortgangsrapportage 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 voortgangsrapportage opgenomen informatie in relatie tot de in de RGP en de uitgangspuntennotitie gevraagde informatie.
3) De consistentie van de informatie in de voortgangsrapportage met andere voor de ADR beschikbare informatie binnen de (programma)organisatie.
4) De aansluiting van de in de voortgangsrapportage opgenomen (feitelijke) informatie met de 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.

Ten aanzien van bovengenoemde onderwerpen hebben we deze opdracht uitgevoerd 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 onze onderzoekwerkzaamheden hebben wij de vereisten van de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants en de Verordening inzake onafhankelijkheid van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants nageleefd. De Nadere voorschriften controle- en overige standaarden van de NBA zijn niet van toepassing op ons onderzoek naar bovengenoemde onderwerpen, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht dan wel een aan assurance verwante opdracht in de zin van deze Standaarden is uitgevoerd.

Met uitzondering van de tabellen in bijlage C van de vertrouwelijke bijlagen van de voortgangsrapportage (pagina 8) wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd.

4.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, de staatssecretaris van Defensie, is eigenaar van dit rapport.

Dit rapport is primair bestemd voor de Tweede Kamer met wie wij (de invulling van) deze opdracht zijn overeengekomen. De voorschriften uit de Wet open overheid gelden voor openbaarmaking van dit rapport. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

Dit rapport is met zorgvuldigheid en deskundigheid opgesteld. Echter kan niet gegarandeerd worden dat hier geen onduidelijkheden in staan voor een niet beoogde gebruiker. In dat geval dient de niet-beoogde gebruiker contact op te nemen met de eigenaar van dit rapport.

Ondertekening

Den Haag, 2 april 2025

Auditdienst Rijk

[redacted]

6 Bijlage: Financiële overzichten vierde voortgangsrapportage Programma VOZBT

In de in deze bijlage opgenomen tabellen is de realisatie op het budget Vervanging Onderzeebootcapaciteit met betrekking tot het jaar 2024 weergegeven.

De aangegane verplichtingen in 2024 betreffen voornamelijk het aangegane contract voor de bouw van de onderzeeboten en een afgesloten *Letter of Offer and Acceptance* (LOA) met het Amerikaanse Ministerie van Defensie.
De gerealiseerde uitgaven in 2024 betreffen voornamelijk de eerste uitgaven op dit contract.

Het aan Naval Group verstrekte voorschot is afgedekt door een bankgarantie.

	Openstaand per 31-12-2023	Aangegaan in 2024	Betaald in 2024	Openstaand per 31-12-2024
Verplichtingen	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]

Tabel 1: Aangegane en openstaande verplichtingen (in miljoen €)

	Betaald t/m 31-12-2023	Betaald in 2024	Betaald t/m 31-12-2024
Uitgaven	57,9	209,7	267,5

Tabel 2: Uitgaven (in miljoen €)

	Openstaand per 31-12-2023	Nieuw in 2024	Verrekend in 2024	Openstaand per 31-12-2024
Voorschotten	–	200,6	–	200,6

Tabel 3: Openstaande voorschotten (in miljoen €)

	Ontvangen t/m 31-12-2023	Ontvangen in 2024	Ontvangen t/m 31-12-2024
Ontvangen	–	–	–

Tabel 4: Ontvangsten (in miljoen €)

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

Departementaal vertrouwelijk