



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Vorstel onderzoek ADR in de D-fase van het grote project Vervanging Onderzeebootcapaciteit

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

Colofon

Titel	Voorstel onderzoek ADR in de D-fase van het grote project Vervanging Onderzeebootcapaciteit
Uitgebracht aan	Uitgebracht aan de Vaste commissie voor Defensie Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	29 maart 2021
Kenmerk	2021-0000055429
Bijlage(n)	2

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 (commissie Defensie) heeft, conform de Regeling Grote Projecten (RGP), op 10 december 2020 een uitgangspuntennotitie groot project Vervanging Onderzeebootcapaciteit vastgesteld.

In de uitgangspuntennotitie zijn nadere uitgangspunten en eisen geformuleerd voor de informatievoorziening, waaronder ook eisen die worden gesteld aan de accountantscontrole door de Auditdienst Rijk (ADR). De commissie Defensie 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 doet u hierbij haar voorstel toekomen. Het voorstel ziet op de periode tot de D-brief van het programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit (D-fase). De commissie Defensie vraagt voor deze fase van de ADR een rapport van bevindingen met betrekking tot de in de basisrapportage/voortgangsrapportages verstrekte informatie.

Dit voorstel 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

Het doel van het programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit is opgenomen in de reeds naar de Tweede Kamer gestuurde DMP-documenten, namelijk de A-brief (17 juni 2016, 34 225, nr. 13) en de B-brief (13 december 2019, 34 225 nr. 24). De B-brief markeert het einde van de onderzoeksfase. In de B-brief is de Kamer geïnformeerd over de besluiten die in de onderzoeksfase zijn genomen. Deze besluiten betreffen de variant onderzeeboot, het aantal te verwerven boten, het gereserveerde budget, de shortlist van de kandidaat-werven en de verwervingsstrategie. Momenteel bevindt het programma zich in de D-fase (verwervingsvoorbereiding).

Opdracht

De opdracht komt voort uit de bepalingen van de Regeling Grote Projecten waarin de Tweede Kamer aan de bewindspersoon vraagt een accountantsrapport te overleggen bij de basisrapportage en de voortgangsrapportages van een aangewezen groot project. In de uitgangspuntennotitie project Vervanging Onderzeebootcapaciteit is aan de ADR gevraagd een voorstel te doen voor de door de ADR uit te voeren werkzaamheden. Het voorstel 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 voorstel bevat werkzaamheden die de ADR wil uitvoeren in het kader van de basisrapportage/voortgangsrapportages in de D-fase van het grote project Vervanging Onderzeebootcapaciteit.

Deze werkzaamheden hebben als doel om de commissie Defensie van informatie te voorzien over de in de basisrapportage/voortgangsrapportages door de staatssecretaris van Defensie verstrekte informatie. De daartoe door de ADR uit te voeren werkzaamheden richten zich daarvoor in hoofdlijnen op de volgende punten:

- De aanwezigheid en toepassing van een proces met betrekking tot de totstandkoming van de basisrapportage/voortgangsrapportage met daarin opgenomen waarborgen voor de juistheid, de volledigheid, de tijdigheid, de actualiteit en de consistentie van informatie.
- De volledigheid van de in de basisrapportage/voortgangsrapportage 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 basisrapportage/voortgangsrapportage, wordt nagegaan of dit is beargumenteerd in de basisrapportage/voortgangsrapportage.

- De consistentie van de informatie in de basisrapportage/voortgangsrapportage met andere voor de ADR beschikbare informatie binnen de (programma)organisatie.
- De aansluiting van de in de basisrapportage/voortgangsrapportage opgenomen (feitelijke) informatie met onderliggende financiële en niet-financiële administraties en registraties en met andere voor de ADR beschikbare documenten.

In bijlage 1 van dit voorstel zijn de werkzaamheden verder uitgewerkt.

De door ons te verrichten werkzaamheden zullen voornamelijk bestaan uit het uitvoeren van documentanalyses en het houden van interviews.

De ADR zal te zijner tijd met een voorstel komen voor het onderzoek gedurende de realisatiefase van het grote project Vervanging Onderzeebootcapaciteit. In bijlage 2 van dit voorstel wordt op hoofdlijnen voor die fase al een aantal suggesties gedaan.

Verantwoordelijkheden van de accountant

De ADR voert deze opdracht uit in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Standaard 4400N 'Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden'. Dit vereist dat de ADR voldoet aan de voor haar geldende ethische voorschriften. De ADR neemt ook de onafhankelijkheidsregels van de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants (ViO) in acht.

Verantwoordelijkheid van de commissie Defensie

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

Door in te stemmen met dit voorstel stemt u in met de keuze voor een opdracht tot het uitvoeren van overeengekomen specifieke werkzaamheden welke overeenkomen met de informatiebehoefte van u als gebruiker.

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 basisrapportage/voortgangsrapportage waaronder dat ons inzage is gegeven in de gehele programma-administratie, de daaraan ten grondslag liggende gegevens en alle verslagen van de relevante overlegorganen.

Rapportage

Over de uitkomsten van onze werkzaamheden rapporteren wij u in de vorm van een rapport van feitelijke bevindingen. Het rapport 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 rapport 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 uit te brengen rapport aan uw commissie toe te lichten.

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

Den Haag, 29 maart 2021

Auditdienst Rijk

drs. J.J.M. Claessens RA MGA

Bijlage 1: Nadere uitwerking werkzaamheden D-fase

Toetspunten proces totstandkoming basisrapportage/voortgangsrapportage

- 1) Is er binnen de programmaorganisatie een procesbeschrijving aanwezig met betrekking tot het tot stand komen van de basisrapportage/voortgangsrapportage?
- 2) Zo ja, bevat deze procesbeschrijving voldoende waarborgen voor de juistheid, de volledigheid, de tijdigheid, de actualiteit en de consistentie van informatie?
- 3) Zo ja, wordt de procesbeschrijving in de praktijk gevolgd?
- 4) Zo nee, hoe wordt dan de juistheid, de volledigheid, de tijdigheid, de actualiteit en de consistentie van informatie gewaarborgd?
- 5) Is de in de basisrapportage/voortgangsrapportage opgenomen informatie binnen Defensie, onafhankelijk van de opstellers van de informatie, getoetst?

Toetspunten volledigheid van informatie

- 1) Is de in de RGP en uitgangspuntennotitie V-OZBT gevraagde informatie opgenomen in de basisrapportage/voortgangsrapportage?

Uitgangspuntennotitie

- a. Is in de basisrapportage/voortgangsrapportage op hoofdlijnen inzicht gegeven in de voortgang van de verwerving van de onderzeeboten en zijn eventuele wijzigingen en knelpunten ten opzichte van eerdere besluiten, kaders en uitgangspunten toegelicht?
- b. Is in de basisrapportage uiteengezet waarom de C-fase van het DMP niet is overwogen?
- c. Is in de basisrapportage een toelichting gegeven omtrent een toets van het programma van eisen aan het toetsingskader Verwerving van de Plank?
- d. Is in de basisrapportage/voortgangsrapportage op hoofdlijnen gerapporteerd over gerelateerde projecten (bevoorradingsschip, verschillende vormen van bewapening (de zware torpedo (MK48), een raketsysteem tegen oppervlakteschepen (zoals Harpoon), een raketsysteem tegen landdoelen (zoals kruisraket), lucht doelraketten en decoys)?
- e. Planning
 - i. Is een zo ver als mogelijk uitgewerkte planning van het gehele programma tot en met de uiteindelijke ingebruikname van alle boten, waarin ook duidelijk staat welke mijlpalen er zijn, opgenomen?
 - ii. Zijn naast de mijlpalen voor de verwerving van de onderzeeboten ook mijlpalen opgenomen voor de samenhangende DMP-processen van verwerving van bewapening, begeleidingsschip, infrastructuur en overige investeringen?
 - iii. Blijkt uit de basisrapportage welke informatie de Kamer wanneer ontvangt?
 - iv. Is de planning van de besluitvormingsmomenten (onder meer de DMP-D-brief, samenhangende DMP-processen, eventuele alternatieve aanwending van de risicoreservering), en de wijze waarop de Kamer daarbij betrokken zal worden en welke beïnvloedingsmogelijkheden de Kamer op die momenten heeft, opgenomen?
 - v. Is de planning in de voortgangsrapportages geactualiseerd en is over de realisatie van de planning gerapporteerd?
- f. Aantallen en ambities
Zijn de afspraken in NAVO-verband over aantallen onderzeeboten en operationele inzetbaarheid opgenomen in de basisrapportage?
- g. Operationele inzetbaarheid (qua aantal, vaardagen en kosten)
 - i. Is in de basisrapportage de inzetbaarheidsdoelstelling opgenomen in relatie tot het te verwerven aantal onderzeeboten?
 - ii. Zijn in de voortgangsrapportages eventuele ontwikkelingen met betrekking tot de inzetbaarheidsdoelstellingen opgenomen?
- h. Infrastructuur
 - i. Is in de basisrapportage een overzicht van verwachte infrastructurele investeringen en aanpassingen opgenomen?

- ii. Is in de voortgangsrapportages de voortgang, de eventuele aanpassingen en de budgettaire gevolgen van aanpassingen van de benodigde infrastructuur opgenomen?
- i. Transitiekosten
 - i. Is in de basisrapportage inzicht gegeven in de wijze waarop de transitie van de Walrusklasse naar de te verwerven onderzeeboot wordt ingericht?
 - ii. Is daarbij aandacht besteed aan de planning, het geraamde budget, mogelijke knelpunten en risico's?
 - iii. Zijn in de voortgangsrapportages eventuele nieuwe inzichten toegelicht en is de voortgang zowel kwalitatief als kwantitatief omschreven?
- j. Levensduurkosten
 - i. Is in de basisrapportage een integraal financieel overzicht op basis van de laatste prijsstelling opgenomen met daarin de totale levensduurkosten (life cycle costing, LCC) van de hele onderzeedienst voor de komende 30 jaar?
 - ii. Is in de voortgangsrapportages de ontwikkeling van de levensduurkosten opgenomen?
- k. Inpassing investeringsprogramma
Is in de basisrapportage inzicht gegeven in de wijze waarop de verwerving van de onderzeeboten past in het Defensieprojectenoverzicht?
- l. Positie Nederlandse industrie
Is in de basisrapportage een toelichting gegeven op de doelstellingen van Defensie en EZK met betrekking tot het inschakelen van de Nederlandse industrie?
- m. Risicoreservering
Zijn in de basisrapportage de spelregels rond de risicoreservering (o.a. omvang, besluitvorming onttrekking en mogelijke aanwending bij vrijval) opgenomen?
- n. Risico's
 - i. Zijn in een risicoparagraaf de risico's beschreven?
 - ii. 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?
 - iii. Zijn de risico's gekwantificeerd en systematisch in beeld gebracht?
 - iv. Zijn de maatregelen beschreven die genomen worden om de risico's te beheersen?
 - v. Is in de voortgangsrapportages gerapporteerd over het resultaat van genomen beheersmaatregelen?
 - vi. Blijkt uit de voortgangsrapportages de ontwikkeling van de risico's?

Op basis van artikel 10 van de RGP

Zijn in de basisrapportage opgenomen:

- o. de doelstellingen van het programma?
- p. de probleemanalyse die aan het programma ten grondslag ligt?
- q. de toetsbaarheid van de doelstellingen van het programma, de gekozen middelen om de doelstellingen te verwezenlijken, de motivering voor de gekozen oplossing, de uitgangspunten en vooronderstellingen voor verwezenlijking, waaronder eventueel te voeren flankerend beleid, en eventuele raakpunten met andere activiteiten?
- r. de procedure en het tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluaties over de voortgang van het programma?
- s. de kostenraming van het programma en de wijze waarop de geraamde bedragen tot stand gekomen zijn?
- t. de wijze van financiering van de investerings- en uitvoeringskosten; indien van toepassing wordt daarbij ook aandacht besteed aan publiek-private samenwerking en de wijze van contractering?
- u. de budgettaire inpassing van het groot project in de rijksbegroting, de voorziene budgettaire dekking en afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen?
- v. een beschrijving van de bij de programmavoorbereiding onderzochte alternatieven, met inbegrip van een financiële onderbouwing en risicoanalyses van deze alternatieven, alsmede de motivering waarom deze alternatieven zijn afgefallen?
- w. de adviezen van externe deskundigen over de onderscheiden aspecten van het voorstel?

- x. een uiteenzetting op hoofdlijnen van hoe het programma georganiseerd is en hoe het beheerst en beheerd zal worden, waarbij aandacht besteed wordt aan de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de opzet van de administratieve organisatie en de opzet van het systeem van interne controle?
 - y. doelstellingen specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd?
- 2) Indien gevraagde informatie niet is opgenomen in de basisrapportage/voortgangsrapportage, is dit dan beargumenteerd in de basisrapportage/voortgangsrapportage?

Toetspunten consistentie van informatie

- 1) Is de in de basisrapportage/voortgangsrapportage opgenomen financiële informatie niet strijdig met de niet-financiële informatie?
- 2) Is de in de basisrapportage/voortgangsrapportage opgenomen feitelijke informatie (niet zijnde financiële informatie) niet strijdig met de kwalitatieve niet-financiële informatie?
- 3) Is de in de basisrapportage/voortgangsrapportage opgenomen informatie niet strijdig met de binnen het programma V-OZBT voor de ADR beschikbare informatie?

Toetspunten juistheid (feitelijke) informatie in de basisrapportage/voortgangsrapportage

De in de basisrapportage/voortgangsrapportage opgenomen informatie zal waar mogelijk worden aangesloten met onderliggende financiële en niet-financiële administraties en registraties en met andere voor de ADR beschikbare documenten.

Bijlage 2: Suggesties onderzoek realisatiefase

Controleverklaring bij de jaarlijkse financiële verantwoording

Na de D-brief zullen de uitgaven in het kader van het grote project Vervanging onderzeebootcapaciteit in omvang gaan toenemen. Wij stellen voor om bij de jaarlijkse financiële verantwoording van het programma een controleverklaring af te geven. De financiële verantwoording is in de RGP 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 verrekende voorschotten, de stand van de (openstaande) voorschotten en de stand van de (lopende) verplichtingen.

Belangrijke beheerselementen

Het is van belang dat de commissie Defensie een goed beeld heeft van de beheersing binnen het programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit. De ADR zal in dat kader met name aandacht besteden aan de opzet en de werking van het scopebeheer, het planningsmanagement, het risicomangement en de kwaliteitsbewaking. Wat betreft kwaliteitsbewaking zal de nadruk liggen op de wijze waarop Defensie toeziet op een juiste contractuitvoering en adequate projectbeheersing bij opdrachtnemers. Ook zal hierbij aandacht gegeven worden aan de omvang en de kwaliteit van informatie-uitwisseling tussen opdrachtnemers en Defensie.

Volledigheid en kwaliteit informatieverschaffing in de voortgangsrapportages

Om de commissie Defensie in staat te stellen haar controlerende taak adequaat uit te voeren is het van belang dat de informatieverstrekking over het programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit juist, tijdig en volledig plaatsvindt en in ieder geval voldoet aan de informatie-eisen zoals opgenomen in de RGP en in de vastgestelde uitgangspuntennotitie. De ADR zal bij de uitvoering van haar werkzaamheden dan ook extra aandacht besteden aan de totstandkoming en inhoud van de in de Regeling en uitgangspuntennotitie gevraagde in de voortgangsrapportages op te nemen informatie.

Governance van het programma

Een effectieve (en efficiënte) governance is van belang om het bereiken van de programmadoelstellingen te bewaken. De ADR zal in haar onderzoek met name nagaan de besluitvorming over eventuele wijzigingen van het programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit, de wijze waarop de post onvoorzien wordt beheerd en de wijze waarop stakeholders bij het programma worden betrokken en worden geïnformeerd.

Financieel beheer

De ADR stelt voor om in het kader van het financieel beheer de volgende onderwerpen in haar onderzoek te betrekken:

- De beoordeling en vaststelling door Defensie van door opdrachtnemers gefactureerde prestaties.
- De betalingen (en eventuele voorschotverlening) aan opdrachtnemers.
- De omvang en het beheer van de post onvoorzien (besluitvorming toevoegingen/onttrekkingen, toelichting mutaties en toereikendheid post onvoorzien).

- Het budget beheer (bijstellingen budget, toelichting wijzigingen budget en het omgaan met een eventueel verschil tussen budget en raming).
- Het door Defensie gegeven inzicht in de wijze waarop de transitie van de walrusklasse naar de te verwerven onderzeeboot wordt ingericht. Hierbij zal met name aandacht worden gegeven aan de transitiekosten, het beschikbare budget, de transitieplanning en de risico's met betrekking tot de transitie.
- 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.
- Het door Defensie in de voortgangsrapportages gegeven inzicht of en hoe het verwerven van de onderzeeboten leidt tot het verdringen van andere investeringsprojecten.

Rapportage

De ADR stelt voor over de werkzaamheden te rapporteren door middel van een controleverklaring voor wat betreft de werkzaamheden in het kader van de financiële verantwoording over het betreffende jaar en door middel van een rapport van feitelijke bevindingen voor wat betreft de overige werkzaamheden.