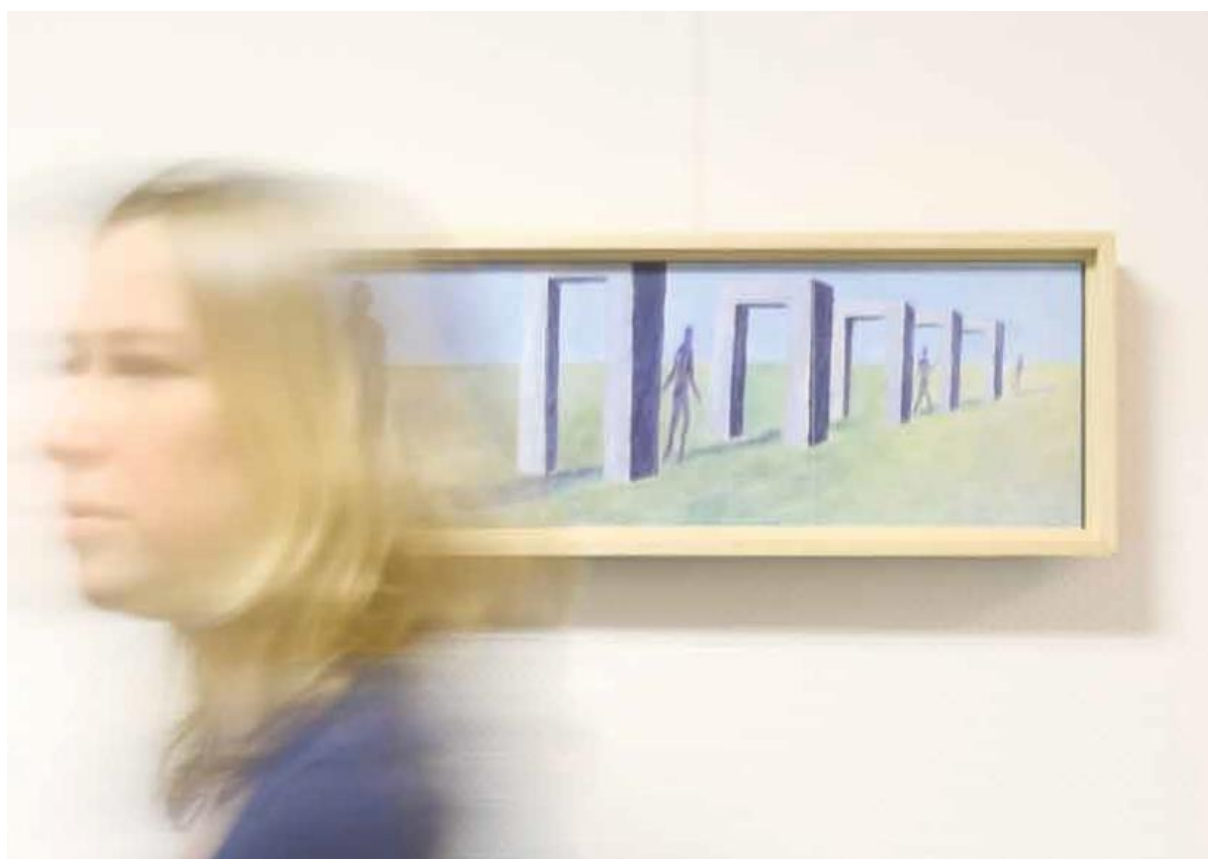




Gateway Review™

Gateway Reviewrapport
Vervanging Onderzeebootcapaciteit (VOZBT)

Reculer pour mieux sauter



Colofon

Gateway Review Classificatie	3 – Realisatie Organisatie Vertrouwelijk
Titel	Reculer pour mieux sauter
Kenmerk	2024-RO-038
Opleverdatum rapport	20 september 2024
Bijlage(n)	A. Doelen Gateway Review 3 – Realisatie B. Geraadpleegde documenten
Opdrachtgever SRO	Ministerie van Defensie Luitenant-generaal Elanor Boekholt-O’Sullivan
Datum/Periode review	16 september t/m 20 september 2024
Datum	20 september 2024
Versie	1.0
Status	Vertrouwelijk
Informatie	Bureau Gateway Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Postbus 20011 2500 EA Den Haag T: 06 50738585 M: postbusgateway@minbzk.nl W: www.gatewayreview.nl

Bureau Gateway is door de Britse overheid geaccrediteerd voor het gebruik van de Gateway Review™ methodiek en licentiehouders van de methodiek in Nederland. De naam Gateway Review is een geregistreerd woord- en beeldmerk, gedeponeerd bij het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom (BBIE).

Context

Leeswijzer

In de volgende paragraaf wordt de eindconclusie door het Gateway Reviewteam in de vorm van een Delivery Confidence gepresenteerd. De toegekende statuskleur wordt hierin nader toegelicht.

Aansluitend worden de aanbevelingen die bedoeld zijn om de slaagkans van het programma te vergroten weergegeven. Per aanbeveling wordt de urgentie aangegeven. In de laatste paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit de Gateway Review beschreven. Deze dienen voor beeldvorming en tevens als onderbouwing voor de aanbevelingen. Het rapport wordt afgesloten met een tweetal bijlagen, namelijk:

Bijlage A geeft een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review 3.
Bijlage B bevat de lijst van documenten die voor de Gateway Review zijn bestudeerd.

Dankwoord

Het Gateway Reviewteam dankt de mensen die hebben mee gewerkt aan de interviews. Het waren open en vaak enthousiaste gesprekken, die ons veel inzicht boden én waaraan we veel plezier beleefd hebben. Het reviewteam dankt hen voor de tijd die ze hiervoor hebben vrij gemaakt. De dank gaat ook uit naar de medewerkers die onze week op Plein 4 met veel toewijding tot een aangename week hebben gemaakt. Koffie, broodjes, een Indische rijsttafel toen er laat werd doorgewerkt, de begeleiding door de mensen van security en last but not least de drop pot op het secretariaat: we hebben ons welkom gevoeld!
We wensen alle betrokkenen veel succes in de volgende fase!

Context

Het programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit (VOZBT) zal na ondertekening van het leveringscontract met de werf Naval Group overgaan van de verwervingsvoorbereidingsfase naar de realisatiefase. Voor de inrichting van de governance en de programmaorganisatie in de realisatiefase bouwt Defensie voort op de geleerde lessen in voorafgaande fasen van het programma VOZBT en andere projecten zoals de verwerving van de F-35. Defensie is voornemens zo veel mogelijk de gangbare praktijk te volgen op het gebied van project-, programma- en portfoliomanagement bij Defensie. Programma-specifieke aandachtspunten hebben betrekking op de samenwerking met de leverancier Naval Group, de interdepartementale afstemming, de (interne) besluitvorming, de rapportageverplichting richting de Tweede Kamer en de samenhang met gerelateerde plannen en projecten.

Defensie heeft een voorstel opgesteld voor de inrichting van de governance en de programmaorganisatie in de realisatiefase, dat is voorgelegd aan Bureau Gateway als basis voor de uitvoering van een Gateway Review. Dit onderzoek biedt een aanvullende (externe) toets op de aan te passen structuur, om te kunnen bepalen of de besturing en inrichting van Defensie gereed is om op een beheerste manier uitvoering te geven aan de doelstellingen van de realisatiefase. De voorzitter van de stuurgroep VOZBT, P-DGB, vervult de rol van Senior Responsible Owner /

opdrachtgever van de Gateway Review. De resultaten van de Gateway Review worden betrokken bij de vaststelling van het programmamanagement plan VOZBT door de stuurgroep VOZBT. Met het ondertekenen van de leveringsovereenkomst met de winnaar van de gunningsfase, de werf Naval Group, start de realisatiefase van het programma VOZBT. Volgens de planning is contracttekening voorzien op 30 september aanstaande.

Vraagstelling

Aan de Gateway Review ligt de volgende vraagstelling ten grondslag:

In hoeverre maakt het inrichtingsvoorstel van Defensie een succesvolle realisatie van de vervanging van de onderzeebootcapaciteit mogelijk?

In dit kader wordt ook gevraagd aanbevelingen of bevindingen te formuleren over aspecten zoals governance, beheersing en realisatie, en wezenlijke kwesties die aandacht vergen of die juist goed zijn georganiseerd.

Hierbij kunnen de volgende aspecten en vragen aan bod komen:

Evaluatie

- Kunnen er lessen getrokken worden uit de verwervingsvoorbereidingsfase die toepasbaar zijn op de realisatiefase? Zo ja, welke lessen?
- Wat betekent de voorgenomen aanpassing van de governance voor de transitie van de huidige besluitvormingsstructuur naar de nieuwe?

Governance structuur

- Is het voorstel voor de inrichting van de governance structuur toereikend om het programma in de realisatiefase aan te sturen?
- Zijn alle relevante belanghebbenden op het juiste niveau vertegenwoordigd?
- Is de interdepartementale betrokkenheid voldoende afgestemd en georganiseerd?
- Is de afstemming tussen interne rapportages en rapportages aan de TK uitgewerkt? Is nagedacht over momenten voor tussentijdse (zelf-)evaluaties?
- Sluiten interne rapportages optimaal aan op besluitvormingsmomenten in de governance?
- Sluiten de interne rapportages aan op de rapportages aan de Tweede Kamer in het kader van de Regeling Grote Projecten?
- Hoe krijgt de informatievoorziening richting onderzoekende instanties zoals van de Auditdienst Rijk (ADR) gestalte, zijn zij op de juiste momenten betrokken bij de juiste onderwerpen en met voldoende mandaat?

Programmabeheersing

- Zijn de scope, programmakaders en mijlpalen duidelijk gedefinieerd?
- Wordt in conceptdocumenten zoals het inrichtingsvoorstel voor de governance, het programmamanagementplan en de opdrachtnota duidelijk hoe hierop wordt gestuurd?
- Is in de beoogde programmabeheersing voldoende rekenschap gegeven van interne en externe afhankelijkheden zoals de programmabeheersing door Naval Group, het scheppen van voorwaarden voor introductie van de nieuwe klasse o.l.v. CZSK, plannen voor de doorontwikkeling van de Nieuwe Haven in Den Helder, gerelateerde (materieel-)projecten?
- Sluit de risicomanagementstrategie voldoende aan op de doelen van de realisatiefase?

- Is de programmaorganisatie (capaciteit, kennis, fysieke belegging) toereikend voor de volgende fase?

Bij het beantwoorden van de vraagstelling zal het reviewteam ook de complexe voorgeschiedenis (inclusief interdepartementale afstemming) in ogenschouw nemen en onderzoeken of en hoe de voorgestelde 'normalisering' van besturing en programmabeheersing bijdraagt aan de succesvolle realisatie van het programma.

Delivery Confidence

Status:

ORANJE

Het reviewteam concludeert dat het inrichtingsvoorstel voor de realisatiefase van het programma VOZBT, zoals verwoord in het concept Projectmanagementplan (doc.28) en de concept Risicomanagement strategie (doc.29) een belangrijke basis legt voor een succesvolle realisatie van de vervanging van de onderzeebootcapaciteit. Veel onderdelen van de governance, sturing, verantwoording en projectbeheersing zijn geregeld en goed geregeld.

Echter, in de overall governance van het programma zoals beschreven in het Inrichtingsvoorstel van Defensie, de concept notitie "Inrichting Governance en Programmaorganisatie VOZBT in de realisatiefase" (doc.26) ontbreken nog zaken die cruciaal zijn voor het bereiken van het resultaat en het succes van het programma. Dit is deels het gevolg van het feit dat dit document pas net in concept klaar is. Het reviewteam heeft er -gezien de ervaringen in de gesprekken- vertrouwen in dat de hoofdrolspelers hier snel een adequate invulling aan kunnen geven, maar het moet wel nog gebeuren. Daarnaast vraagt nog een aantal meer culturele aspecten om aandacht.

Daarom geven wij het programma op dit moment de status: **oranje**.

De belangrijkste les die veel gesprekspartners uit de vorige fase hebben meegenomen, is dat de bij die fase passende governance – met een uitgebreide topstructuur op ministerieel- en hoog ambtelijk niveau - heel effectief is geweest. Voor de realisatiefase betekent deze les dat alle betrokkenen bij deze nieuwe fase, zowel binnen als buiten defensie van mening zijn dat deze topstructuur daarin geen meerwaarde meer heeft en dat aansluiting bij de 'normale' werkwijzen het meest zal bijdragen aan het resultaat. Defensie heeft immers ervaring met grote, complexe en politiek gevoelige projecten en programma's en een goede reputatie op het gebied van projectbeheersing. Het reviewteam onderschrijft deze conclusie, met de kanttekening dat nog besproken en besloten moet worden welke nieuwe afspraken eventueel nodig zijn als de topstructuur komt te vervallen. Ook is het van belang de overgang naar de realisatiefase meer aandacht te geven dan nu het geval is.

In de voorgestelde governance en programmabeheersing mist naar de mening van het reviewteam een aantal zaken dat noodzakelijk is om de overall verantwoordelijkheid van de eigenaar (CDS) te kunnen waar maken. Dat geldt ook voor de verantwoordelijkheid van de P-DGB voor informatievoorziening en verantwoording naar minister en Tweede Kamer. Daarom doet het team aanbevelingen over o.a. escalatie, positionering en frequentie van sponsorgroep en DLP, sturing op succes (naast resultaat), het uitwerken van de precieze relatie met gerelateerde projecten, de positionering van de P-DGB in de sponsorgroep, de borging van informatie en rapportagelijnen en de gelijkwaardigheid van de projecten VOZBT en Transitie OZD.

Een aantal van de gestelde vragen over de governance en projectbeheersing (zie de vraagstelling op pag 4) wordt op dit moment daarom nog met "nee" beantwoord. Maar zoals gezegd: het werk is nog niet af. (Ook het Projectmanagementplan dat wij hebben gezien, is versie 0.8.) Als de kritieke aanbevelingen worden opgevolgd, dan is aan de noodzakelijke voorwaarden voldaan. De CDS kan daarna de opdrachtbrief hierop aanpassen.

Voor het overige is de projectbeheersing adequaat uitgewerkt. Hierbij maken wij de kanttekening dat de scope van deze Review op dit punt beperkt is. Daarom blijft het ADR oordeel na dat van de Review relevant. De rollen van ADR zijn overigens helder beschreven en ingeregeld; dat geldt ook voor die van het Ministerie van Financiën.

Het reviewteam heeft gemerkt dat veel van de betrokkenen in de programma's VOZBT en Transitie OZD het werken aan dit programma de komende jaren met vertrouwen, enthousiasme en nieuwsgierigheid tegemoet zien. (De uitkomst van de D-fase speelt daarbij voor de betrokkenen ook een rol: een leverancier waarin men vertrouwen heeft en een stevige uitgangspositie voor DMI bij de instandhouding.) Daarmee is een hele belangrijke randvoorwaarde voor succes vervuld. Het reviewteam meent dan ook dat, wanneer de aanbevelingen snel worden opgevolgd, dit programma een succesvolle realisatie mogelijk maakt.

Bij de bepaling van de Status van de Delivery Confidence dienen de volgende definities gebruikt te worden.

Kleur	Toelichting status
	GROEN Een geslaagde implementatie van het programma (binnen tijds-, begrotings- en kwaliteitseisen) is zeer waarschijnlijk; er zijn in dit stadium geen grote problemen die de uitvoering ernstig lijken te bedreigen.
 	ORANJEGROEN Een geslaagde implementatie lijkt zeer waarschijnlijk, maar er zal voortdurend voor moeten worden gewaakt dat risico's niet omslaan in grote problemen die de implementatie bedreigen.
	ORANJE Een geslaagde implementatie lijkt waarschijnlijk, maar er zijn reeds aanzienlijke problemen waar het management aandacht aan moet besteden. Deze problemen lijken in dit stadium oplosbaar, als ze nu worden aangepakt hoeft de begroting en/of de deadline niet te worden overschreden.
 	ORANJEROOD Een geslaagde implementatie van het programma is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.
	ROOD Een geslaagde implementatie van het programma lijkt onhaalbaar. Er zijn grote problemen (met de programmadefinitie, tijdsplanning, begroting of op te leveren opbrengsten) die in dit stadium niet beheersbaar of oplosbaar lijken. Het kan nodig zijn het programma te herstructureren en/of de algehele levensvatbaarheid opnieuw te beoordelen.

Aanbevelingen Gateway Reviewteam

Het Reviewteam doet de volgende aanbevelingen met bijbehorende urgentie volgens onderstaande definities.

Aanbeveling	Urgentie
1. Hecht de huidige fase van het programma zorgvuldig af. Neem initiatief om, in overleg met de interdepartementale partners EZ, BuZa en Financiën, te komen tot een verzoek aan AZ tot beëindiging van de bestaande MCOV en HCOV en maak afspraken over hoe tijdens de realisatiefase de politiek bestuurlijke afstemming in de reguliere overleggen moet worden belegd. Voor de borging en afstemming van de ICA afspraken, wordt geadviseerd deze ICA-rapportage gezamenlijk met de voortgangsrapportage (VGR) aan de TK aan te bieden. Besteed permanent aandacht aan het geïnformeerd houden van de politieke en bestuurlijke omgeving.	Essentieel
2. Scherp de voorgestelde (genormaliseerde) governance aan zodat zowel de CDS als de P-DGB hun verantwoordelijkheid in de realisatiefase kunnen blijven nemen. - Begeleid de programma board inhoudelijk vanuit de sponsorgroep zodat de programma board zich kan verantwoorden en indien noodzakelijk om hulp kan vragen door te escaleren. - Houd (financieel) controle op de programma board en weeg capaciteitsbehoefte integraal in relatie tot andere projecten vanuit het DLP-beraad. Richt de informatiestromen zodanig in dat de CDS zijn verantwoordelijkheid als eigenaar kan nemen en de P-DGB, als volwaardig lid van de sponsorgroep, de verantwoordelijkheid richting bewindspersonen en TK kan nemen. - Handhaaf (vooralsnog) de voorgestelde programma directie VOZBT binnen COMMIT en verstevig het huidige programma transitie OZD CZSK met een programmadirecteur zodat deze gelijkwaardig georganiseerd is onder-, en vertegenwoordigd is in, de programma board. Organiseer adequate afstemming tussen programma VOZBT en programma Transitie OZD en borg politieke en bestuurlijke sensitiviteit op programma niveau. - Stuur in de programma board op programmaresultaat én - succes in samenhang én in relatie tot de geïdentificeerde gerelateerde projecten. Hiertoe dienen de afhankelijkheden en raakvlakken nader te worden beschreven. - Maak vanuit de CDS én P-DGB expliciet, over welke onderwerpen direct geëscaleerd moet worden en hoe deze escalatie lijnen lopen.	Kritiek

-
- Om het programma in samenhang met een groot aantal raakvlakken in een complexe omgeving te kunnen sturen en hierover te verantwoorden, is het noodzakelijk om de beide overleggen, sponsorgroep en programma board, in ieder geval initieel, vaker te organiseren dan in het concept voorstel (respectievelijk een en twee keer per jaar) wordt geadviseerd.
 - Herijk periodiek of de governance bij een gewijzigde situatie nog steeds adequaat functioneert. Kijk daarbij in elk geval naar de positionering van het programma.
-

3. **Reculer pour mieux sauter: zet een stap terug om verder te springen.** Kritiek

Het is voor een adequate besturing essentieel dat de CDS, P-DGB, C-COMMIT en CZSK zich gezamenlijk verdiepen in de werking van de governance, in elkaars opdracht en verantwoordelijkheid. Daarnaast draagt het bij aan goed wederzijds begrip over wat zij van elkaar nodig hebben en waarom. Bespreking van ieders opdracht in relatie tot de governance geeft inzicht in elkaars uitdagingen, de afhankelijkheden en de risico's. Een aanbevolen vervolgstap is een dergelijke verdieping ook te organiseren voor het totaal van alle gremia, inclusief sponsorgroep. Deze 'whole-system-in-the-room'- benadering stelt betrokkenen in staat kennis te nemen van de besturing en deze in onderlinge contact te internaliseren.

Aanvullende aanbeveling hierbij is dat alle functionarissen in de overgangsfase naar realisatie zelf deelnemen aan de gremia in de governance en dit niet delegeren.

Gebruik het momentum om met elkaar door te pakken, er is veel trots, enthousiasme en energie in de organisatie. Markeer dit, waarbij alle betrokkenen het doel en beoogde succes gemeenschappelijk kunnen maken.

4. **Wees alert op het op de juiste wijze organiseren van kennis.**

Besteed permanent aandacht aan kennisopbouw en kennisborging. Dit wordt aanbevolen in de interactie tussen Defensie, leverancier (Naval Group) en kennisinstituten. En doe dit ook binnen de eigen Defensieorganisatie. Voor de borging van continuïteit grijpt dit daarmee ook in op de doorstroomcyclus van sleutelfunctionarissen in de realisatiefase.

Essentieel

5. **Investeer op alle niveaus in een goede werkrelatie met Naval Group.**

Investeer per direct in een goede werkrelatie tussen Naval Group en de Nederlandse overheid. Doe dit op alle niveaus en besteed daarbij aandacht aan de opdracht gevende rol (kaders PxTxG) én onderlinge samenwerking. Schenk hierbij aandacht aan karakteristieke verschillen

Essentieel

tussen de krijgsmacht en dit productiebedrijf en betrek deze bij het onderhouden van een goede werkrelatie.

Kleur aanbeveling	Toelichting
Kritiek Doe onmiddellijk	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, is het van het grootste belang dat het programma onmiddellijk actie onderneemt.
Essentieel Doe binnenkort	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, is het van het grootste belang dat het programma binnenkort actie onderneemt.
Aanbevolen	Het programma kan zijn voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling.

Bevindingen en aanbevelingen

1. Hecht de huidige fase van het programma zorgvuldig af .

Neem initiatief om, in overleg met de interdepartementale partners EZ, BuZa en Financiën, te komen tot een verzoek aan AZ tot beëindiging van de bestaande MCOV en HCOV en maak afspraken hoe tijdens de realisatiefase de politiek bestuurlijke afstemming in de reguliere overleggen moet worden belegd. Voor de borging en afstemming van de ICA afspraken, wordt geadviseerd deze ICA-rapportage gezamenlijk met de voortgangsrapportage (VGR) aan de TK aan te bieden. Besteed permanent aandacht aan het geïnformeerd houden van de politieke en bestuurlijke omgeving.

Gedurende de verwervingsfase is door verschillende ministeries nauw samengewerkt op alle niveaus tot en met de bewindslieden in de MCOV aan toe. In de interviews kwam naar voren dat alle betrokkenen de meerwaarde en effectiviteit van deze samenwerking in de verwervingsfase nadrukkelijk hebben ervaren, maar dit voor de realisatiefase niet noodzakelijk achten. Hiermee komt de governance in een meer genormaliseerde situatie die binnen het ministerie van Defensie georganiseerd zal zijn.

Door deze aanpassingen valt ook de rol van dwarslijker in de stuurgroep weg. Het review team adviseert om expliciet de afweging te maken of deze rol vervangen moet worden in de sponsorgroep. Verder bestaat het risico dat knelpunten die vanuit de ICA-afspraken invloed hebben op de bouw, (te) eenzijdig worden aangepakt zonder het economische belang daarin mee te wegen. Het reviewteam adviseert om met EZ goede afspraken te maken voor reguliere afstemming (ook op SG niveau) over dit onderwerp, inclusief een escalatie procedure.

2. Scherp de voorgestelde (genormaliseerde) governance aan zodat zowel de CDS als de P-DGB hun verantwoordelijkheid in de realisatiefase kunnen blijven nemen.

- Begeleid de programma board inhoudelijk vanuit de sponsorgroep zodat de programma board zich kan verantwoorden en indien noodzakelijk om hulp kan vragen door te escaleren.
- Houd (financieel) controle op de programma board en weeg capaciteitsbehoefte integraal in relatie tot andere projecten vanuit het DLP-beraad. Richt de informatiestromen zodanig in dat de CDS zijn verantwoordelijkheid als eigenaar kan nemen en de P-DGB, als volwaardig lid van de sponsorgroep, de verantwoordelijkheid richting bewindspersonen en TK kan nemen.
- Handhaaf (vooralsnog) de voorgestelde programma directie VOZBT binnen COMMIT en verstevig het huidige programma transitie OZD CZSK met een programmadirecteur zodat deze gelijkwaardig georganiseerd is onder-, en vertegenwoordigd is in, de programma board. Organiseer adequate afstemming tussen programma VOZBT en programma Transitie OZD en borg politieke en bestuurlijke sensitiviteit op programma niveau.
- Stuur in de programma board op programma resultaat én - succes in samenhang én in relatie tot de geïdentificeerde gerelateerde projecten. Hiertoe dienen de afhankelijkheden en raakvlakken nader te worden beschreven.
- Maak vanuit de CDS én P-DGB expliciet, over welke onderwerpen direct geëscaleerd moet worden en hoe deze escalatie lijnen lopen.
- Om het programma in samenhang met een groot aantal raakvlakken in een complexe omgeving te kunnen sturen en hierover te verantwoorden, is het noodzakelijk om de beide overleggen, sponsorgroepen programma Board, in ieder geval initieel, vaker te organiseren dan in het concept voorstel (respectievelijk een en twee keer per jaar) wordt geadviseerd.
- Herijk periodiek of de governance bij een gewijzigde situatie nog steeds adequaat functioneert. Kijk daarbij in elk geval naar de positionering van het programma.

In de gesprekken over het document “Inrichting Governance en Programmaorganisatie VOZBT in de realisatiefase” (doc.26) bleek dat vooral de inrichting van de programmastructuur en de afbeelding daarvan tot onduidelijkheid leidt. Aangezien dit de kern van de vraagstelling aan het reviewteam raakt, komen we hier ook met de meest uitgebreide aanbeveling.

De relatie tussen sponsorgroep en de programboard is niet slechts een rapportagelijijn (zoals in het voorstel), maar is op het hoogste niveau de kern van de governance. Inhoudelijke begeleiding op bijvoorbeeld product of aansluiting op de zes GFx'en, de infrastructuur voor de instandhouding, doorlooptijden, opleiding, vastgoed etc. dienen hier besproken te worden. Ook escalatie van vraagstukken kan hier als hulpvraag worden belegd, zodat de kracht van de leden uit de sponsorgroep ook aangewend kan worden om oplossingen te realiseren en daadwerkelijk de rol als **sponsor** in te vullen.

De financiële en capaciteitsvraagstukken dienen voor de realisatiefase meer vanuit de reguliere portfoliofunctie van het DLP-beraad beoordeeld en gestuurd te worden. Hiermee wordt de verdeling in schaarse middelen ook genormaliseerd en in balans gebracht met de andere grote materieel programma's. Daarnaast is het programma onderzeeboten nog steeds geclassificeerd als groot project door de TK met een rapportageverplichting van twee keer per jaar. Hiermee blijft de P-DGB verantwoordelijk voor de voortgangsrapportage aan de bewindspersonen en de TK die daarvoor ook volwaardig lid dient te zijn van de sponsorgroep.

Vanuit dezelfde beweging naar normalisering heeft het reviewteam zich ook gebogen over de vraag of het handhaven van een zelfstandige programmadirectie effectief is. Het reviewteam vindt het voor de continuïteit in deze overgangsfase gewenst dat de beschikbaarheid van sleutelfiguren in het programma geborgd is. Verder is ook de komende periode de politiek en bestuurlijke sensitiviteit noodzakelijk op programma niveau. Wanneer zaken als bijvoorbeeld issues op het gebied van samenwerking met Naval Group, ICA, GFx ontstaan, moet dit tot adequate signalering leiden richting relevante ministeries/partners. Dat rechtvaardigt, in ieder geval voorlopig, de handhaving van de status als programma directie.

Verder constateert het reviewteam dat het belangrijk is dat het programma Transitie OZD CZSK gelijkwaardig georganiseerd wordt binnen de governance. Om aan te geven dat dit net zo belangrijk is als de bouw en levering van de onderzeeboten adviseert het review team hier ook een programmadirecteur voor aan te wijzen en deze op een gelijkwaardige wijze op te nemen in de programma board. Afstemming tussen deze twee programma's is cruciaal voor het succesvol in gebruik kunnen nemen van de onderzeeboten.

De scope van het programma is helder, daarnaast zijn er vele geïdentificeerde gerelateerde projecten. Het reviewteam acht het van belang op korte termijn te starten met het beschrijven van de onderlinge afhankelijkheden in tijd, geld en kwaliteit. Voorts is het van belang om binnen de program board expliciet de verantwoordelijkheid te beleggen voor het bewaken van deze relaties.

Gezien het belang van het succes van dit programma is noodzakelijk dat er snel en functioneel geëscaleerd wordt. Dit moet gezien worden als kracht en niet als falen. Er zijn voorbeelden uit het verleden waarbij op een te laag niveau problemen bleven liggen, waardoor doorlooptijden opliepen en het probleem alleen maar lastiger op te lossen werd. Om hierover geen misverstanden te laten bestaan is een expliciete lijst van onderwerpen waarover direct geëscaleerd moet worden en aan wie

(bijvoorbeeld als onderdeel van de opdrachtbrief) noodzakelijk. Deze lijst moet samengesteld worden op basis van de behoefte van de CDS als eigenaar.

In het huidige inrichtingsvoorstel wordt voorgesteld dat de sponsorgroep één keer per jaar en de programma board tenminste twee keer per jaar vergadert. Dit is in de ogen van het reviewteam echt veel te weinig. In ieder geval voor korte termijn wordt voorgesteld deze met grotere regelmaat te organiseren.

Aangezien de komende tien jaar van alles verandert, adviseert het reviewteam om periodiek te beschouwen of de governance bij een gewijzigde situatie nog steeds adequaat functioneert. Dit is een taak van de sponsorgroep.

3. Reculer pour mieux sauter: zet een stap terug om verder te springen.

Het is voor een adequate besturing essentieel dat de CDS, P-DGB, C-COMMIT en CDZSK zich gezamenlijk verdiepen in de werking van de governance, in elkaars opdracht en verantwoordelijkheid. Daarnaast draagt het bij aan goed wederzijds begrip over wat zij van elkaar nodig hebben en waarom. Bespreking van ieders opdracht in relatie tot de governance geeft inzicht in elkaars uitdagingen, de afhankelijkheden en de risico's. Een aanbevolen vervolgstap is een dergelijke verdieping ook te organiseren voor het totaal van alle gremia, inclusief sponsorgroep. Deze 'whole-system-in-the-room'-benadering stelt betrokkenen in staat kennis te nemen van de besturing en deze in onderlinge contact te internaliseren.

Aanvullende aanbeveling hierbij is dat alle functionarissen in de overgangsfase naar realisatie zelf deelnemen aan de gremia in de governance en dit niet delegeren.

Gebruik het momentum om met elkaar door te pakken, er is veel trots, enthousiasme en energie in de organisatie. Markeer dit, waarbij alle betrokkenen het doel en beoogde succes gemeenschappelijk kunnen maken.

In de basis is veel aanwezig om een goede start te kunnen maken met de realisatiefase. Zowel bij onderdelen binnen Defensie die wij voor deze review hebben gesproken als de geïnterviewden van alle andere organisaties, bestaat een overwegend positief beeld over de status waarin het programma nu verkeert. Enkelen noemen het een voorbeeldtraject, zoals het is georganiseerd vanuit de lijn én staf. Dit na een periode waarin door het programma en alle direct betrokkenen heel veel werk is verzet. Dit mooie uitgangspunt voor de realisatiefase heeft als succesbepalende randvoorwaarde een goed begrip nodig van de voorgestelde governance door CDS, P-DGB, C-COMMIT en CDZSK. Daarvoor is het nu het momentum.

Het document "Inrichting Governance en Programmaorganisatie VOZBT in de realisatiefase" (doc.26), is ten tijde van deze review nog niet af. Daarnaast gaven sommige hoofdrolspelers aan het niet of slechts beperkt te hebben gelezen en velen hebben er, voordat het vastgesteld kan worden, zeker nog een aantal opmerkingen bij. Bij enkele gesprekken ontstond de indruk dat het vanaf nu 'business as usual' wordt, maar daarvoor is het in de beleving van het reviewteam nodig dat alle aanbevelingen aandacht en opvolging krijgen om dit mogelijk te maken. Ook is tijdens de interviews naar voren gekomen, dat interpretatie en uitleg van de governance vaak nét even anders zijn. Ook de behoefte aan duidelijkheid is voor deelnemers onvoldoende ingevuld. Naar de mening van het reviewteam moet de nu bestaande onduidelijkheid voortvarend worden opgelost. Dit om het programma - gelet op ieders verantwoordelijkheid - zo te kunnen sturen dat programmaresultaat en -succes binnen kader P-G-T en met inachtneming met de politiek-bestuurlijke realiteit gerealiseerd

kunnen worden. Het reviewteam heeft ervaren, in woord en geschrift, dat er een enorm positieve grondhouding is bij alle onderdelen om de realisatiefase in te gaan. Een goede basis om deze aanbeveling gezamenlijk aan te vangen en om dit urgente programma goed van start te laten gaan.

4. Wees alert op het op de juiste wijze organiseren van kennis

Besteed permanent aandacht aan kennisopbouw en kennisborging. Dit wordt aanbevolen in de interactie tussen Defensie, leverancier (Naval Group) en kennisinstituten. En doe dit ook binnende eigen Defensieorganisatie. Voor de borging van continuïteit grijpt dit daarmee ook in op de doorstroomcyclus van sleutelfunctionarissen in de realisatiefase.

De bouw van een onderzeeboot vergt (zeer) specifieke kennis. Het is een van de meest complexe wapensystemen van Defensie, hetgeen met name wordt veroorzaakt door de zogeheten ‘unforgiving environment’ waar dit systeem wordt ingezet. In de gesprekken bleek dat deze kennis aanwezig is binnen Defensie, maar ook dat deze snel moet worden vergroot en verdiept. Dit is ook nodig voor het gereed maken en houden van dit type wapensysteem. Bij de onderdelen van de marine bleek dat men zich daar zeer goed bewust is van dit aspect. Ook de afhankelijkheden die er zijn met de leverancier, kennisinstituten en de marktpartijen op het gebied van kennis staat bij deze onderdelen goed op het netvlies.

Kennisvergaring, -borging, -deling, -verlies verdienen vanwege de karakteristieken van het wapensysteem, de samenwerking met leveranciers, de interne samenwerking binnen Defensie, de interdepartementale afstemming en de politieke component, permanent aandacht. Gelet op de lange doorlooptijd van de programma’s is hier alertheid voor nodig bij de samenstelling van de teams en ook bij de in- uit- en doorstroom binnen de gebruikelijke HR-cyclus zowel binnen het departement als binnen de betrokken onderdelen van de krijgsmacht. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat functionarissen (departement én krijgsmacht) langer dan conform loopbaanbeleid gevraagd worden in hun functie te blijven in het belang van het programmasucces.

5. Investeer op de juiste wijze en op alle niveaus in een goede werkrelatie met Naval Group

Investeer per direct in een goede werkrelatie tussen Naval en de Nederlandse overheid. Doe dit op alle niveaus en besteed daarbij aandacht aan de opdracht gevende rol (kaders PxTxG) én onderlinge samenwerking. Schenk hierbij aandacht aan karakteristieke verschillen tussen de krijgsmacht en dit productiebedrijf en betrek deze het onderhouden van een goede werkrelatie.

Met de ondertekening van het contract kan de realisatiefase echt beginnen. Uit de gesprekken en documenten blijkt dat men content is met een leverancier als Naval Group. Daarnaast is gebleken dat de mensen die het team heeft geïnterviewd zich realiseren dat, door complexiteit van het wapensysteem, de lange doorlooptijd, de grote hoeveelheid afhankelijkheden en het gewenste tempo dat nodig is i.v.m. geopolitieke ontwikkelingen, in de realisatiefase de kaders P-G-T onder druk komen te staan. Om met elkaar deze druk te kunnen weerstaan en te blijven werken aan programmasucces is een goede werkrelatie tussen Defensie en Naval Group op alle niveaus essentieel.

Een werkrelatie van deze omvang, zowel in tijd, geld, als strategisch nationaal veiligheidsbelang voor de Nederlandse overheid, met een leverancier als Naval Group, verdient een diepte-investering door beide partijen. Het betreft hier weliswaar een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie, maar de

afhankelijkheid is dermate groot dat dit niet gemanaged kan worden door alleen op het contract te sturen. Daarom wordt ook aan het persoonlijk contact tussen de defensieorganisatie en Naval Group binnen enkele onderdelen al hard gewerkt, inclusief het investeren in de Franse taal, ondanks dat de voertaal Engels is. Het nu leggen van persoonlijke contacten in deze fase op alle niveaus is helpend voor als het verderop in het traject minder gaat.

Volgende Gateway Review

Op dit moment is er geen duidelijke fase overgang voorzien waarbij een volgende Gateway Review aangewezen is. De programma eigenaar kan altijd overwegen om t.z.t. nog een Gateway Review te laten doen wanneer daartoe aanleiding is.

Bijlage A

Doelen Gateway Review 3: Realisatie

De Gateway Review 3 wordt uitgevoerd in de realisatiefase van een project. Gateway Review 3 wordt uitgevoerd voordat een opdracht wordt verleend aan een leverancier. Het reviewteam onderzoekt of de uitvoering gestart kan worden. Ook wordt gekeken of de bestaansgrond voor het project nog steeds aanwezig is. Tijdens deze review wordt tevens bekeken in hoeverre het project nog steeds op planning ligt en het beoogde resultaat op het geplande tijdstip bereikt gaat worden. Evenals bij de overige Gateway Reviews is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de opdrachtgever nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de Gateway Review 3 ligt op de realisatie van het project en het aanbestedingsproces in het bijzonder.

In dit type Gateway Review kunnen onder andere de volgende vragen aan bod komen:

- Is de volledige Business Case en de haalbaarheid van de resultaten te bevestigen nu relevante informatie van mogelijke leveranciers bekend is?
- Zijn de doelstellingen van het project nog altijd afgestemd op die van het programma en de organisatie?
- Wordt er binnen het gestelde tijdspad en budget de afgesproken kwaliteit opgeleverd?
- Biedt de aanpak waarde voor het geld en zijn de juiste middelen voor de uitvoering beschikbaar?
- Is de uitvoeringsstrategie bekend binnen de betrokken organisatie(s)?
- Is er draagvlak voor de uitvoering bij de belanghebbenden van het project en bereiden zij zich voor op de verandering?
- Bij verwerving: is de voorgenomen strategie gevolgd en is er expertise beschikbaar om de leverancierrelatie te beheren?
- Is er een passende governance- en projectstructuur voor deze projectfase?
- Werkt het risicomanagement in de praktijk?
- Wat is er nog nodig om de implementatiefase in te kunnen gaan?
- Beschikt het programmateam over de juiste kennis en ervaring?
- Wat is er nog nodig om de volgende fase in te kunnen gaan?

Bijlage B

Geraadpleegde documenten

- 1 SG Aanwijzing 002 "Besturen bij Defensie"
- 2 Nota "Brochure 'DMP bij de tijd 2.0' - actualisatie Defensie Materieel Proces"
- 3 Web brochure DMP bij de Tijd 2.0
- 4 Regeling Grote Projecten (RGP)
- 5 Brief van de Voorzitter Vaste Kamer Commissie Defensie (VCD) over aanwijzen VOZBT als groot project
- 6 Uitgangspuntennotitie Groot Project Vervanging Onderzeebootcapaciteit
- 7 Reactie Defensie op uitgangspuntennotitie Groot Project VOZBT
- 8 Aanwijzing 017 Project-, programma- en portfoliomanagement
- 9 Opdracht uitvoering Project-, programma- en portfoliomanagement
- 10 Aanwijzing DGB/DOBP-600 Planningssystematiek en Investeringsbeheer (PS&IB)
- 11 Brief visie op de toekomst van de onderzeedienst
- 12 A-Brief Vervanging onderzeebootcapaciteit
- 13 B-Brief Vervanging onderzeebootcapaciteit
- 14* D-Brief Vervanging onderzeebootcapaciteit
- 15* Rapport Audit Dienst Rijk over onderzoek naar de D-brief
- 16* Rapport Algemene Rekenkamer over de D-fase
- 17 Basisrapportage vervanging onderzeebootcapaciteit 2021
- 18 Voortgangsrapportage vervanging onderzeebootcapaciteit 2022
- 19 Voortgangsrapportage vervanging onderzeebootcapaciteit 2023
- 20* Voortgangsrapportage vervanging onderzeebootcapaciteit 2024
- 21* Gateway Review - rapport 'Samen voor de beste onderzeeboot voor Nederland'
- 22* Opdrachtnota programma VOZBT D-fase
- 23* Governancenota programma VOZBT D-fase
- 24* Geactualiseerde opdrachtnota programma VOZBT D-fase
Aangepaste governance structuur
- 25* Notitie Directoraat Generaal Beleid (DGB/DMLVD) over informatievoorziening in D-fase
- 26* Inrichting governance en programmaorganisatie realisatiefase
- 27* Procesbeschrijving totstandkoming voortgangsrapportage in realisatiefase
- 28* Programmamanagementplan realisatiefase
- 29* Risicomanagement strategie realisatiefase
- 30* Opdrachtnota programma VOZBT realisatiefase
- 31 Scopedocument realisatiefase
- 32 Verslag stuurgroep VOZBT 18 juni 2024
- 33 Brief totstandkoming industriële samenwerkingsovereenkomst
- 34 Brief proces tot gunning