

## **Basisrapportage programma vervanging onderzeebootcapaciteit (BS2021010576)**

### **Inleiding**

De basisrapportage is de eerste rapportage over het programma vervanging onderzeebootcapaciteit in het kader van de Regeling Grote Projecten. De vervanging van de uit de begin jaren negentig stammende Walrusklasse onderzeeboten vormt het hoofdbestanddeel van de door Defensie beoogde investering in een betaalbare, toekomstbestendige Nederlandse onderzeebootcapaciteit. Voortzetting en instandhouding van de onderzeebootcapaciteit is vanwege de zich ontwikkelende internationale machtsverhoudingen en dreigingscontext van rechtstreeks belang voor de nationale veiligheid van Nederland en van het Koninkrijk in bredere zin. Daarnaast vormen de onderzeeboten een belangrijke en veelgevraagde niche-capaciteit, waarmee Nederland kan bijdragen aan de informatiepositie en de slagkracht van de NAVO en de EU.

De vervanging van de onderzeebootcapaciteit is door de Tweede Kamer aangemerkt als een groot project conform de Regeling Grote Projecten (Kamerstuk 34225, nr. 2). Op verzoek van uw Kamer heeft de Auditdienst Rijk (ADR) in dit kader een onderzoek uitgevoerd naar de totstandkoming en inhoud van de basisrapportage. Het accountantsrapport is als afzonderlijk document meegezonden (referentie 2021-0000102318). Voorts heeft de ADR een voorstel gedaan voor het (vervolg)onderzoek van de ADR in de D-fase van het programma vervanging onderzeebootcapaciteit, waarmee de Kamer heeft ingestemd op 15 april 2021. Bij het opstellen van de basisrapportage zijn zoveel mogelijk de lijnen gevolgd die de Kamer heeft vastgelegd voor de afbakening, inhoud en kwaliteit van de informatievoorziening in de uitgangspuntennotitie 'groot project vervanging onderzeebootcapaciteit' (10 december 2020).

De Kamer wordt, zoals gebruikelijk bij Defensie Materieel Proces (DMP-)projecten, over de onderzeebootvervanging in separate DMP-brieven geïnformeerd. Voor de als groot project aangemerkte (DMP-)projecten, zoals de verwerving van de F-35 en nu ook de vervanging onderzeebootcapaciteit, ontvangt de Kamer separate voortgangsrapportages. De aan onderzeeboten gerelateerde (DMP-)projecten worden in de onderzeebootrapportages benoemd, maar de Kamer wordt over deze aan onderzeeboten gerelateerde (DMP-)projecten tevens geïnformeerd in het jaarlijkse Defensie Projectenoverzicht (september) en indien daartoe aanleiding is in de afwijkingsrapportage ten opzichte van het Projectenoverzicht (mei). In de uitgangspuntennotitie heeft de Kamer verzocht om een jaarlijkse voortgangsrapportage in de huidige fase tussen de zogenoemde B-brief en D-brief van de onderzeebootvervanging. De Kamer kan na de basisrapportage de volgende rapportage (voortgangsrapportage met accountantsrapport van de ADR) derhalve tegemoet zien in het voorjaar van 2022. De Kamer heeft in de uitgangspuntennotitie verzocht om na de D-brief een rapportagefrequentie aan te houden van tweemaal per jaar, uiterlijk voor 1 april en voor 1 oktober. In mijn brief in reactie op de uitgangspuntennotitie (Kamerstuk 34225, nr. 28) heb ik voorgesteld om voor een eenduidige informatievoorziening aan uw Kamer de uiterlijke data voor rapportages over het project gelijk te trekken met de reguliere begrotings- en verantwoordingssystematiek en rapportages derhalve op de derde woensdag van mei (Verantwoordingsdag) en (na de D-fase) de derde dinsdag van september (Prinsjesdag) aan de Tweede Kamer aan te bieden. Hiermee kan worden voorkomen dat (vooral vooruitkijkende) financiële informatie afwijkt van hetgeen in het jaarverslag en/of de begroting is opgenomen. Ik treed graag in overleg met uw Kamer over het gewenste moment voor ontvangst van de jaarrapportage in het voorjaar 2022. In de brief heb ik tevens uiteengezet dat naarmate het project vordert steeds meer informatie beschikbaar zal zijn. In de basisrapportage kan aan relatief veel gestelde informatie-eisen nog niet (geheel) worden voldaan. In die gevallen is, mede na overleg met de ADR, volstaan met een toelichting waarom niet of nog slechts beperkt informatie kan worden verstrekt.

De Algemene Rekenkamer (AR) verricht eveneens onderzoek naar de onderzeebootvervanging. Met haar rapport van 12 oktober 2020 heeft de AR de bevindingen gepubliceerd van het onderzoek naar de onderzoeksfase (B-fase) van de onderzeebootvervanging. In het rapport constateert de AR financiële risico's als gevolg van het niet kopen van een nieuwe onderzeeboot 'van de plank'. De AR beoordeelt het inschatten van de kosten voor de hele levensduur van 30 jaar positief, maar merkt

op dat in het levensduurkostenbudget voor de nieuwe onderzeeboten tot dusver niet alle kosten zijn meegenomen, waaronder kosten van bewapening, onderhoud en transitie. Dit zou volgens de AR kunnen leiden tot verdringingseffecten. Ter aanvulling op de bestuurlijke reactie op de bevindingen van de AR<sup>1</sup>, rapporteert Defensie in de basisrapportage over deze onderwerpen en zijn in de vertrouwelijke bijlage bij de basisrapportage de opbouw van het levensduurkostenbudget en de afspraken over de risicoreservering toegelicht. Tot slot bevat de basisrapportage nadere uitleg over de nationale inzetbaarheidsdoelstelling en de NAVO-inzetbaarheidsdoelstelling, mede in relatie tot de kwantitatieve behoefte van vier onderzeeboten.

### **Van onderzoek naar verwervingsvoorbereiding**

In de brief van 13 december 2019 (B-brief, Kamerstuk 34225, nr. 24) is de Kamer gemeld dat Defensie op basis van de kosten-baten analyse (KBA) in de onderzoeksfase een keuze heeft gemaakt voor de gewenste onderzeebootvariant en het benodigde aantal onderzeeboten. Op basis van onderzoek van TNO in opdracht van Defensie was in de Defensienota 2018 reeds besloten dat alleen nog bemande onderzeebootvarianten in beschouwing werden genomen. De B-brief markeerde tevens het besluit om de onderzoeksfase (B-fase) af te sluiten en de verwervingsvoorbereiding (D-fase) te starten met een verwervingsstrategie in concurrentie, waarover Defensie de dialoog aangaat met de drie resterende kandidaat-werven Naval Group, Saab Kockums en Thyssenkrupp Marine Systems. Deze drie buitenlandse werven worden alle geacht een onderzeeboot te kunnen bouwen die voldoet aan de door Defensie gestelde eisen, op basis van bestaande concepten en ontwerpen.

In de uitgangspuntennotitie vraagt de Kamer om een uiteenzetting waarom een C-fase niet is overwogen en geen toets is uitgevoerd van het programma van eisen/ontwerp aan het toetsingskader materieelverwerving van de plank (bijlage bij Kamerstuk 32733 nr. 77, 23 juli 2012). Hierover kan het volgende worden gerapporteerd. De vervolgonderzoeksfase, ook wel C-fase genoemd, is in het DMP uitsluitend aan de orde bij ontwikkelingstrajecten. Dit kan gaan om het als *launching customer* ontwikkelen van een nieuw product of participatie in de ontwikkeling van nieuw materieel. De B-brief meldde dat bij de onderzeebootvervanging de C-fase niet aan de orde is, omdat Defensie niet een geheel nieuw product ontwikkelt, maar zich baseert op bestaande onderzeebootontwerpen. In antwoord op Kamervragen hierover heb ik toegelicht (Kamerstuk 34225, nr. 25) dat de bestaande ontwerpen van de kandidaat-werven het uitgangspunt vormen en dat geen sprake is van de ontwikkeling van een geheel nieuwe onderzeeboot 'vanaf de tekentafel' of de aanschaf van prototypes voor beproeving. Daarbij heb ik tevens kenbaar gemaakt dat in de D-fase zal worden gekozen voor een *military off the shelf* (MOTS) ontwerp dat ruimte biedt voor aanpassingen binnen de ontwerplimieten. Hiermee wordt invulling gegeven aan de specifiek Nederlandse behoefte en worden de risico's van budget- en tijdoverschrijding beperkt ten opzichte van de ontwikkeling van een nieuwe onderzeeboot waaraan geen bewezen basisontwerp ten grondslag ligt.

Het toetsingskader materieelverwerving van de plank is naar aanleiding van de beleidsbrief 'Defensie na de kredietcrisis' (Kamerstuk 32733 nr. 1, 8 april 2011) ingevoerd om strikte voorwaarden te stellen aan ontwikkelingstrajecten. Het gaat hierbij om verwervingstrajecten die niet uitgaan van verwerving 'van de plank' (*commercial off the shelf, military off the shelf*) en daarom grotere risico's impliceren voor de planning en de kosten. In dergelijke gevallen dient te worden aangetoond dat benodigd materieel alleen of aanzienlijk goedkoper kan worden verkregen door deel te nemen aan een ontwikkeltraject. Zoals uiteengezet, is in de B-fase van de onderzeebootvervanging niet gekozen voor een ontwikkelingstraject. Niettemin is het toepassingsbereik van het toetsingskader materieelverwerving van de plank gezien als onderdeel van het Defensie Materieel Proces tot en met het besluit over de B-brief. Het toetsingskader vermeldt dat als aanpassingen van MOTS relatief eenvoudig en tegen geringe meerkosten zijn door

---

<sup>1</sup> <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/brieven/2020/10/12/reactie-bewindslieden-van-het-ministerie-van-defensie-op-het-rapport-vizier-op-de-vervanging-van-de-onderzeeboten>

te voeren, materieel nog steeds kan worden beschouwd als materieel dat van de plank is verworven. Als aanpassing van MOTS ingrijpend is en leidt tot hoge meerkosten, is er sprake van doorontwikkeling. Het materieel dient dan te worden getypeerd als "gemodificeerde COTS/MOTS", waarop het toetsingskader van toepassing is.

In het geval van de onderzeebootvervanging is zonder aanvullende, specifieke en gevalideerde informatie van de kandidaat-werven niet te duiden vanaf welk punt beperkte, tegen geringe meerkosten door te voeren aanpassingen overgaan in significante meer risicovolle aanpassingen. De mate waarin beoogde aanpassingen als ingrijpend moeten worden getypeerd, kan per ontwerp en op componentenniveau verschillen. Daarom is in de B-fase geconcludeerd dat de dialoog met de kandidaat-werven inzicht zal moeten geven op welke wijze de beoogde aanpassingen van een MOTS-ontwerp op verantwoorde wijze uitvoerbaar zijn binnen een betaalbaar programma van eisen. Toetsing van de mogelijkheden en risico's maakt deel uit van de risicomanagementstrategie voor het programma in de verwervingsvoorbereidingsfase, die is toegesneden op tijdige levering en beheersing van de kosten.

Zoals gemeld in de B-brief, helt de balans voor de kennis en informatie over de ontwikkeling, engineering en bouw van onderzeeboten tussen Defensie en de kandidaat-werven over in de richting van de industrie. Dit heeft als nadeel dat de in de onderzoeksfase opgestelde planning, risico's en eisen pas gaandeweg de dialoog tijdens de verwervingsvoorbereidingsfase op basis van specifieke informatie van de kandidaat-werven nader kunnen worden ingevuld, geactualiseerd en vastgesteld. Bij een verwervingsvoorbereiding in concurrentie heeft Defensie wel de mogelijkheid om de informatie van meerdere aanbieders te vergelijken om de genoemde onbalans enigszins te ondervangen. Ook huurt Defensie waar nodig geacht extern capaciteit in, om de ontbrekende kennis en kunde in de eigen organisatie aan te vullen. Tijdens de dialoog wordt tot slot een risicomanagementplan uitgevraagd bij de kandidaat-werven, dat alle maatregelen dient te omvatten die de kandidaat-werf zal treffen om de werkzaamheden voor ontwerp, bouw, levering en instandhouding van de nieuwe onderzeeboten beheerst uit te voeren. Vanwege de informatieafhankelijkheid blijft echter het risico bestaan dat in de dialoog niet de vereiste diepgang wordt bereikt en dat het meer tijd zal kosten om de haalbaarheid van het eisenpakket te toetsen. Zoals eerder de Kamer gemeld (Kamerstuk 34225, nr. 28), kan ook de situatie omtrent Covid-19 invloed hebben op de voortgang van de dialoog.

### **Huidige fase**

De D-fase ter voorbereiding op de verwerving van nieuwe onderzeeboten bestaat uit drie stappen: voorbereiding, dialoog en gunning. De kaders die ten grondslag liggen aan de dialoog met de industrie zijn voorbereid en afgestemd in de (interdepartementale) overleggen. De Ministeriële Commissie Onderzeebootvervanging (MCOV) heeft deze kaders op 5 februari jl. goedgekeurd en ingestemd met de start van de dialoog.<sup>2</sup> Deze datum geldt tevens als peildatum voor (het onderzoek naar) de basisrapportage. De dialoog zal, als alles volgens planning verloopt, duren tot en met begin 2022 en bestaat uit drie gespreksronden. Na de offerteaanvraag en de tijd die de kandidaat-werven nodig hebben om daarop met een offerte te reageren, zal in het derde/vierde kwartaal van 2022 het gunningsbesluit gestalte moeten krijgen om eind 2022 het contract met de winnende werf te kunnen tekenen. Uiteraard is dit mede afhankelijk van het verloop en de uitkomst van de dialoog. De basisrapportage bevat, zoals toegezegd in mijn brief van 19 januari 2021, een eerste (procesmatige) update van de contacten met de kandidaat-werven. Defensie kan in de huidige fase geen informatie openbaar maken over specifieke aspecten die de doorslag kunnen geven bij de gunning. Hierover zal in de basisrapportage alleen in grote lijnen informatie worden verstrekt. De reden daarvoor is dat aanbestedingsrechtelijk geldt dat een eenmaal gepubliceerd criterium of een benoemde weegfactor in de loop van een procedure niet meer

---

<sup>2</sup> De kaders voor de dialoog zullen bij het ministerie van Defensie ter vertrouwelijke inzage beschikbaar worden gesteld voor de leden van de vaste commissie voor Defensie (VCD).

gewijzigd mag worden. Dit om de loop van een aanbesteding niet gedurende het proces op deze manier te beïnvloeden.

Zoals ook recent in de beantwoording van Kamervragen<sup>3</sup> uiteengezet, hecht het kabinet belang aan de betrokkenheid van Nederlandse bedrijven bij de bouw en de instandhouding van de nieuwe onderzeeboten. Nederland beschikt sinds de jaren negentig niet meer over zelfschepende onderzeebootindustrie. Daarom is internationale samenwerking randvoorwaardelijk en is gekozen voor de verwervingsstrategie in concurrentie met drie buitenlandse kandidaat-werven. Dat wil niet zeggen dat er geen Nederlandse industriële betrokkenheid kan zijn. De verwervingsstrategie is erop gericht om door gebruikmaking van artikel 346 VWEU vanuit een wezenlijk nationaal veiligheidsbelang, kennis en capaciteit te waarborgen, ook met het oog op de instandhouding op termijn. De voor de selectie en gunning gekozen benadering bevat eisen waar de winnende werf aan zal moeten voldoen, waarbij factoren zoals beste boot voor beste prijs, risicobeheersing en de uitwerking van het nationaal veiligheidsbelang en de strategische autonomie als uitgangspunten dienen. In het eisenpakket zullen voor de deelgebieden zowel primaire eisen, ook wel knock-out criteria genoemd, als secundaire eisen worden opgenomen. Een aantal primaire eisen is reeds gecommuniceerd voor de dialoog (en dus doorlopend van kracht), zoals met betrekking tot beveiliging van informatie, intellectuele eigendomsrechten en de financiële positie van de kandidaat-werven. De overige primaire eisen en de secundaire eisen worden in de eerste gespreksronden van de dialoog geëvalueerd op hun haalbaarheid, om later in de dialoog te komen tot een definitief eisenpakket. Het niet voldoen aan primaire eisen zodra deze zijn gecommuniceerd met de kandidaat-werven zal tot een knock-out leiden, waarna de betreffende offerte niet langer in de beoordeling zal worden meegenomen. De secundaire eisen worden aan de hand van een in het gunningsmodel op te nemen multicriteria-analyse op prijs-kwaliteit beoordeeld.

Defensie streeft er naar om bij het garanderen van essentiële nationale veiligheidsbelangen zo min mogelijk afhankelijk te zijn van andere landen, de (buitenlandse) industrie en/of bedrijven. Dit vergt een zekere mate van strategische autonomie om militaire capaciteit in stand te houden en operaties uit te voeren, ongeacht de coalitie waarbinnen inzet plaatsvindt. Defensie wil de nieuwe onderzeeboten gedurende hun levensduur zelfstandig kunnen inzetten en onderhouden en zal daarbij een beroep moeten doen op in Nederland aanwezige kennis en technologie. Het gaat erom niet alleen de beste boot te kopen, maar ook te houden. De haalbaarheid van de eisen en beoogde maatregelen in dit kader worden verkend tijdens de dialoog. Daarnaast zal het ministerie van Economische Zaken en Klimaat in een parallel traject met de kandidaat-werven een industriële samenwerkingsovereenkomst uitwerken, die bijdraagt aan de doelstellingen van de Defensie Industrie Strategie (DIS). De wijze waarop dit in de praktijk gestalte zal krijgen, vormt onderwerp van gesprek in de recent gestarte dialoog met de kandidaat-werven.

Defensie zal, na toetsing in de dialoog, in de D-fase eisen stellen ter borging van het wezenlijk nationaal veiligheidsbelang en de strategische autonomie. De vaststelling dat niet wordt voldaan aan één of meer primaire eisen leidt zoals gezegd tot het afvallen van een kandidaat-werf. De secundaire eisen worden aan de hand van een in het gunningsmodel op te nemen multicriteria-analyse (beoordelingsmethodiek) op prijs-kwaliteit beoordeeld. De beoordeling van de secundaire eisen leidt tot een gunningsvoorstel, als basis voor het gunningsbesluit.

De basisrapportage behandelt tegen deze achtergrond, conform de uitgangspuntennotitie en de Regeling Grote Projecten, de volgende onderwerpen:

- Doel en afbakening
- Verwervingsstrategie
- Eisen aan de nieuwe onderzeeboot en inzetbaarheid
- Industriële samenwerking

---

<sup>3</sup> Brief van de staatssecretaris van Defensie en de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, 1 april 2021, kenmerk 2021D11733.

- Governance en programmabeheersing
- Planning
- Transitie
- Financiële aspecten en risico's
- Gerelateerde projecten
- Vervolgstappen

## **Doel en afbakening**

Een onderzeeboot is een strategisch wapensysteem, dat ook tactisch ingezet kan worden en vormt daarmee een essentiële schakel als onderdeel van een maritieme taakgroep. Het belangrijkste kenmerk van een onderzeeboot is dat deze onder water vrijwel onvindbaar is. Dat maakt de onderzeeboot uitermate geschikt voor het beschermen van de aanvoerlijnen over zee, het beschermen van de eigen vlootverbanden, het opsporen en elimineren van vijandelijke onderzeeboten en oppervlakteschepen, het afzetten en oppikken van *special forces*, het vergaren, analyseren en delen van inlichtingen en het bijdragen aan operaties op en rond de zeebodem. De onderzeeboot kan dit lange tijd ongezien en op grote afstand van de thuisbasis wereldwijd uitvoeren. Deze maritieme slagkracht maakt de onderzeeboot tot één van onze belangrijkste wapensystemen.

De huidige onderzeeboten van de Walrusklasse bereiken eind jaren twintig het einde van de operationele, economische en technische levensduur. De vervanging van de Walrusklasse betreft een programma met als doel tijdig te voorzien in vier *long range*, veelzijdig inzetbare, conventioneel voortgestuwde onderzeeboten. Deze bemande onderzeeboten moeten de daarop volgende drie decennia inzetbaar zijn binnen het NAVO-verdragsgebied en in andere regio's waar de (veiligheids-)belangen van het Koninkrijk moeten kunnen worden beschermd, zoals in het Caribisch gebied.

De rapportages hierover in het kader van de Regeling Grote Projecten beslaan meer aandachtsgebieden dan (voorbereiding op) de aankoop van nieuwe onderzeeboten binnen te stellen eisen ten aanzien van het product, de looptijd van het project en het taakstellend budget. Naast de onderzeeboot als platform gaat het om de bewapening, ondersteunende capaciteiten zoals het torpedowerkschip, de infrastructuur, informatietechnologie (IT), en om alle met de investering gepaard gaande kosten (*Life Cycle Costing* – LCC) en risico's.

Om het inzicht te vergroten in alle relevante internationale aspecten bij de verwerving, bouw en exploitatie van nieuwe onderzeeboten, rapporteren de defensieattachés ontwikkelingen in de landen van hun accreditatie. Het gaat hierbij om informatie uit openbare bronnen over ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het programma vervanging onderzeebootcapaciteit. De rapportages van de defensieattachés worden door de projectorganisatie beoordeeld op de relevantie voor het programma vervanging onderzeebootcapaciteit. Bijlage 1 bevat een beknopt overzicht. In de huidige fase is er voor gekozen om het internationale overzicht toe te spitsen op de landen van de kandidaat-werven, omdat ontwikkelingen in deze landen direct van invloed kunnen zijn op het programma vervanging onderzeebootcapaciteit. Voorts kan mede naar aanleiding van een rapport van de Australische rekenkamer informatie worden verstrekt over de geplande vervanging van de Australische onderzeeboten. In de volgende (voortgangs-)rapportages zal over deze en eventueel aanvullende landen nader worden gerapporteerd.<sup>4</sup>

## **Verwervingsstrategie**

Zoals toegelicht in de beschrijving van de huidige fase van het programma, beschikt Nederland niet meer over een zelscheppende onderzeebootindustrie en zal het zich voor de bouw van nieuwe onderzeeboten moeten wenden tot een buitenlandse werf. De verwervingsstrategie is er op gericht

---

<sup>4</sup> Het betreft hier geen compleet overzicht van de bondgenoten en partnerlanden waarmee op onderzeebootgebied wordt samengewerkt, zie: Kamerstuk 34225, nr. 1 (bijlage).

om door gebruikmaking van artikel 346 VWEU vanuit een wezenlijk nationaal veiligheidsbelang, kennis en capaciteit te waarborgen, ook met het oog op de instandhouding op termijn. De voor de selectie en gunning gekozen benadering bevat eisen waar de winnende werf aan zal moeten voldoen, waarbij factoren zoals beste boot voor beste prijs, risicobeheersing en de uitwerking van het nationaal veiligheidsbelang en de strategische autonomie als uitgangspunten dienen. Tevens is voor deze verwervingsstrategie gekozen om de risico's voor product, tijd en geld zo goed mogelijk te kunnen beheersen. Het doel is om tijdens de D-fase te komen tot de keuze voor één leverancier, waarmee een langdurig strategisch partnerschap zal worden vormgegeven. Ten grondslag hieraan liggen contractuele afspraken op basis van een programma van eisen voor de nieuwe onderzeeboot en voor het gebruik en de instandhouding ervan gedurende de gehele levensduur.

### **Eisen aan de nieuwe onderzeeboot en inzetbaarheid**

De informatie en inzichten uit de dialoog stellen Defensie in staat om het samengestelde (concept-) programma van eisen te vervolmaken en contractuele voorwaarden nader uit te werken, zodat de kandidaat-werven na de dialoog om een offerte kan worden gevraagd. De dialoog draagt, door verwerking van informatie uit de markt, bij aan:

- een goed beeld of de behoeftestelling haalbaar is binnen de gestelde kaders;
- beheersbaarheid van de risico's;
- een onderhandelingspositie ten opzichte van de kandidaat-werven;
- een meer evenwichtige informatie- en kennispositie voor de detail engineering, bouw en instandhouding van de onderzeeboten.

Parallel aan de dialoog worden met de buitenlandse overheden van de kandidaat-werven *letters of commitment* opgesteld, vooruitlopend op een *memorandum of understanding* (MoU). Hiermee wordt vastgelegd dat ook de betreffende overheden (en dus niet alleen de kandidaat-werven) zich zullen inspannen om alle gemaakte afspraken na te komen.

Voorafgaand aan de offerteaanvraag (*Request for Quotation* - RfQ) moeten de eisen en het beoordelingskader voor de gunning definitief zijn vastgesteld, hetgeen tevens het einde markeert van de dialoog. Na de dialoog start de gunning. De offertes worden ten opzichte van het eisenpakket beoordeeld aan de hand van het beoordelingskader en de daarmee samenhangende eisen en weegfactoren uit het gunningsmodel. De uitkomst van de beoordeling (gunningsvoorstel) vormt de basis voor een uitgewerkt gunningsbesluit waarover de Kamer met de D-brief zal worden geïnformeerd. De gunning eindigt, na behandeling van de D-brief in de Tweede Kamer, met de ondertekening van het contract met de winnende kandidaat-werf en het bijbehorende MoU.

### Gunningscriteria

Zoals in de B-brief toegelicht, hebben de gunningscriteria naast product, tijd, geld en risico's, betrekking op de uitwerking van het wezenlijk nationaal veiligheidsbelang en de strategische autonomie. In het eisenpakket zullen voor de deelgebieden zowel primaire eisen, ook wel *knock-out* criteria genoemd, als secundaire eisen worden opgenomen. Een aantal primaire eisen is reeds gecommuniceerd voor de dialoog (en dus doorlopend van kracht), zoals met betrekking tot beveiliging van informatie, intellectuele eigendomsrechten en de financiële positie van de kandidaat-werven. De overige primaire eisen en de secundaire eisen worden in de eerste gespreksronden van de dialoog geëvalueerd op hun haalbaarheid, om later in de dialoog te komen tot een definitief eisenpakket. Het niet voldoen aan primaire eisen zodra deze zijn gecommuniceerd met de kandidaat-werven zal tot een knock-out leiden, waarna de betreffende offerte niet langer in de beoordeling zal worden meegenomen. De secundaire eisen worden aan de hand van een in het gunningsmodel op te nemen multicriteria-analyse op prijs-kwaliteit beoordeeld. De beoordeling van de secundaire eisen leidt tot een gunningsvoorstel, als basis voor het gunningsbesluit. Onderstaand worden de gunningscriteria op hoofdlijnen voor de eerdergenoemde deelgebieden nader toegelicht.

- Beste boot:

Het programma heeft als doel tijdig te voorzien in vier *long range*, veelzijdig inzetbare, conventioneel voortgestuwde onderzeeboten. De nieuwe (bemande) onderzeeboten moeten na de uitfasering van de Walrusklasse decennia inzetbaar zijn binnen het NAVO-verdragsgebied en in andere regio's waar de (veiligheids-)belangen van het Koninkrijk dienen te worden beschermd, zoals in het Caribisch gebied. In het onderzeebootconcept van de kandidaat-werf zullen specifiek Nederlandse eisen moeten worden geaccommodeerd. Het kader "*concept of operations* (CONOPS)" beschrijft de militair-operationele behoefte die vervolgens is uitgewerkt tot functioneel gespecificeerde eisen (de functionaliteit is beschreven, de kandidaat-werf kan hieraan zelf technisch invulling geven). Daarnaast resulteren uit de militair-operationele behoefte concrete mogelijkheden van *government furnished equipment/information/software* (GFx), die tijdens de dialoog met de kandidaat-werven zullen worden besproken. Voor het deelgebied beste boot zullen primaire en secundaire eisen gelden.

- Beste prijs:

In de B-fase is het taakstellende budget voor de gehele *submarine enterprise* voor een levensduur van 30 jaar bepaald. De offertes van de drie kandidaat-werven moeten passen binnen de nog vast te stellen plafondprijs. De plafondprijs voor de aanschaf en de instandhouding van de nieuwe onderzeeboten, wordt een primaire eis en vormt daarmee bij overschrijding in de offerte een knock-out. Defensie communiceert tijdens de dialoog een richtprijs, separaat voor de aanschaf en voor de instandhouding en verkent in de dialoog wat de plafondprijs gaat worden. Naast een prijsaanbieding op of onder de plafondprijs zullen de kandidaat-werven zich in de multicriteria-analyse (beoordelingsmethodiek van het gunningsmodel) ook ten aanzien van de secundaire eisen moeten onderscheiden met een optimale score om de gunning te kunnen winnen.

- Risicobeheersing:

In het kader van de programmabeheersing wordt een projectmanagementplan en een risicomanagementplan uitgevraagd bij de drie kandidaat-werven. Zoals eerder genoemd, zullen de kandidaat-werven de risico's van aanpassingen van het MOTS-ontwerp in het risicomanagementplan moeten duiden, omdat is voorzien dat een zekere mate van *engineering* nodig zal zijn voordat de nieuwe onderzeeboten kunnen worden gebouwd. De voorwaarden die Defensie aan de vorm en inhoud van deze plannen stelt, maken deel uit van de primaire eisen. Er worden daarnaast secundaire eisen opgesteld om de maatregelen te kunnen waarderen die de kandidaat-werven zeggen te kunnen treffen om de werkzaamheden voor ontwerp, bouw, levering en instandhouding van de nieuwe onderzeeboten beheerst uit te voeren. De programmabeheersing en het risicomanagement van Defensie zelf worden verderop in deze rapportage nader toegelicht.

- Wezenlijk belang van nationale veiligheid en strategische autonomie:

De verwervingsstrategie is erop gericht om door gebruikmaking van artikel 346 VWEU vanuit een wezenlijk nationaal veiligheidsbelang, kennis en capaciteit te waarborgen, ook met het oog op de instandhouding op termijn (beste boot houden). Defensie wil de nieuwe onderzeeboten gedurende hun levensduur zelfstandig kunnen inzetten en onderhouden en zal daarbij ook een beroep moeten doen op in Nederland aanwezige kennis en technologie. Defensie streeft er naar om bij het garanderen van essentiële nationale veiligheidsbelangen zo min mogelijk afhankelijk te zijn van andere landen, de (buitenlandse) industrie en/of bedrijven. Dit vergt een zekere mate van strategische autonomie om militaire capaciteit in stand te houden en operaties uit te voeren, ongeacht de coalitie waarbinnen inzet plaatsvindt. De borging van het wezenlijk nationaal veiligheidsbelang en strategische

autonomie geeft hier invulling aan.<sup>5</sup> De wijze waarop dit in de praktijk gestalte zal krijgen, vormt onderwerp van gesprek in de dialoog met de kandidaat-werven. Defensie zal daarbij, na toetsing in de dialoog op haalbaarheid, in de D-fase primaire en secundaire eisen stellen ter borging van het wezenlijk nationaal veiligheidsbelang en de strategische autonomie. De drie kandidaat-werven zullen bij het uitbrengen van hun offertes rekening moeten houden met deze eisen.

De internationale samenwerking in dit kader krijgt gestalte middels strategische partnerschappen en contractuele afspraken. Hiermee beoogt Defensie leveringszekerheid in de ontwikkel-, toeleverings- en instandhoudingsketen door gegarandeerde toegang tot en beschikbaarheid van kennis, rechten, mensen en middelen rondom kritieke systemen. Het gaat hierbij om twee pijlers: 1. operationele inzetbaarheid en 2. operationele relevantie (up-to-date) gedurende de hele levensduur van de onderzeeboten. Op basis van de vereiste strategische autonomie en de gewenste mate van efficiëntie (sourcingsafweging) besluit Defensie over het in- of uitbesteden van levering- en instandhoudingswerkzaamheden, of combinaties daarvan.

- Tijd:

Op basis van de in de onderzoeksfase (B-fase) aangeleverde informatie door de kandidaat-werven en de tijdens de onderzoeksfase geïnterviewde risico's, is een oplevering van een eerste onderzeeboot in 2028 in de planning opgenomen. Volgens deze planning, zoals uiteengezet in de B-brief, zullen de nieuwe onderzeeboten vanaf 2028 worden ingevoerd en de Walrus-klasse zal in 2031 zijn vervangen door de nieuwe onderzeebootcapaciteit. Dit betekent een geleidelijke instroom van de nieuwe onderzeeboten en uitfasering van de bestaande capaciteit. Zoals aangekondigd in de beantwoording van de Kamervragen over de B-brief (Kamerstuk 34225 nr. 25), zal tijdens de dialoog met de kandidaat-werven moeten blijken welke planning op basis van informatie van de kandidaat-werven is te realiseren. Het definitieve oplever- en overdrachtsschema, benodigd om de nieuwe onderzeeboten tijdig *fully operational capable* te krijgen, zal bij de offerteaanvraag als primaire eis worden gesteld en zal na gunning contractueel met de winnende kandidaat-werf worden vastgelegd. Zoals gezegd, is de uiteindelijke planning mede afhankelijk van de voortgang en diepgang tijdens de dialoog en kan ook de situatie omtrent Covid-19 hierop van invloed zijn. De planning wordt verderop in deze rapportage nader toegelicht.

### Inzetbaarheid

In de B-brief is kenbaar gemaakt dat de huidige inzetdoelstelling van de Walrusklasse-onderzeeboten in beginsel niet verandert bij de invoering van nieuwe onderzeeboten. De nationale inzetdoelstelling volgens de Aanwijzing Gereedheid Defensie (AGDEF) betreft de gelijktijdige inzet van twee onderzeeboten: één voor langdurige inzet en één voor kortdurende inzet. Kortdurend is een eenmalige inzet van een eenheid met een maximum periode van zes maanden. Langdurige inzet van een eenheid kan onbepaald voortduren met aflossing. Aflossing betreft dan zowel personeel als materieel. Zoals uiteengezet in de B-brief, vergt de langdurige inzet in totaal vier boten in een "vierslag".<sup>6</sup> Binnen deze vierslag kan ook worden voorzien in de benodigde kortdurende inzet. Naast de genoemde inzetdoelstellingen zijn ook regelmatig onderzeeboten nodig

---

<sup>5</sup> Nader uitgewerkt in het rapport Materialisatie van het Wezenlijk Nationaal Veiligheidsbelang en de Sourcingsafweging en in de Eindrapportage Voorbereidingsfase V-OZBT. Beide kaders zijn vastgesteld door de MCOV op 5 februari 2021 en zullen bij het ministerie van Defensie ter vertrouwelijke inzage beschikbaar worden gesteld voor de leden van de VCD.

<sup>6</sup> Uitgangspunt hierbij is dat de vier onderzeeboten verkeren in verschillende stadia van de operationele cyclus: op enig moment is een onderzeeboot op missie, een onderzeeboot is aan het opwerken om ingezet te kunnen worden voor een missie, een onderzeeboot is in recuperatie na voltooiing van een missie en regelmatig is een onderzeeboot in langdurig onderhoud.



voor korte opdrachten zoals internationale oefeningen. Ook is regelmatig beschikbaarheid gewenst voor bijvoorbeeld de snelle reactiemacht van de NAVO (*Very High Readiness Joint Task Force*), waarvoor bondgenoten bij toerbeurt capaciteiten beschikbaar stellen. In de antwoorden op de Kamervragen naar aanleiding van de B-brief (Kamerstuk 34225, nr. 25) heb ik voorts gemeld dat de huidige inzetbaarheidsdoelstelling vanwege het Instandhoudingsprogramma Walrusklasse (IPW) is bijgesteld naar één onderzeeboot gereed voor langdurige inzet.

De Algemene Rekenkamer heeft in zijn rapport 'Vizier op de vervanging van de onderzeeboten' opgemerkt dat de beschikbaarheid van een derde onderzeeboot voor de NAVO wel een factor vormt in de onderbouwing voor een minimum van vier onderzeeboten, maar geen deel uitmaakt van de AGDEF. Het zou volgens de AR logisch zijn als de Commandant der Strijdkrachten die daarin ook zou opnemen. Hierover kan het volgende worden gerapporteerd. Defensie heeft, zoals gemeld in de B-brief, bij de beschouwing van de uitkomsten van de kosten-baten analyse (KBA) naast de nationale inzetdoelstelling ook de inzetdoelstelling van de NAVO als factor meegewogen om het benodigde aantal onderzeeboten te bepalen. Voor grootschalige inzet in NAVO-verband in een conflictsituatie voor de eerste hoofdtaak – de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied – verwacht de NAVO van Nederland twee onderzeeboten binnen dertig dagen (*high readiness forces*) en één onderzeeboot binnen zes maanden (*forces of lower readiness*). De Commandant der Strijdkrachten legt de nationale operationele gereedheidseisen jaarlijks vast in de AGDEF. Hierin is de NAVO-inzetdoelstelling niet expliciet gemaakt, maar is daarmee wel degelijk rekening gehouden. De NAVO-inzetdoelstelling is afgeleid van de zogenoemde *capability targets* uit de NAVO-planning, die eens per vier jaar worden geactualiseerd. De betreffende *force table* kijkt 18 jaar vooruit en vermeldt de periode waarbinnen eenheden van de lidstaten beschikbaar moeten zijn voor operationele inzet (*notice to move*). Voor de NAVO-inzetdoelstelling geldt dus een andere maatstaf dan voor de nationale inzetdoelstelling, die immers berust op de inzetduur (langdurige inzet, kortdurende inzet) en het voortzettingsvermogen van de onderzeebootcapaciteit. Hierdoor zijn de NAVO-inzetdoelstelling en de nationale inzetdoelstelling niet één-op-één te vergelijken. Maar ook voor de NAVO-inzetdoelstelling geldt dat deze alleen volledig is te verwezenlijken met een vierslag. In dit kader is van belang om te melden dat de geactualiseerde *NATO capability targets* dit jaar zullen worden vastgesteld voor een nieuwe periode van vier jaar. De verwachting op basis van onderliggende documenten is dat vanaf 2032 de beschikbaarheid van een derde onderzeeboot binnen zes maanden (*forces of lower readiness*) zal komen te vervallen. Hiermee vervalt echter niet de noodzaak van een vierslag. Integendeel, de NAVO moet voor zijn *high readiness forces* altijd kunnen rekenen op de beschikbaarheid van twee Nederlandse onderzeeboten op 30 dagen *notice to move*. Aan deze inzetdoelstelling kan Nederland alleen voldoen met een vierslag.

In de B-fase is geconcludeerd dat met drie onderzeeboten niet kan worden voldaan aan de nationale inzetdoelstelling en tevens niet aan de NAVO-inzetdoelstelling. Deze conclusie blijft gelden, ook voor de periode na 2032. Voor het benodigde aantal onderzeeboten vormt vooral de technische beschikbaarheid (rekening houdend met gepland en onvoorzien incidenteel onderhoud) een bepalende factor. In de B-fase is tot slot beschouwd of met toekomstige technieken, onderhoudsfilosofieën en bemanningsconcepten een kleiner aantal onderzeeboten dan de huidige vier volstaat. Dat bleek niet realistisch. Tegen deze achtergrond is het aantal onderzeeboten vastgesteld op vier en is het levensduurkostenbudget voor de nieuwe onderzeeboten aangepast. Over de hoogte van dit levensduurkostenbudget is de Tweede Kamer met een vertrouwelijke bijlage bij de B-brief geïnformeerd.

De inzetbaarheid van de onderzeeboten voorafgaand aan en tijdens de transitie is onder meer afhankelijk van de instandhouding van de Walrusklasse, maar ook van het opleiden en opwerken van onderzeebootbemanningen en risico's, zoals vertraging bij de besluitvorming en de bouw. Informatie over de inzetbaarheid van wapensystemen kan, zoals gebeurt bij de huidige inzetbaarheidsrapportage, alleen vertrouwelijk met de Kamer worden gedeeld, omdat dit informatie bevat over de gereedheid van de krijgsmacht en ingaat op de status van specifieke capaciteiten en inzetbare eenheden. De door de Kamer gevraagde informatie over de geplande en de feitelijke inzetbaarheid van de onderzeeboten voorafgaand, tijdens en na de transitie zal als onderdeel van

de reguliere inzetbaarheidsrapportage<sup>7</sup>, en na de D-fase tevens als bijlage bij de voortgangsrapportages over de verwerving van nieuwe onderzeeboten, vertrouwelijk aan de leden van de vaste commissie voor Defensie (VCD) ter inzage worden voorgelegd.

### **Industriële samenwerking**

De kandidaat-werven dienen te voldoen aan eisen ter waarborging van wezenlijke belangen van nationale veiligheid en strategische autonomie, waarbij de Nederlandse industrie en kennisinstellingen betrokken kunnen worden. Daarnaast werkt het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), zoals gemeld in de B-brief en recent in de beantwoording van Kamervragen nader uiteengezet<sup>8</sup>, gedurende de dialoog in een parallel traject met de kandidaat-werven een industriële samenwerkingsovereenkomst uit die bijdraagt aan de doelstellingen van de DIS. Deze overeenkomst heeft tot doel om, bovenop hetgeen voortvloeit uit de eisen voor de gunning die worden gesteld om het wezenlijke nationale veiligheidsbelang en de strategische autonomie te borgen, een zo groot mogelijke Nederlandse betrokkenheid vast te leggen die bijdraagt aan een versterking van de Nederlandse defensie technologische en industriële basis (NLDTIB). Economische belangen maken onderdeel uit van het EZK-traject, factoren zoals beste boot voor beste prijs, risicobeheersing en de uitwerking van het nationaal veiligheidsbelang en de strategische autonomie maken onderdeel uit van het beoordelingskader en gunningsmodel.

EZK heeft op 9 maart jl. in samenwerking met brancheverenigingen NIDV en NMT een webinar georganiseerd om de NLDTIB te informeren en voor te bereiden op de dialoog met de drie kandidaat-werven. Gedurende de dialoog zal gaandeweg duidelijk worden welke samenwerkingsmogelijkheden er zijn en hoe optimaal gebruik gemaakt kan worden van het Nederlandse marinebouwcluster waarom de motie Stoffer c.s. (Kamerstuk 35570 X, nr. 30) heeft verzocht. Zoals eerder gemeld (Kamerstuk 34225, nr. 28) zijn exportkansen van Nederlandse kennis en technologie naar verwachting in de D-fase nog niet bekend. Naar aanleiding van de motie Van Helvert/Stoffer (Kamerstuk 35570-X-63) zal Defensie tijdens de dialoog de kandidaat-werven bevragen over exportkansen.

### **Governance en programmabeheersing**

In de Regeling Grote Projecten is vastgelegd dat de basisrapportage informatie dient te bevatten over de (besluitvormings-)procedure die wordt gevolgd ter verwezenlijking van het project, de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij, als mede een uiteenzetting op hoofdlijnen hoe het project is georganiseerd en hoe het beheerst en beheerd zal worden. Zoals in de inleiding gemeld, vormen bij het programma vervanging onderzeebootcapaciteit het DMP en de voortgangsrapportages het kader voor de informatievoorziening van het ministerie van Defensie aan de Tweede Kamer. Elke fase van het DMP wordt afgesloten met een brief waarin het besluit en het verdere verloop van het proces worden beschreven. De Tweede Kamer wordt hierover in de DMP-brieven geïnformeerd, zodat zij het voorgelegde besluit kan controleren. Onderstaand zijn de onderliggende organisatie- en beheeraspecten van het programma vervanging onderzeebootcapaciteit nader toegelicht. In bijlage 2 is een schematisch overzicht toegevoegd van de governance-structuur en het programmamanagement.

#### Governance-structuur en programmamanagement

De staatssecretaris van Defensie legt verantwoording af aan de Tweede Kamer over de voortgang en de besluitvorming in het programma vervanging onderzeebootcapaciteit, mede op basis van de

---

<sup>7</sup> Tweemaal per jaar, bij de begroting en het jaarverslag, informeert Defensie de Kamer met een rapportage over de inzet en de gereedheid van de krijgsmacht. De Inzetbaarheidsrapportage bestaat uit een openbare brief en een vertrouwelijke bijlage.

<sup>8</sup> Brief van de staatssecretaris van Defensie en de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, 1 april 2021, kenmerk 2021D11733.

kaders die worden afgestemd in de Ministeriële Commissie Onderzeebootvervangings (MCOV). De besluiten van de MCOV worden voorbereid in de Hoogambtelijke Commissie Onderzeebootvervangings (HCOV). Intern Defensie wordt de staatssecretaris geadviseerd door de stuurgroep onder voorzitterschap van de secretaris-generaal, die is gepositioneerd tussen het interne directeursniveau van Defensie en de overleggen op het interdepartementale hoog-ambtelijke/politieke niveau. In de samenstelling van de stuurgroep komt de in 2019 geïntroduceerde 'Topstructuur' bij Defensie tot uiting, dat wil zeggen (organisatorisch gescheiden) beleid, uitvoering en control, met onderlinge *checks and balances*. Naast de leden van de bestuursraad van Defensie, maken ook de Commandant Zee strijdkrachten en de Directeur van de Defensie Materieelorganisatie (D-DMO) deel uit van de stuurgroep. Een externe dwarsdenker is als adviserend lid toegevoegd aan de stuurgroep voor een onafhankelijke kritische blik.

Onder de stuurgroep is een *program board* ingesteld onder voorzitterschap van de programmamanager, die is aangesteld voor de integrale coördinatie en afstemming intern defensie van het programma en de bewaking van de voortgang binnen de gestelde kaders van product, tijd en geld. Het Interdepartementaal Werkoverleg Onderzeeboten (IWO) dient voor informatie-uitwisseling en coördinatie ter voorbereiding op de HCOV.

De in het schematische overzicht genoemde werkgroepen worden ingesteld en aangestuurd door de projectorganisatie. De projectorganisatie onder leiding van de projectleider bestaat uit dertien vaste defensiemedewerkers, aangevuld met acht tijdelijk aangestelde externe (civiele) adviseurs van PwC, met expertise op het terrein van inkoop en kosten- en risicoanalyse. Daarnaast nemen (technische) vakspecialisten uit verschillende onderdelen van Defensie naar behoefte deel aan de activiteiten van de projectorganisatie. Van defensiezijde zijn tijdens de dialoog 60 tot 70 medewerkers betrokken.

Het Commissariaat Militaire Productie van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) werkt zoals eerder gemeld gedurende de dialoog en gunning een industriële samenwerkingsovereenkomst uit met de kandidaat-werven.

Gezien de complexiteit van de verwerving van de vervangende onderzeeboot-capaciteit is ervoor gekozen de oorspronkelijke projectsturing om te vormen naar een programma. De programmaorganisatie richt zich zowel op de uitvoering als op besluitvorming in de politieke en ambtelijke context. Ze is gericht op de verwezenlijking van het programma en de bestuurlijke coördinatie intern en extern Defensie. Het externe bureau Gateway Review heeft in augustus 2020 een review uitgevoerd van de governance in de D-fase. Deze review keek onder meer naar de omvorming van het project naar een programma en concludeerde dat goede benutting van de governance-structuur kan bijdragen tot het behalen van de programmadoelstelling. Defensie beschouwt de aanbevelingen uit het rapport (toegevoegd in bijlage 3) als steun in de rug voor de gekozen aanpak en brengt deze verder in praktijk. Een volgende Gateway Review is geadviseerd voor een tussentijdse evaluatie na circa een jaar of indien overwogen wordt de governance terug te schalen in een volgende fase van het programma (na gunning).

### Programmabeheersing

Naar aanleiding van de Walrus-affaire in de jaren tachtig van de vorige eeuw, heeft Defensie het Defensie Materieel Proces (DMP) opgezet. Het DMP bevat afspraken over de wijze van informatievoorziening van Defensie aan de Tweede Kamer voor materieel-, vastgoed- en IT-projecten met een projectvolume vanaf 25 miljoen euro, zodat een goede afweging bij de besluitvorming over grote of gevoelige projecten mogelijk is. Defensie hanteert voor het DMP interne regelgeving ter sturing en beheersing van processen, gebaseerd op internationaal erkende *best practices*. Ook op het gebied van projectmanagement is sinds de Walrus-affaire veel veranderd en geprofessionaliseerd. Defensie hanteert een standaardaanpak voor project- en programmamanagement en voor de competentieontwikkeling van projectleiders. De standaardaanpak sluit aan bij algemeen geaccepteerde standaarden voor project- en programmamanagement. De standaard binnen Defensie is de *projects in a controlled environment*

(PRINCE2) methodiek, een gestructureerde generieke aanpak voor projectmanagement, gebaseerd op *best practices*.

### Risicomanagement

Risicomanagement is bij de onderzeebootvervanging een doorlopend proces en vast onderdeel van de programmabeheersing. Tijdens de B-fase zijn de risico's geïnventariseerd, gecategoriseerd en vervolgens verwerkt tot een risicomatrix. De risicoramings, zoals ten tijde van de KBA vastgesteld, is tot stand gekomen op basis van 49 geïdentificeerde risico's. Concreet gaat het om risico's die technisch van aard zijn (bijvoorbeeld de integratie van systemen), die betrekking hebben op de planning en het budget, maar bijvoorbeeld ook op ontwikkelingen die het draagvlak voor de vervanging (imago) en de voortgang van de besluitvorming negatief kunnen beïnvloeden. De KBA uit de B-fase is middels een *businesscase* geactualiseerd voor aanvang van de dialoog. De actualisatie betreft de levensduurkosten en een nadere analyse van de belangrijkste risico's. De geactualiseerde levensduurkosten zijn opgenomen in de commercieel vertrouwelijke bijlage 1 bij de basisrapportage over de levensduurkosten. Voor de risicoanalyse in de *businesscase* is uitgegaan van de risicoramings, zoals ten tijde van de KBA vastgesteld. In de *businesscase* is een eerste voorzet gedaan voor een nadere rangschikking van de belangrijkste risico's voor de criteria 'tijd' en 'geld' (zie hiervoor vertrouwelijke bijlage 2 bij de basisrapportage met het overzicht van de top-10 risico's). De rangschikking in top-10's berust op een kwalitatieve analyse en niet op een kwantitatieve doorrekening. De top-10 risico's geven een indruk van de belangrijkste geïdentificeerde risico's, maar dienen tegelijk te worden beschouwd als een momentopname, omdat deze gaandeweg de dialoog op basis van informatie van de kandidaat-werven opnieuw worden bezien. De huidige informatiepositie van Defensie is nog grotendeels gebaseerd op het onderzoek in de B-fase en deze zal preciezer worden naarmate de dialoog vordert. De oorspronkelijke risicoramings zal worden geactualiseerd na de eerste dialoogronde, omdat dan pas nieuwe informatie uit de markt kan worden verwerkt. De governance-overleggen tot en met de HCOV worden regelmatig (per kwartaal) over de risico's geïnformeerd, de MCOV eens per half jaar en indien daartoe aanleiding is vaker.

De commercieel vertrouwelijke bijlage 1 bij de basisrapportage bevat een nadere (kwantitatieve) toelichting op de risicoreservering. De risicoreservering, die in de B-fase tot stand is gekomen en tot actualisatie van de risicoramings na de eerste dialoogronde het uitgangspunt vormt, is fors hoger dan gebruikelijk. In de risicoreservering is een forse marge opgenomen ten aanzien van de exploitatie. Tegen deze achtergrond kan de risicoramings degelijk en behoedzaam worden genoemd. De risicoramings wordt na de eerste dialoogronde geactualiseerd op basis van de dan uit de markt beschikbare informatie en na validatie van de risicoramings. Daarbij wordt ook de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer meegenomen over het kunnen opvangen van onbenoemde risico's.

Besluitvorming ter beheersing van tussentijdse afwijkingen als gevolg van opgetreden of bijna optredende risico's is gemandateerd aan de stuurgroep, indien deze deel uitmaken van het risicodossier en mitigerende maatregelen in de ramings zijn opgenomen. Dit omvat ook het toekennen van budgetten vanuit risicoreserveringen voor benoemde risico's en budgettaire verschuivingen. Besluitvorming over onvoorzien afwijkingen die passen binnen de kaders voor de dialoog is eveneens gemandateerd aan de stuurgroep. Over beide typen besluiten vindt interdepartementale afstemming plaats en wordt de HCOV geïnformeerd. Besluitvorming over mitigaties van afwijkingen die uitstijgen boven de kaders voor de dialoog en de aan de Tweede Kamer gerapporteerde kaders uit de B-brief, zijn voorbehouden aan de bewindspersonen.

### Externe controle

Ten tijde van de behoeftestelling (DMP A-fase) en de onderzoeksfase (DMP B-fase) is op verschillende manieren externe toetsing georganiseerd. Zo heeft een externe klankbordgroep in opdracht van Defensie de onderbouwing van de behoefte aan vervangende onderzeebootcapaciteit beoordeeld. Zij heeft daartoe onder meer de concepten van het A-document en de A-brief kritisch tegen het licht gehouden en daarover een advies uitgebracht (bijlage bij Kamerstuk 34225 nr. 13). Ook heeft de Auditdienst Rijk een procestoets uitgevoerd van de totstandkoming van de behoeftestelling in de DMP A-fase (ADR-rapport van 27 februari 2017). Daarnaast is een

Interdepartementale Coördinatiegroep (ICG), later Interdepartementaal Werkoverleg Onderzeebootvervanging (IWO) genoemd, ingesteld om gedurende het gehele vervangingstraject zorg te dragen voor informatie-uitwisseling en coördinatie, maar ook om de betrokkenheid van de betreffende departementen te vergroten.

De Algemene Rekenkamer heeft in oktober 2016 een brief aan de Tweede Kamer gezonden met opmerkingen bij de DMP A-brief. Na de B-brief aan de Kamer, heeft de Algemene Rekenkamer voorts een onderzoek uitgevoerd naar de B-fase. Het rapport "Vizier op de vervanging van de onderzeeboten" is op 12 oktober 2020 gepubliceerd. Daarnaast heeft Bureau Gateway, zoals eerder genoemd, in augustus 2020 een review uitgevoerd van de governance in de D-fase. Deze review keek onder meer naar de omvorming van het project naar een programma, de aanstelling van een programmamanager, de aansturing van de stuurgroep door de secretaris-generaal van Defensie en de instelling van de HCOV en van de MCOV sinds het verschijnen van de B-brief. De aanbevelingen uit de review zijn overgenomen (zie bijlage 3).

Met de basisrapportage in het voorjaar van 2021 start de rapportageplicht conform de Regeling Grote Projecten. De Auditdienst Rijk zal, zoals vastgelegd in de uitgangspuntennotitie van de Tweede Kamer, tijdens de D-fase een jaarlijks onderzoek naar deze rapportages uitvoeren. De Kamer heeft op 30 maart jl. de opzet voor het ADR-onderzoek in de D-fase ontvangen (referentie BS2021006967). Met de beperking ten aanzien van het openbaar maken van vertrouwelijke informatie dient de controlerende instantie in diens rapportage rekening te houden.

## **Planning**

Op basis van de in de onderzoeksfase (B-fase) aangeleverde informatie door de kandidaat-werven en de tijdens de onderzoeksfase geïnventariseerde risico's is een oplevering van een eerste onderzeeboot in 2028 in de planning opgenomen. Volgens deze planning, zoals uiteengezet in de B-brief, worden de nieuwe onderzeeboten vanaf 2028 ingevoerd en zal de Walrus-klasse in 2031 zijn vervangen door de nieuwe onderzeebootcapaciteit. Dit betekent een geleidelijke instroom van de nieuwe onderzeeboten en uitfasering van de bestaande capaciteit. Zoals aangekondigd in de beantwoording van de Kamervragen over de B-brief, zal tijdens de dialoog met de kandidaat-werven moeten blijken welke planning op basis van informatie van de kandidaat-werven is te realiseren. Het definitieve oplever- en overdrachtsschema benodigd om de vier nieuwe onderzeeboten tijdig *fully operational capable* te krijgen, zal bij de offerteaanvraag als primaire eis worden gesteld en zal na gunning contractueel met de winnende kandidaat-werf worden vastgelegd. De precieze invoermomenten voor de (gefaseerde) levering van de nieuwe onderzeeboten zijn in de dialoog onderwerp van gesprek. Uitgangspunt hierbij is de levering van de eerste nieuwe onderzeeboot vanaf 2028 en ten minste twee nieuwe onderzeeboten *fully operational capable* uiterlijk eind 2031. Met twee nieuwe onderzeeboten die volledig inzetbaar zijn voor alle taken van de Walrusklasse kan namelijk – voor een beperkte duur – aan de inzetdoelstellingen (nationaal en NAVO) invulling worden gegeven, zodat de Walrusklasse kan worden uitgefaseerd. Het is essentieel dat het *fully operational capable* beschikbaar komen van de derde en de vierde onderzeeboot dan snel volgt na 2031 om zoals eerder toegelicht de inzetbaarheid op langere termijn te kunnen waarborgen. De precieze invoermomenten zullen zoals bekend pas bij de offerteaanvraag als primaire eis worden gesteld en na gunning contractueel met de winnende kandidaat-werf worden vastgelegd. Factoren als diepgang van de dialoog, complicaties bij de bouw en bij beproevingen voor de inzetgereedverklaring kunnen vertragend werken en zijn als risico geïdentificeerd.

De beoogde mijlpalen in de planning zijn opgesteld voordat het Covid-19 virus wereldwijd de economie, de internationale handel en het maatschappelijke verkeer verstoortte. Ook Defensie zelf ondervindt de gevolgen van Covid-19, onder meer op het terrein van de materieelprojecten. De gevolgen voor het programma vervanging onderzeebootcapaciteit zijn in de periode van voorbereiding op de dialoog met de kandidaat-werven nog beperkt gebleken. Het is nu, relatief vroeg in de dialoog met de kandidaat-werven, moeilijk om vast te stellen of en zo ja, hoe de beperkingen als gevolg van de pandemie doorwerken in de meerjarige planning van het programma vervanging onderzeebootcapaciteit. Het is, zoals eerder benadrukt, nog onzeker of de

dialogo de gewenste diepgang en informatie zal opleveren. Het is de verwachting dat de komende maanden een duidelijker beeld ontstaat van de mogelijkheden om de verwervingsvoorbereiding uit te voeren zoals gepland. In de voortgangsrapportages wordt, indien nieuwe informatie beschikbaar is die noopt tot een aanpassing van de planning of consequenties heeft voor de inzetbaarheid en transitie, uw Kamer hierover nader geïnformeerd.

## **Transitie**

De transitie van de Walrusklasse naar de nieuwe onderzeebootcapaciteit betekent een geleidelijke instroom van de nieuwe boten en uitfasering van de bestaande capaciteit. Defensie zal hiervoor de komende periode een samenhangend stappenplan uitwerken, waarover uw Kamer in de voortgangsrapportage in het voorjaar 2022 zal worden geïnformeerd. Een concrete, gedetailleerde planning voor de transitie kan worden opgesteld zodra in het contract met de winnende kandidaat-werf is vastgelegd in welke periode de nieuwe onderzeeboten zullen worden geleverd. Uiteraard geldt dat vertraging in de dialoog, gunning, bouw of levering consequenties kan hebben voor de instandhouding en uitfasering van de Walrusklasse.

## **Financiële aspecten en risico's**

### LCC-budget

De kosten en risico's tijdens de levensduur van de nieuwe onderzeebootcapaciteit worden in kaart gebracht en beheerst met behulp van de levensduurkostenbenadering. Het levensduurkostenbudget (LCC-budget) is gebaseerd op de operationele behoefte van vier onderzeeboten en is een taakstellend budget. Het betreft het budget voor investeringen en exploitatie voor de nieuwe onderzeeboten voor de levensduur van 30 jaar, vastgesteld op basis van de huidige ramingen. Ook gerelateerde projecten die vallen binnen de *submarine enterprise* zijn onderdeel van dit LCC-budget, zoals kapitale munitie, de *midlife update* van de nieuwe onderzeebootcapaciteit en de vervanging van het torpedowerkschip. Een overzicht van het LCC-budget is in de commercieel vertrouwelijke bijlage 1 bij deze basisrapportage toegevoegd. Ter vergelijking is in de tabel ook het budget opgenomen zoals gepresenteerd in de vertrouwelijke bijlage van de B-brief, waarvan de Kamer eerder kennis heeft kunnen nemen. Het budget ten tijde van de B-brief was gebaseerd op de in de B-fase uitgevoerde KBA. Deze KBA is met een *businesscase* geactualiseerd. De conclusie van deze actualisatie is dat er nog steeds sprake is van een betaalbaar programma. Budget en raming van de uitgaven zijn in evenwicht. Het verschil tussen het budget in de B-brief en het actuele budget (prijsspeil 2020) wordt verklaard door de loon- en prijsbijstelling die in de tussenliggende jaren aan het budget is toegevoegd. Dit budget is onderdeel van de jaarlijkse prijsbijstellingsystematiek.

In de commercieel vertrouwelijke bijlage 1 zijn de hoofdbestanddelen van het LCC-budget met bijbehorende bedragen in beeld gebracht. Ter verduidelijking welke kosten hierin wel en niet zijn meegenomen, geldt het volgende. Voor de transitiefase verwacht Defensie op voorhand niet dat sprake zal zijn van meerkosten (zie toelichting onder transitiekosten). Voor de bewapening geldt dat voor enkele systemen nu geen concrete behoefte is gesteld of budget gereserveerd voor de aanschaf, maar wel rekening is gehouden met voorwaarden (*provisions for*) die technisch ruimte moeten scheppen om daartoe later alsnog te kunnen besluiten (zie toelichting onder bewapening). Tot slot geldt dat in het LCC-budget voor de onderzeebootvervanging rekening is gehouden met de noodzakelijke interoperabiliteit met nationale, NAVO en strategische partners door eisen te stellen aan informatie- en communicatiesystemen. Eventuele toekomstige nieuwe behoeften ten aanzien van informatietechnologie en informatiegestuurd optreden, die onder meer voortvloeien uit de Defensievisie 2035, zijn niet binnen het levensduurkostenbudget voor het programma geraamd en zullen het reguliere behoeftestellingsproces doorlopen (zie toelichting onder informatietechnologie).

### Transitiekosten

Naar aanleiding van het Algemene Rekenkamerrapport over het onderzoek naar de totstandkoming van de KBA en de B-brief (Vizier op de vervanging van de onderzeeboten, 12 oktober 2020), kan worden opgemerkt dat de kosten van de transitiefase pas inzichtelijk worden in de D-fase, na de dialoog met de werven. Uit de uitwerking van het gunningsbesluit volgt een planning voor de levering van de nieuwe onderzeeboten door de winnende kandidaat-werf. Op basis daarvan kan een gefundeerde inschatting van de kosten worden gemaakt tijdens de transitie, die dienen te worden gedekt vanuit het taakstellend budget. Op voorhand is nog niet duidelijk of de transitiefase per definitie meerkosten met zich meebrengt. Het project vervanging mijnenbestrijdingscapaciteit laat bijvoorbeeld lagere uitgaven zien in de transitiefase. Aandachtspunten betreffen de exploitatiekosten bij het gedurende een nader te bepalen periode gelijktijdig in de vaart moeten houden van Walrusklasse en nieuwe onderzeeboten, maar ook de planning en personele beschikbaarheid voor de exploitatievoorbereiding voor de nieuwe boten (onderhoud, reservedelen, configuratie, opleidingen en infrastructuur).

### Inpassing investeringsprogramma en verdringingseffecten

De budgettaire behoefte van het gehele programma vervanging onderzeeboten, inclusief gerelateerde projecten, is opgenomen in de begroting van Defensie. De investerings- en instandhoudingsbudgetten maken deel uit van de begroting van het defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) en de overige exploitatie-uitgaven zijn opgenomen in 'hoofdstuk X (Defensie)' van de Rijksbegroting. Sinds het verschijnen van de B-brief is aan het budget loon- en prijsbijstelling toegevoegd om de koopkracht van het programma op peil te houden. Dit is in lijn met de jaarlijkse prijsbijstellingsystematiek.

Er is geen sprake geweest van andere toevoegingen dan wel onttrekkingen aan het budget. Van verdringing van andere uitgaven op de begroting is dan ook geen sprake. Zoals verwoord in de B-brief staat de risicobeheersing, waaronder budgettaire beheersbaarheid, centraal en is een taakstellend budget vastgesteld. Dit om te voorkomen dat zich in de toekomst verdringingseffecten zullen voordoen. Bij de voortgangsrapportages zal inzichtelijk worden gemaakt of alsnog verdringingseffecten kunnen optreden.

### **Gerelateerde projecten**

In de uitgangspuntennotitie van de Tweede Kamer is de behoefte kenbaar gemaakt om in de informatievoorziening over de verwerving van de nieuwe onderzeeboten ook mijlpalen op te nemen voor de samenhangende DMP-trajecten op het terrein van het torpedowerk- en ondersteuningsschip, de bewapening, de infrastructuur en eventueel overige investeringen die te maken hebben met de *submarine enterprise*.

### Torpedowerk- en ondersteuningsschip

De vervanger van Zr.Ms. Mercur is onderdeel van het DMP-project Hulpvaartuigen. Het totale project omvat naast de vervangende capaciteit voor het torpedowerkschip Zr.Ms. Mercur, de vervangende capaciteiten voor een opleidingsschip (nu: Zr.Ms. Kinsbergen), een ondersteuningsschip in het Caribisch gebied (nu: Zr.Ms. Pelikaan), twee Hydrografische vaartuigen en vijf havenduikvaartuigen. Het project bevindt zich in de B-fase. Volgens de planning moet in 2026 de vervangende capaciteit voor het huidige torpedowerkschip *initial operational capable* zijn. De kosten van de vervanging zijn opgenomen in het LCC-budget voor de onderzeebootvervanging (zie commercieel vertrouwelijke bijlage 1). De planning is als volgt:

- A-fase afgerond 7 mei 2020 (A-brief project vervanging hulpvaartuigen Koninklijke Marine);
- B-brief uiterlijk begin 2022;
- De planning van de D-fase en eventuele C-fase is nog niet bepaald. De einde levensduur van het torpedowerk- en ondersteuningsschip voor onderzeeboten Zr.Ms. Mercur is 2026. De vervangende capaciteit moet dan gereed zijn.

## Bewapening

In de vertrouwelijke bijlage 3 bij deze basisrapportage is een tabel opgenomen met de beoogde bewapening voor de toekomstige onderzeebootcapaciteit. Bij elk wapensysteem is vermeld of er sprake is van een separaat DMP-traject en wat de huidige status is. Voor enkele systemen is geen behoefte gesteld of budget gereserveerd voor de aanschaf, maar zijn *provisions for* nadrukkelijk wel aan de orde. Dit betekent dat het onderzeebootontwerp enige ruimte en flexibiliteit biedt waarmee kan worden geanticipeerd op mogelijke veranderingen in de toekomst (technologische ontwikkelingen, internationale veiligheidscontext).<sup>9</sup> Ook bij de bouw van de Walrusklasse is in het verleden middels *provisions for* rekening gehouden met een raketsysteem tegen oppervlakteschepen, zonder het betreffende systeem aan te schaffen voor de onderzeeboten. De *provisions for* zijn bij de bouw van nieuwe onderzeeboten naar verwachting met een beperkte inspanning (zowel qua kosten als qua ontwerp) binnen het taakstellende budget te realiseren. Tijdens de dialoog ontstaat hierin meer inzicht. Op deze manier wil Defensie met minimale inspanning nu, maximaal voorbereid zijn op een eventuele behoefte aan aanvullende (wapen)systemen in de toekomst. Mocht in de toekomst een concrete behoefte aan invulling van dergelijke *capabilities* ontstaan, dan zal de Kamer zoals gebruikelijk in het kader van het DMP hierover worden geïnformeerd.

## Infrastructuur

Naar aanleiding van de verwerving van nieuwe onderzeeboten worden ook aanpassingen verwacht in de infrastructuur, bijvoorbeeld de haven en het dok voor onderhoud aan de onderzeeboten. De voortgangsrapportages zullen informatie bevatten over de voortgang, eventuele aanpassingen en budgettaire gevolgen. De Directie Materiële Instandhouding in Den Helder voert de regie bij de instandhouding van de nieuwe capaciteit op het koppelvlak tussen operationele inzet en onderhoud. Vanwege de specifieke karakteristieken en werkwijze is het vanzelfsprekend dat de Nederlandse gouden driehoek daarbij betrokken wordt. De wijze waarop het volledige onderhoud wordt ingericht is nog niet bepaald. Hierover wordt dialoog gevoerd en is meer duidelijk aan het einde van de D-fase. Op dit moment kan de Koninklijke Marine nog geen inzicht geven in de precieze aard en omvang van infrastructurele aanpassingen. Dit is afhankelijk van de gunning van het contract, waarmee immers de eigenschappen van de nieuwe onderzeeboot zullen worden vastgelegd. Wel is aan de kandidaat-werven duidelijk gemaakt welke producten de Directie Materiële Instandhouding kan leveren, alsmede de grootte van de infrastructuur van de werf in Den Helder (de schepenlift en het dok). Ook is een eerste raming van kosten voor eventuele aanpassingen van de infrastructuur meegenomen in de LCC-berekeningen.

## Informatietechnologie (IT)

De Defensievisie 2035 benadrukt de omslag die Defensie moet maken naar informatiegestuurd optreden (IGO). Goede IT is hiervoor onontbeerlijk, zowel in de primaire als de ondersteunende processen. Defensie zet met GrIT de eerste stappen in de realisatie van een vernieuwde, toekomstbestendige en flexibele IT-infrastructuur, hetgeen randvoorwaardelijk is voor toekomstig optreden. De moderne wapensystemen waarin Defensie wil investeren, waaronder de nieuwe onderzeeboten, zullen op termijn deel uitmaken van het zich snel ontwikkelende digitale domein. Uit een recente inventarisatie blijkt (Kamerbrief aanbidding rapport Defensie Duurzaam Digitaal, referentie 2021Z09173), dat moderne wapensystemen hogere eisen stellen wat betreft dataplatformen en goede cyber- en analyse-instrumenten die essentieel zijn voor een effectieve operationele inzet en gebruik. Het betreft niet enkel de IT in het wapensysteem zelf, maar bovenal

---

<sup>9</sup> Voor de nieuwe onderzeeboten moet worden gedacht aan de ruimte om een extra systeem te kunnen plaatsen, zonder dat dit aanpassingen vergt van de hoofdconstructie waaronder de dekken en de indeling in compartimenten. Technische installaties voor stroomvoorziening, koeling en gecomprimeerde lucht moeten voldoende capaciteit kunnen leveren voor een eventueel aanvullend systeem in de toekomst.



ook de data die uit het wapensysteem komt en voor het wapensysteem is benodigd. In het LCC-budget voor de onderzeebootvervanging is zoals gezegd rekening gehouden met de noodzakelijke interoperabiliteit met nationale, NAVO en strategische partners door eisen te stellen aan informatie- en communicatiesystemen. Eventuele toekomstige nieuwe behoeften ten aanzien van IT en informatiegestuurd optreden, die onder meer voortvloeien uit de Defensievisie 2035, zijn niet binnen het levensduurkostenbudget voor het programma geraamd en zullen het reguliere behoeftestellingsproces doorlopen.

### **Vervolgstappen**

Defensie zal het conceptprogramma van eisen richting het einde van de dialoog aanscherpen en vaststellen. Het beoordelingskader en het daarmee samenhangende gunningsmodel worden uitgewerkt in de governance. Defensie vraagt conform het DMP de kandidaat-werven na afsluiting van de dialoog om een offerte. In de laatste fase van de verwervingsvoorbereiding, de gunning, zal Defensie na evaluatie van de wijze waarop met de offerte tegemoet wordt gekomen aan de primaire en secundaire eisen, het gunningsvoorstel uitwerken ter vaststelling in de MCOV.

In een parallel traject zal EZK tijdens de D-fase met de kandidaat-werven een industriële samenwerkingsovereenkomst uitwerken. Deze overeenkomst heeft tot doel om aanvullende Nederlandse betrokkenheid vast te leggen die bijdraagt aan een verdere versterking van de NLDTIB, bovenop hetgeen voortvloeit uit de eisen voor de gunning die worden gesteld om het wezenlijke nationale veiligheidsbelang en de strategische autonomie. De uitkomsten van het parallelle traject worden voorafgaand aan de gunning voorgelegd aan de MCOV.

Defensie informeert met de D-brief de Tweede Kamer over de keuze voor het product en de geselecteerde werf met de daarbij vastgestelde oplevertermijn en prijs. Na parlementaire behandeling zal Defensie de overeenkomst met de werf bekrachtigen en het af te sluiten contract met de werf en de MoU met betreffende nationale overheid ondertekenen.

Tijdens de verwervingsvoorbereiding kan het kabinet niet vooruitlopen op de uitkomst van de gunning. Een oplevertermijngarantie voor de bouw van een complex wapensysteem als een onderzeeboot kan op dit moment evenmin worden gegeven. Factoren als diepgang van de dialoog en complicaties bij de bouw en bij beproevingen voor de inzetgereedverklaring kunnen vertragend werken. Mocht Covid-19 of een andere oorzaak nopen tot een substantiële aanpassing van de planning, dan wordt uw Kamer daarover in de vervolgrapportages, of eerder zodra alle implicaties duidelijk zijn, via de reguliere begrotingscyclus geïnformeerd.

## **Bijlage 1. Internationale ontwikkelingen**

In de uitgangspuntennotitie is gevraagd om in de rapportages over het programma vervanging onderzeebootcapaciteit informatie en analyses te verstrekken over de internationale ontwikkelingen. Het programma vervanging onderzeebootcapaciteit is, anders dan bijvoorbeeld het programma verwerving F-35, geen internationaal ontwikkel- en verwervingstraject met verschillende deelnemende landen. Van rapportages uit meerdere landen aan een centraal inkooporgaan met onafhankelijke audits en onderzoeken (zoals bij de F-35) is bij het programma vervanging onderzeebootcapaciteit geen sprake. De mate waarin in de realisatie- en exploitatiefase synergie kan ontstaan met het moederland van de kandidaat-werf, dient in de D-fase nader te worden onderzocht.

Ten aanzien van de door u gevraagde samenvatting en appreciatie van de meest relevante internationale openbare rapporten over de vervanging van onderzeeboten zal ik de komende periode nagaan in hoeverre Defensie aan dit verzoek kan voldoen. De ontwikkelingen in andere landen volgt Defensie zo goed als mogelijk, echter het is mogelijk dat niet alle informatie Nederland bereikt. Defensieattachés rapporteren over relevante ontwikkelingen in de landen van hun accreditatie. Het gaat hierbij om informatie uit openbare bronnen over ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het programma vervanging onderzeebootcapaciteit.

In de huidige fase is er voor gekozen om het internationale overzicht toe te spitsen op de landen van de kandidaat-werven, omdat ontwikkelingen in deze landen direct van invloed kunnen zijn op het programma vervanging onderzeebootcapaciteit. Voorts kan mede naar aanleiding van een rapport van de Australische rekenkamer informatie worden verstrekt over de geplande vervanging van de Australische onderzeeboten. In de volgende (voortgangs-)rapportages zal over deze en eventueel aanvullende landen nader worden gerapporteerd.

### **Landen van de drie kandidaat-werven**

- **Duitsland**

Duitsland beschikt over zes conventionele onderzeeboten van het type 212A. Op 23 maart jl. is bekend gesteld dat de Duitse en Noorse ministeries van Defensie overeenstemming hebben bereikt over het contract voor de levering door Thyssenkrupp Marine Systems (TkMS) van zes onderzeeboten van het Type 212CD, waarvan vier voor Noorwegen en twee voor Duitsland. Het contract zal worden ondertekend zodra het Duitse parlement daarmee heeft ingestemd. De levering van de eerste nieuwe onderzeeboot aan Noorwegen is gepland in 2029, drie jaar later dan initieel gepland. TkMS gaat voorts drie nieuwe onderzeeboten bouwen voor Israël (Drakon-klasse) met een geplande levering vanaf 2027. De huidige Dolphin-klasse onderzeeboten van Israël zijn ook in Duitsland gebouwd door Howaldtswerke-Deutsche Werft (HDW, onderdeel van TkMS). TkMS bouwt als hoofdaannemer zes onderzeeboten voor Turkije (REIS klasse Type 214TN). De bouw is gestart in 2015. De eerste boot moet in 2022 in de vaart worden genomen, de laatste in 2027. Eind februari 2021 is door Italië het contract getekend voor het ontwerp van twee U212NFS (*Near Future Submarine*) met een optie voor nog eens twee. Dit betreft een doorontwikkeling van het Duitse ontwerp 212A met Italiaanse elementen. De U212NFS onderzeeboten zullen door de Italiaanse werf Fincantieri worden gebouwd. Italië doet voor de uitvoering van het contract een beroep op de internationale defensiematerieel-samenwerkingsorganisatie OCCAR. Tot slot bouwt TkMS twee onderzeeboten voor Singapore, waarvan de eerste in 2022 zou moeten worden geleverd.

- **Frankrijk**

Frankrijk beschikt over zes nucleair voortgestuwde aanvalsonderzeeboten (SSN) en vier nucleair voortgestuwde *ballistic missile* onderzeeboten (SSBN). De Franse werf Naval Group heeft in november 2020 de eerste nucleair voortgestuwde aanvalsonderzeeboot van de nieuwe Barracuda-klasse geleverd aan de Franse marine. Op 19 februari 2021 heeft de

Franse minister van defensie voorts het startsein gegeven voor de ontwerpfasefase van de derde generatie nucleaire SSBN (project SNLE 3G). De eerste onderzeeboot van dit type moet worden geleverd in 2035 en vervolgens met tussenpozen van vijf jaar nog eens drie. De vier nieuwe SSBN worden gebouwd om zeker te stellen dat ook op termijn permanent één SSBN op zee kan patrouilleren als vast bestanddeel van de Franse nucleaire afschrikkingsmacht. Het contract met Naval Group voorziet in strategische samenwerking voor de instandhouding van de nieuwe SSBN tot in de jaren negentig van deze eeuw. Frankrijk beschikt zelf niet over conventionele (dieselelektrische) onderzeeboten, maar Naval Group exporteert deze wel. Een belangrijk contract vormt de levering van twaalf onderzeeboten aan Australië, die moeten worden gebouwd in Australië (zie verderop). In 2021 en 2022 zal de marine van Brazilië volgens planning vier dieselelektrische onderzeeboten in de vaart nemen, gebouwd door de Naval Group.

- **Zweden**

Zweden beschikt over vijf conventionele onderzeeboten: twee Södermanlandklasse en drie Gotlandklasse onderzeeboten. De Södermanlandklasse onderzeeboten worden vervangen door de Blekingeklasse (A26). De Zweedse Defensie heeft twee type A26-onderzeeboten besteld bij de werf Saab Kockums en heeft een optie voor de levering van nog twee onderzeeboten van dit type. Vanaf ongeveer 2025, als de Blekingeklasse wordt geleverd, wordt besloten over de vervanging van de Gotlandklasse. Australië beschikt over zes dieselelektrisch voortgestuwde onderzeeboten van de Collins-klasse, ontworpen door de Zweedse werf Kockums en gebouwd in Australië.

### **Overige landen**

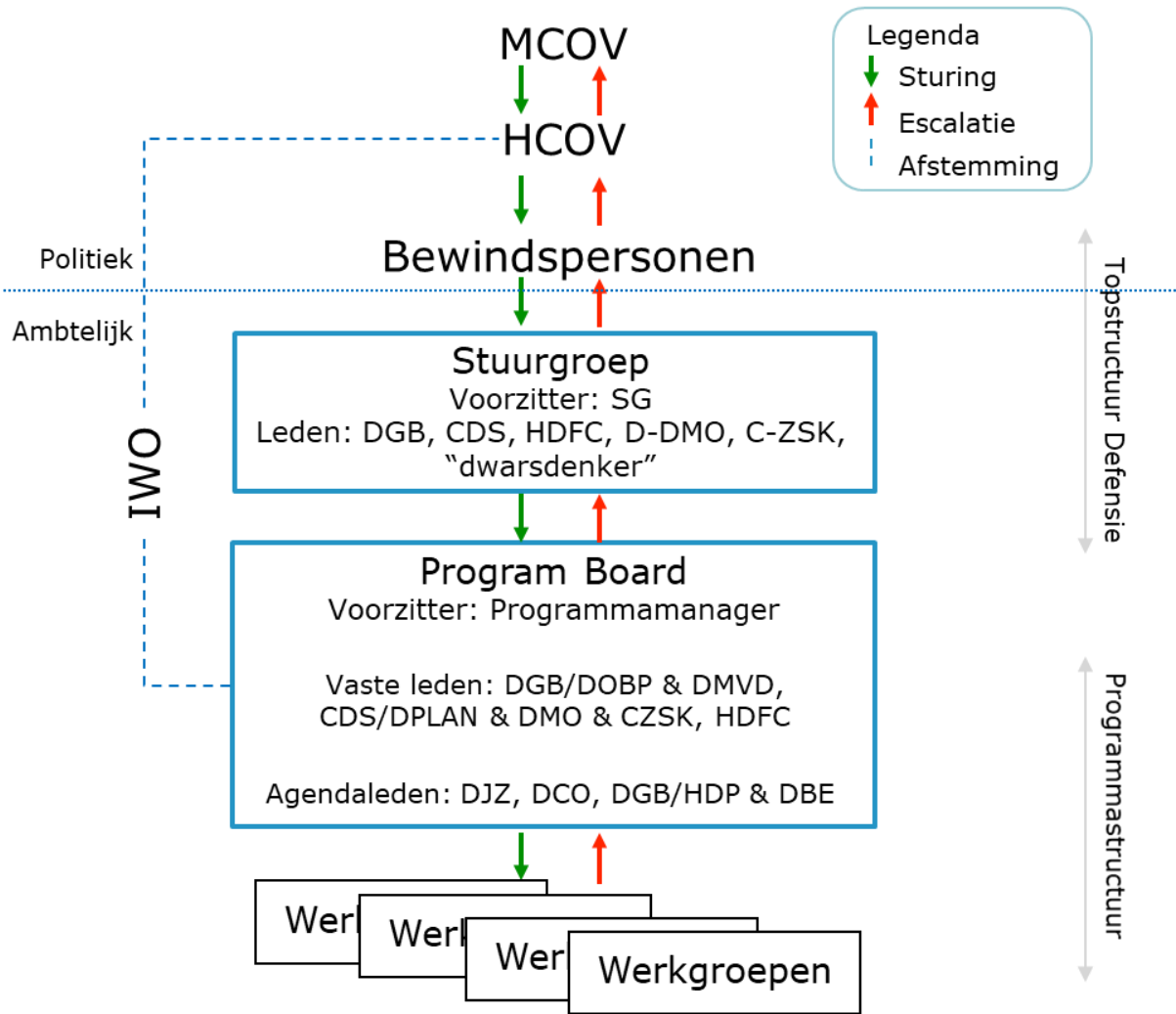
- **Australië**

Australië heeft in 2016 ervoor gekozen om het *Shortfin Barracuda*-ontwerp van de Franse Naval Group als uitgangspunt te nemen voor de vervanging van de Collins-klasse. De bouw van de veel grotere, nieuwe onderzeeboten zal in Australië geschieden. Lockheed-Martin is geselecteerd voor de levering van het AN/BYG-1 *Combat Control System*. Het project SEA1000 is het grootste en meest complexe verwervingstraject ooit in de geschiedenis van het land en de *lifetime costs* worden geschat op ongeveer 80 miljard Australische Dollar, ongeveer 52 miljard euro (bron: website Australische Rekenkamer). De start van de bouw is voorzien in 2023. De eerste van de in totaal twaalf nieuwe *Attack Class submarines* zou medio 2030 gereed moeten zijn. Met een initieel geplande uitfasering van de Collins-klasse vanaf 2026 betekent dit dat de levensduur moet worden verlengd met een zogenoemde *Life of Type Extension*, waarvoor nader onderzoek wordt verricht. De Australische rekenkamer heeft op basis van onderzoek naar het SEA1000-project de aandacht gevestigd<sup>10</sup> op het belang van een effectief lange termijn partnerschap met de geselecteerde buitenlandse werf. Ook beklemtoont de Australische rekenkamer in zijn rapport het belang van een risico-beheersingsstrategie waarmee kan worden ingespeeld op (de effecten van) verlenging van de ontwerpfasen, die nodig kan blijken omdat niet is gekozen voor een *military-off-the-shelf submarine platform*.

---

<sup>10</sup> Australian National Audit Office report nr. 22 2019-20, zie: <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/future-submarine-program-transition-to-design>,

**Bijlage 2. Overzicht governance-structuur en programmamanagement**



- CDS - Commandant der Strijdkrachten
- CZSK - Commandant Zeestrijdkrachten
- DBE - Directie Bedrijfsvoering en Evaluaties
- DCO - Directie Communicatie
- D-DMO - Directeur Defensie Materieelorganisatie
- DGB - Directeur-generaal Beleid / Directoraat-generaal Beleid
- DJZ - Directie Juridische Zaken
- DMO - Defensie Materieelorganisatie
- DMVD - Directeur Materieel Vastgoed en Duurzaamheid
- DOBP - Directeur Operationeel Beleid en integrale Plannen (van DGB)
- DPLAN - Directeur Plannen (van CDS)
- HCOV - Hoog-ambtelijke Commissie Onderzeebootvervangning
- HDFC - Hoofddirecteur/-directie Financiën en Control
- HDP - Hoofddirecteur Personeel
- IWO - Interdepartementaal Werkoverleg Onderzeeboten
- MCOV - Ministeriële Commissie Onderzeebootvervangning
- SG - Secretaris-generaal

### **Bijlage 3. Aanbevelingen extern bureau Gateway Review**

Uit: Gateway Reviewrapport 'Samen voor de beste onderzeeboot voor Nederland', 2 september 2020.

#### **Aanbeveling 1 - Investeer in elkaar en gezamenlijkheid**

Bewaak expliciet de noodzakelijke voorwaarden voor vertrouwen in- en extern: trek samen op en organiseer steun in plaats van verzet door in het project verwerving onderzeeboten werkelijk samen te werken met de interne en externe deelnemers, vanuit het streven en het vertrouwen dat het zeker een uitdaging maar ook een succes wordt. Pas op dit streven de stukken, de taal, het gewenste gedrag en de communicatie aan en beloon waar het goed gaat. Sta hierbij open en transparant stil bij dilemma's om daarvan te leren en verder te gaan. Organiseer bewust met elkaar hoe je van gelijk hebben naar gelijk krijgen komt: Deel vroegtijdig informatie, verwelkom tegenspraak, luister hiernaar en acteer vervolgens. Investeer hierbij - zeker in coronatijd - in de menselijke verhoudingen, de onderlinge samenwerking en de teamgeest, het gezamenlijk belang.

#### **Aanbeveling 2 - Wees rolbewust in gezamenlijkheid**

Geef positieve aandacht aan het koppelen van de gescheiden rollen. Het scheiden van rollen is relatief goed geregeld. Cruciaal voor succes is de vraag: 'welk effect willen we bereiken en welke bijdrage lever ik daaraan?' Voorkom dat de invulling van rolbewustheid verwordt tot een alibi voor het onttrekken aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid. Gebruik het risicomanagement om zorgen in de stuurgroep te bespreken.

#### **Aanbeveling 3 - Neem de gekozen governance serieus**

Formele en informele bilaterale overleggen (in- en extern, ambtelijk en bestuurlijk), zonder steeds de top te belasten met de noodzaak van voorafgaand akkoord, zijn belangrijk. Laat daarbij de procedures en de gekozen governance voor je werken: werk consequent volgens de afspraken en geef expliciet aandacht aan het voortdurend terugkoppelen en bijsturen van deze overleggen. De inrichting van de governance is bewust gekozen en dat betekent ook iets voor het gedrag in het programma.

#### **Aanbeveling 4 - Hou de werking van de governance levendig**

Besteed met enige regelmaat als stuurgroep expliciet aandacht aan de werking van de gekozen opzet: werkt hij nog zoals bedoeld? Lopen we tegen dilemma's aan? Wat gaat goed en wat kan beter? Wat is ervoor nodig om dat bij te sturen en betekent dat iets voor de opzet van de governance? Hou hierbij de stip op de horizon in ere: wat is het doel van de hele opzet?

#### **Aanbeveling 5 - Positioneer de programmamanager onafhankelijk, met de juiste ondersteuning**

Geef de programmamanager werkelijk de ruimte: positioneer haar/hem als onafhankelijk. Zowel in opzet als in de uitvoering. Let hier voortdurend op. De SG/Stuurgroep stuurt hem of haar aan. Ondersteuning van de programmamanager is nodig om minimaal de kwaliteit en de stroomlijning van de informatie te borgen.

#### **Aanbeveling 6 - Schrijf vanuit principes de governance zo eenvoudig mogelijk op**

Schrijf de voorgestelde structuur zo eenvoudig mogelijk op met daarbij duidelijk toegelicht waarom hiervoor wordt gekozen. Start hierbij met je belangrijkste principes die de nieuwe governance moeten ondersteunen. Beschouw het niet als de reparatie van een groot probleem, maar als opmaat tot gezamenlijk succes. De juiste taal hoort daarbij: positieve toonzetting is van belang. Communiceer dit goed intern en extern.