

Voortgangsrapportage programma vervanging onderzeebootcapaciteit (BS2022006538)

Inleiding

De vervanging van de onderzeebootcapaciteit is door de Tweede Kamer aangemerkt als een groot project conform de Regeling Grote Projecten (Kamerstuk 34225, nr. 2). De Kamer wordt, zoals gebruikelijk bij Defensie Materieel Proces (DMP-)projecten, over de onderzeebootvervanging in DMP-brieven geïnformeerd. Voor de als groot project aangemerkte (DMP-)projecten ontvangt de Kamer afzonderlijke voortgangsrapportages. In de uitgangspuntennotitie heeft de Kamer verzocht om een jaarlijkse voortgangsrapportage in de fase tussen de zogenoemde B-brief en D-brief van de onderzeebootvervanging, op (uiterlijk) 1 april te ontvangen (DMP D-fase). Op verzoek van de Kamer voert de Auditdienst Rijk (ADR) onderzoek uit naar de totstandkoming en inhoud van de voortgangsrapportages. De nu voorliggende rapportage volgt op de basisrapportage (Kamerstuk 34225, nr. 31) en betreft de eerste voortgangsrapportage over het programma vervanging onderzeebootcapaciteit. De ADR streeft ernaar om het accountantsrapport uiterlijk tijdens het meireces aan te bieden.

Voortgangsrapportages in het kader van de Regeling Grote Projecten beschrijven de feitelijke ontwikkelingen in het programma vanaf het vorige moment van rapporteren (in dit geval de basisrapportage met peildatum 5 februari 2021) tot en met het eind van het kalenderjaar, aangevuld met voor de Kamer relevante besluiten tot aan het moment van formele vaststelling van de rapportage. Dit betekent dat terwijl de peildatum van de voorliggende voortgangsrapportage is vastgesteld op 31 december 2021, de Tweede Kamer in de aanbiedingsbrief aanvullend wordt geïnformeerd over de recente besluitvorming over de planning en het vervolg van het programma. De besluitvorming hierover is reeds aangekondigd in de brief aan de Kamer van 27 oktober 2021 (Kamerstuk 34225, nr. 34) waarin Defensie kenbaar heeft gemaakt dat de planning van het programma vervanging onderzeebootcapaciteit substantiële aanpassing behoeft. In zijn toelichting hierop heeft de toenmalige minister Kamp de Kamer laten weten dat Defensie eerst de uitkomsten van verschillende onderzoeken afwacht alvorens nader te communiceren over de planning en het vervolg van de D-fase. Dit betreft allereerst een doorlichting van de programmaorganisatie door consultancybureau Andersson Efficers Felix (AEF) en het onderzoek naar de oorzaken van de tijdsoverschrijdingen door de afdeling managementinformatie (AMI) van de Hoofddirectie Financiën en Control. Daarnaast gaat het om het onderzoek onder leiding van de Commandant Zeestrijdkrachten (CZSK) naar de mogelijkheden en implicaties van langer doorvaren met de Walrusklasse.

Omdat de onderzoeken aandachtsgebieden betreffen waarover de Kamer in de voortgangsrapportages wenst te worden geïnformeerd (programmabeheersing, planning, transitie) zijn de uitkomsten van de onderzoeken en daaruit voortvloeiende maatregelen verwerkt in deze voortgangsrapportage. AEF heeft ter aanvulling een overkoepelende reflectie opgesteld van de onderzoeken door AEF en AMI in samenhang, met daarin de belangrijkste aandachtspunten ter besluitvorming. Alle onderzoeksresultaten worden gelijktijdig met de voortgangsrapportage aangeboden.

De volgende informatie is in de bijlagen bij deze rapportage opgenomen:

- Bijlage 1 bevat een overzicht van de maatregelen die voortvloeien uit de onderzoeken door AEF en AMI naar de governance en programmabeheersing.
- Bijlage 2 bevat een schematische weergave van de gewijzigde governance-structuur.
- Bijlage 3 bevat voor het programma relevante internationale ontwikkelingen in de landen van de kandidaat-werven en in Australië.

De volgende (commercieel) vertrouwelijke bijlagen bij deze rapportage zijn afzonderlijk aangeboden:

- Vertrouwelijke bijlage 1 bevat de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek door CZSK naar de mogelijkheden en implicaties van langer doorvaren met de Walrusklasse en de appreciatie hiervan door de Commandant der Strijdkrachten (CDS).
- Commercieel vertrouwelijke bijlage 2 maakt het taakstellende budget inzichtelijk, inclusief wijzigingen in de risicoreservering en de top-10 risico's.

Doel en afbakening

De vervanging van de Walrusklasse betreft een programma met als doel om 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 worden beschermd, zoals in het Caribisch gebied. Een voortvarende aanpak van het vervolg van het programma is des te urgenter geworden in het licht van de snel verslechterde veiligheidssituatie langs de oostflank van het NAVO-verdragsgebied. De destabiliserende militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne dwingt Europese NAVO-landen zoals Nederland om sneller dan tot dusver voorzien hun defensie-uitgaven op peil te brengen en te investeren in capaciteiten waaraan behoefte bestaat in de NAVO en de EU. De onderzeeboten vormen een belangrijke en veel gevraagde niche-capaciteit, waarop bondgenoten en partners de komende decennia moeten kunnen blijven rekenen.

De rapportages hierover in het kader van de Regeling Grote Projecten beslaan meer aandachtsgebieden dan de verwerving van nieuwe onderzeeboten binnen te stellen eisen aan het product, de looptijd van het project en het taakstellend budget. Naast de onderzeeboot als platform gaat het bijvoorbeeld om de bewapening, ondersteunende capaciteiten en alle met de investering gepaard gaande kosten (*Life Cycle Costing* – LCC) en risico's. Ook worden relevante internationale ontwikkelingen op onderzeebootgebied gemeld. In de huidige fase spitst de aandacht zich toe op de landen van de kandidaat-werven (Duitsland, Frankrijk, Zweden) omdat ontwikkelingen in deze landen van invloed kunnen zijn op het programma. Daarnaast wordt Australië behandeld, dat in september 2021 heeft aangekondigd om in plaats van de ontwikkeling en bouw van twaalf conventionele *long range* onderzeeboten samen met de Franse werf Naval, over te gaan tot de verwerving van acht nucleair voortgestuwde onderzeeboten in samenwerking met de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk (zie bijlage 3).

Om in de inleiding genoemde redenen gaat in deze voortgangsrapportage relatief veel aandacht uit naar de verbetermaatregelen voor de governance en programmabeheersing, op basis van de onderzoeken door AEF en AMI.

Ontwikkelingen sinds start dialoog

De D-fase ter voorbereiding op de verwerving van nieuwe onderzeeboten bestaat uit drie stappen: voorbereiding, dialoog en gunning. De Ministeriële Commissie Onderzeebootvervanging (MCOV) heeft de kaders voor de dialoog op 5 februari 2021 goedgekeurd en ingestemd met de start van de dialoog. Gedurende de dialoog is met de drie kandidaat-werven gesproken met als doel om te komen tot een eisenpakket voor de beste boot voor de beste prijs, met oog voor risicobeheersing, de uitwerking van het nationaal veiligheidsbelang en de strategische autonomie, en tijdige levering. Hiervoor zijn bij aanvang drie dialoogronden voorzien. Defensie is gevorderd tot en met het eerste deel van de tweede dialoogronde, dat in december 2021 is uitgevoerd. Na afloop van elke ronde wordt de balans opgemaakt en bezien hoe met de verkregen inzichten optimale diepgang en voortgang in een volgende ronde kan worden bereikt ('trechtering'). Dit zijn ook de momenten waarop de integrale planning wordt bezien en het nodig kan zijn om bij te sturen op proces en inhoud, ten einde het programma binnen de kaders te kunnen uitvoeren.

Vanaf de start van de dialoog was bekend dat de planning onder druk stond, maar gold ook het uitgangspunt dat de haalbaarheid van de planning en mijlpalen moesten blijken tijdens de dialoog met de kandidaat-werven. Gedurende de eerste dialoogronde ontstond beter inzicht in realistische

doorlooptijden voor de verwervingsvoorbereidingsfase en voor de periode vanaf contracttekening tot en met de levering van de eerste nieuwe onderzeeboten. Na de eerste dialoogronde was duidelijk dat de in de basisrapportage gemelde mijlpalen van contracttekening eind 2022, levering eerst nieuwe onderzeeboot vanaf 2028, uitfasering Walrusklasse uiterlijk eind 2031, niet langer haalbaar waren. Het projectteam heeft in september 2021 een bijgestelde planning gemaakt op basis van meer realistische inschattingen van de doorlooptijden. Naar aanleiding hiervan is de Kamer op 27 oktober 2021 geïnformeerd dat sprake is van een substantiële aanpassing van de planning (Kamerstuk 34225, nr. 34). Besloten werd om alvorens een nieuwe planning bekend te maken, eerst de uitkomsten van verschillende onderzoeken af te wachten en in de tussentijd de tweede dialoogronde van start te laten gaan in december. In december 2021 is uitgebreid met de kandidaat-werven gesproken over een realistische tijd tussen het moment van contracttekening en het moment van overdracht van de eerste en de tweede onderzeeboot. De uitkomsten van de gesprekken onderstrepen het belang van nadere toespitsing van het eisenpakket. Ook bleek (opnieuw) dat de dialoog langer zal duren dan bij aanvang beoogd en dat op basis van de leverschema's van de kandidaat-werven moet worden uitgegaan van een langere doorlooptijd voor de periode tussen contracttekening en het volledig operationeel inzetbaar krijgen van de eerste twee nieuwe onderzeeboten.

Vanaf begin 2021 is de systematiek van doorlopende risicoanalyse tot stand gekomen, waarbij de planning wordt beschouwd aan de hand van verschillende scenario's (probabilistische analyse). Gedurende 2021 is de systematiek stapsgewijs verbeterd en zijn periodieke kwartaalrapportages in de governance-overleggen besproken. In deze rapportages is vanaf het begin gewaarschuwd over de (on)haalbaarheid van de planning. De risicorapportage van het projectteam over het vierde kwartaal van 2021 is, uitgaande van een reeds bijgestelde planning op basis van meer realistische doorlooptijden, nog altijd alarmistisch van toon. De rapportage vermeldt dat de planning van de aanbestedingsfase tot op het laagst mogelijke detailniveau is uitgewerkt, maar dat de informatie over de (pre)productiefase na contracttekening beperkt is. De planning bevatte ten tijde van het opstellen van de risicorapportage geen buffer rondom de mijlpalen van de verschillende fases. Dit betekent dat hoewel de fases van het project verlengd zijn, uitloop van de ene fase direct vertraging oplevert van de start van de volgende fase.

De risicoanalyses uit het vierde kwartaal van 2021 bevestigen het eerder ontstane beeld dat de in de basisrapportage gemelde planning onhaalbaar is, maar maken ook duidelijk dat hetgeen de werven aanbieden nog niet past binnen de beoogde richtprijs en plafondprijs, en dat de risicoreservering geen ruimte meer bevat om onvoorziene tegenvallers op te vangen. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de extra investeringskosten voor langer doorvaren met de Walrusklasse (zie onderstaand), of met mogelijk sterk gestegen prijzen op de defensiemarkt als gevolg van schaarste en inflatie.

Planning

De planning is op basis van de uitkomsten van de dialoogronde in december 2021 geactualiseerd, van realistische doorlooptijden voorzien en naar aanleiding van de genoemde onderzoeken nogmaals kritisch bezien door experts en defensiemedewerkers van buiten het projectteam. Dit heeft geleid tot de toepassing van bandbreedtes en buffers om tegenvallers te kunnen opvangen. De bijgestelde planning laat een verschuiving zien van meerdere jaren in zowel het geschatte moment van contracttekening, als het moment waarop de nieuwe boten instromen. Het vervolgen van de huidige aanpak kan op basis van de huidige informatie erin resulteren dat de contracttekening met de winnende werf zou geschieden in de periode midden 2025 – begin 2026 en dat de eerste twee nieuwe onderzeeboten in de periode 2035 - 2038 volledig operationeel inzetbaar beschikbaar komen. Hoewel het risico op een *capability gap* reëel is in alle onderzochte planningsscenario's, is de kans daarop het grootst bij voortzetting van de huidige dialoogaanpak. Dit volgt uit de relatief lange tijdsduur van de beoogde dialoog in drie ronden, waardoor na de gunning en contracttekening tot aan einde levensduur Walrusklasse (nog) minder tijd resteert om onvoorziene tegenvallers bij ontwerp en bouw, dan wel bij de beproevingen van de nieuwe onderzeeboot te kunnen opvangen. Deze bevinding heeft geleid tot het onderzoeken van

verschillende handelingsopties. In de aanbiedingsbrief is de aanpak uiteen gezet waarvan Defensie meent dat deze, alle beschikbare informatie in overweging nemend, het minst ongunstige tijdspad oplevert.

ADR-aanbevelingen bij de basisrapportage

De ADR heeft bij de totstandkoming van de basisrapportage vastgesteld dat Defensie de daarvoor opgestelde procesbeschrijving heeft gevolgd, maar heeft ook opgemerkt dat hierin niet expliciet is uiteengezet hoe de kwaliteit van de informatie wordt gewaarborgd. Bij afwezigheid van een intern controleorgaan, kunnen volgens de ADR deskundigen conceptteksten toetsen voordat deze als onderdeel van een rapportage in de governance-overleggen worden behandeld.

In lijn met de eerste aanbeveling van de ADR heeft Defensie stappen ondernomen ter borging van de kwaliteit van de informatie, voorafgaand aan behandeling van integrale voortgangsrapportages in de governance. Dit betreft conform de reactie op het ADR-rapport het aanvullen van de procesbeschrijving met een beschrijving hoe de kwaliteit van de informatie wordt gewaarborgd. Daarnaast is besloten tot een externe doorlichting van de programmaorganisatie en governance door het consultancy bureau Andersson Elffers Felix, waarbij de ADR-aanbeveling in de onderzoeksopzet is betrokken.

Deze externe doorlichting heeft onder meer geresulteerd in de maatregel om een intern programmaoverleg in het leven te roepen, met gelijktijdige opheffing van voorheen de program board. In het interne programmaoverleg zitten naast leden van het projectteam ook medewerkers van de directies van de Bestuursstaf en CZSK, die tevens vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep. Met dit tweewekelijks overleg wordt de afstand tussen het bestuurlijk niveau en het projectteam verkleind, wordt intensiever informatie uitgewisseld en gezamenlijk de besluitvorming in de governance voorbereid. Het programmateam wordt versterkt en er worden meer *checks and balances* georganiseerd (zie ook bijlagen 1 en 2).

De ADR heeft ook aanbevolen dat Defensie, gezien het grote belang van de beheersing van modificaties, de risicomanagementplannen van de werven gedegen beoordeelt of laat beoordelen.

Zoals uiteengezet in de basisrapportage, vormen risico- en kostenbeheersing wezenlijke uitgangspunten en gunningscriteria bij de verwerving van de nieuwe onderzeeboten. Defensie realiseert zich dat elke aanpassing van een door de kandidaat-werf voorgesteld (MOTS-) ontwerp extra risico's met zich kan meebrengen en eist daarom dat de kandidaat-werven de risico's verifieerbaar in kaart brengen en in een degelijk risicomanagementplan voorzien. De 'ontwerpvolwassenheid' van de aanbiedingen door de kandidaat-werven en de verwachte effectiviteit van hun risicomanagementplannen, vormen belangrijke onderdelen van de besluitvorming en de gunning.

De evaluatie van de ontwerpvolwassenheid zal worden uitgevoerd door de specialisten van Defensie ondersteund door MARIN en TNO. De effectiviteit van het risicomanagement van de kandidaat-werven zal door Defensie zelf worden beoordeeld op basis van kwaliteit- en risico-audits. Zo zal het bureau Toezicht Defensie Leveranciers van Defensie Materieel Organisatie (DMO) na ontvangst van de offertes en voorafgaand aan de gunning onderzoek doen naar de maatregelen die de werven zeggen te kunnen treffen op het gebied van *quality control/quality assurance*. Hiermee kan Defensie controleren op welke wijze de werf zijn kwaliteitsmanagement heeft georganiseerd en of daar consequent uitvoering aan wordt gegeven.

Sturing en programmabeheersing

De onderzoeken door AEF en AMI schetsen een kritisch beeld, waarbij onder meer de volgende zaken naar voren komen. Er zijn onrealistische doorlooptijden gehanteerd en het zorgvuldig doorlopen van het proces voerde in de besluitvorming vaak de boventoon in plaats van sturing op het kader 'tijd'. De rapporten noemen onder meer dat de initieel gecommuniceerde mijlpalen voor de vervanging nog een deugdelijke onderbouwing ontbeerden. Deze onderbouwing heeft pas na de

basisrapportage, mede op basis van informatie van de kandidaat-werven uit de dialoog, geresulteerd in het opnemen in de planning van meer realistische doorlooptijden voor de verschillende processtappen. Onzekerheden in de planning zijn weliswaar benoemd, maar hadden zowel intern als extern luider of vaker kunnen doorklinken, zeker toen werd onderkend dat de planning onder (grote) druk stond. Het risicomanagement gebaseerd op doorlopende (kritische) analyses, het denken in verschillende scenario's en opties, en een probabilistische analyse van de planning, zijn relatief laat als onderdeel van de projectbeheersing tot stand gekomen. Het blijkt de nodige tijd te kosten om de systematiek van de risicorapportages uit te werken tot een goed bruikbaar sturingsinstrument voor de governance. De programmamanager en de governance-overleggen bleken voorts op een te grote afstand te staan van de projectuitvoering.

Bijlage 1 bevat een overzicht van de maatregelen die voortvloeien uit de aanbevelingen door AEF en AMI en die ertoe dienen om de governance en programmabeheersing te verbeteren en verder te professionaliseren. Een aantal daarvan is onderstaand kort toegelicht, omdat dit aspecten betreft waarover ook in de basisrapportage en in de beantwoording van de Kamervragen (Kamerstuk 34225, nr. 32) eerder informatie is verstrekt.

Aanpassingen aan de governance betreffen onder meer vereenvoudiging door het opheffen van de program board en daarmee verbonden het versterken en eenduidiger aansturen van het projectteam. Om beter de verbinding te leggen tussen bestuursniveau en de projectuitvoering (en daarmee besluitvorming in de stuurgroep effectiever te maken, en de kwaliteit van de informatie beter te waarborgen), zullen vertegenwoordigers van de leden van de stuurgroep deel gaan uitmaken van een intern programmaoverleg (IPO) onder voorzitterschap van de programmadirecteur (voorheen programmamanager). Het voorzitterschap van de stuurgroep gaat over van de secretaris-generaal naar de directeur-generaal beleid (DGB), die daarmee beter invulling kan geven aan zijn opdrachtgeverrol in de huidige fase van het programma.

Voor het vervolg van de D-fase is een kwalitatieve en kwantitatieve versterking van de projectorganisatie nodig. DMO heeft vooruitlopend op de uitkomsten van de onderzoeken reeds een voorstel uitgewerkt dat hiervoor een basis biedt en met spoed kan worden uitgevoerd, rekening houdend met de aanbevelingen. De inschakeling door DMO van een zogenoemd *red team* als kritisch 'zijlicht' wordt bij voorbereiding van besluitvorming over een volgende fase met het oog op de juiste *checks and balances* voortgezet.

De projectbeheersing en het risicomanagement zullen worden aangescherpt en vervolmaakt. Risicoanalyses en -rapportages moeten worden uitgewerkt tot volwaardige sturingsinstrumenten op basis van scenario's en opties. Duidelijk moet zijn wie (mee)beslissen over de sturing binnen de kaders, en wie beslissen over de kaders zelf waarbij ook voor het bewaken van het kader tijd een duidelijke eigenaar benoemd dient te worden. In toekomstige projecten zal hieraan eerder in het traject uitvoering worden geven.

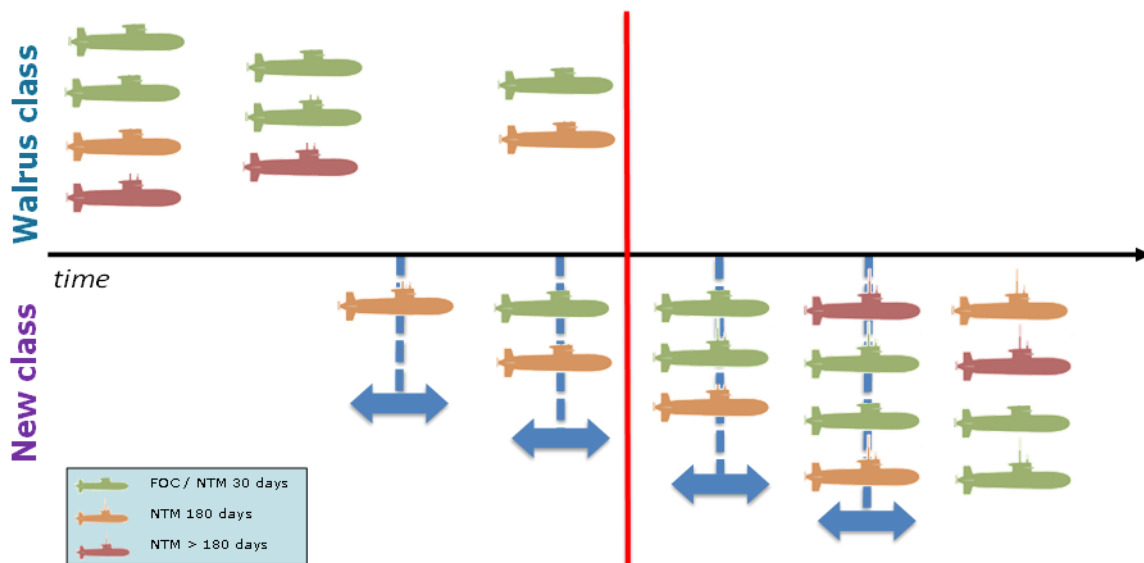
Mijlpalen moeten berusten op degelijk onderbouwde doorlooptijden voor de verwerving, ontwikkeling, bouw, levering en ingebruikname van een nieuwe capaciteit. Dit kan voor toekomstige projecten betekenen dat mijlpalen later dan nu gebruikelijk worden vastgesteld en gecommuniceerd. Tot dat moment is het realistischer om onzekerheden te benoemen en te werken met bandbreedtes op basis van een probabilistische inschatting.

Transitie

Uit de dialooggesprekken met de kandidaat-werven is gebleken dat de oorspronkelijke mijlpalen, die berusten op de levering van de eerste en de vierde onderzeeboot, niet per sé leiden tot een planning waarmee de optimale beschikbaarheid gedurende de gehele levensduur van de nieuwe onderzeeboten wordt behaald. De transitie wordt gebaseerd op de mijlpaal dat de eerste twee nieuwe onderzeeboten volledig operationeel inzetbaar zijn (*Fully Operational Capable* - FOC) en vanaf dat moment de laatste twee operationele Walrusklasse onderzeeboten uit dienst worden gesteld. De kandidaat-leveranciers wordt gevraagd een optimale productieplanning en bijbehorend

leveringsschema rondom deze mijlpaal op te stellen. De productieplanning van de winnende werf wordt uiteindelijk contractueel vastgelegd.

Het uitgangspunt van de transitie van de Walrusklasse naar de nieuwe onderzeebootklasse vormt het vermijden van een periode waarin geen onderzeebootcapaciteit beschikbaar zou zijn, en het zoveel mogelijk voldoen aan de nationale inzeteisen geformuleerd in de Aanwijzing Gereedheid Defensie (AGDEF) en aan de NAVO-verplichtingen. De kern van deze capaciteit is de operationele gereedheid van ten minste twee onderzeeboten, de zogenoemde *2-naar-2* transitie. Dit betekent een geleidelijke overgang, waarbij de derde en de vierde onderzeeboot snel daarna moeten volgen om de inzetbaarheid van de onderzeebootcapaciteit op langere termijn te kunnen waarborgen. In alle onderzochte planningsscenario's is overigens het risico op een *capability gap* reëel.



Figuur 1. Schematische weergave transitieperiode Walrusklasse naar nieuwe klasse.¹

Het vergt verschillende stappen voordat een nieuwe onderzeeboot door de werf wordt overgedragen en in dienst kan worden gesteld. Na de bouw en tewaterlating wordt een reeks van acceptatietesten uitgevoerd, de *Harbour Acceptance Trials* en de *Sea Acceptance Trials* (HAT/SAT). Deze periode duurt samen ongeveer 1,5 jaar. Vanaf dat moment volgt een periode van *operational evaluation* om boot en bemanning op te werken voor inzet. Voor deze periode moet 1 jaar worden gerekend tot het moment dat de onderzeeboot volledig operationeel inzetbaar is (*Fully Operational Capable*).

Onderzoek langer doorvaren Walrusklasse

Zoals de Tweede Kamer gemeld (Kamerstuk 34225 nr 34, 27 oktober 2021) heeft Defensie onderzocht of het mogelijk is om de operationele levensduur van de Walrusklasse te verlengen. De uitkomst van dit onderzoek (zie vertrouwelijke bijlage 1) is dat het onder voorwaarden technisch mogelijk is om tot midden jaren dertig veilig en operationeel relevant door te varen.

¹ NTM: Notice to Move, FOC: Fully Operational Capable

Zo zal ten eerste het aantal onderzeeboten dat vaargereed wordt gehouden vanaf 2022 stapsgewijs moeten worden teruggebracht naar uiteindelijk twee onderzeeboten. Hieraan ligt hoofdzakelijk de efficiënte toepassing van de beperkte onderhoudscapaciteit van de Directie Materiële Instandhouding (DMI) van de Koninklijke Marine en de beschikbaarheid van reserveonderdelen ten grondslag. Doordat de platformen ouder worden, zal het aantal storingen toenemen. Dat vraagt een steeds grotere inspanning van DMI. Het eerste platform dat uit de vaart wordt genomen, is nog niet gemoderniseerd binnen het Instandhoudingsprogramma Walrus-klasse (IP-W). Door nu te besluiten dat niet meer te doen, kan DMI zich met haar schaarse capaciteit richten op de instandhouding van de resterende drie platformen. Als bijkomend voordeel komen alle reeds aangekochte onderdelen beschikbaar voor de drie resterende boten. Ook van de overige systemen aan boord komen reserveonderdelen beschikbaar. Het onderliggende technische plan is getoetst door de Maritieme Zeewaardigheidsautoriteit bij DMO.

Ten tweede zijn aanvullende investeringen nodig om de Walrusklasse veilig en operationeel relevant te houden. Het planmatig later instromen van de nieuwe onderzeeboten levert anderzijds ook een besparing op ten opzichte van de huidige financiële reeksen in het Defensie Lifecycle Plan (DLP). De benodigde investeringen zullen met het oog op een bewuste ontkoppeling buiten het projectbudget, maar binnen de Defensiebegroting, worden opgevangen. De komende periode brengt Defensie de te verwachten meerkosten als gevolg van het langer doorvaren met de Walrusklasse zo nauwkeurig mogelijk in kaart.

Tot slot zijn er personele en operationele consequenties. Het personeel zal langer dan verwacht moeten doorvaren op de Walrusklasse-onderzeeboten. Het is van belang dat dit te allen tijde veilig gebeurt. Zorgvuldige communicatie hierover richting het personeel is essentieel. Een extra inspanning zal nodig zijn om personeel aan te trekken en te behouden. De operationele consequenties zijn gerubriceerd maar behelzen ten eerste dat de inzetduur waarmee planmatig rekening wordt gehouden, korter wordt. De nationale inzetbaarheidseis volgens de gereedstellingsopdracht van de Commandant der Strijdkrachten (AGDEF) zal hierop naar beneden moeten worden bijgesteld en dit is onderwerp van gesprek in het reguliere *Nato Defence Planning Process* (NDPP). Door veroudering van de onderzeeboten en verbetering van de detectiemogelijkheden van potentiële tegenstanders, zullen de inzetmogelijkheden met de tijd afnemen en kunnen de Walrusklasse onderzeeboten dan niet meer alle hoofdtaken uitvoeren zoals dat nu wel het geval is. Nederland houdt op basis van dit plan tot midden jaren dertig een inzetbaar onderzeebootwapen zowel nationaal als in NAVO-verband.

Eisen aan de nieuwe onderzeeboot

Dialogronde 1 had als doel meer begrip en inzicht te krijgen zowel voor Defensie over het aanbod van de kandidaat-werven, als voor de kandidaat-werven over de vraag van Defensie. Ronde 1 was bedoeld ter verificatie en waar mogelijk toetsing op haalbaarheid en validatie van de tenderdocumenten die met de kandidaat werven zijn gedeeld. Na dialogronde 1 was de conclusie dat er behoefte was om verder te convergeren en duidelijkheid te verschaffen aan de kandidaat-werven. De doelstelling voor de dialogronde die in december 2021 is voltooid, was het identificeren van de draaiknoppen ter verbetering van de haalbaarheid van het concepteisepakket binnen de kaders Product, Tijd en Geld, met inbegrip van de programmerisico's en contractvoorwaarden. De kernvraag was dan ook of, en zo ja, welke convergentiestappen voldoende perspectief bieden om binnen de vastgestelde kaders de behoefte (het leveringscontract met bijbehorende programma's van eisen) verder uit te werken tot tenderdocumenten. De conclusie na voltooiing van deze dialogronde is dat er voldoende informatie is verkregen voor verdere convergentie en dat Defensie op constructieve wijze is uitgedaagd om het tenderdossier te verbeteren door de behoefte concreter uit te werken.

In de basisrapportage is vermeld dat Defensie het conceptprogramma van eisen richting het einde van de dialoog zal aanscherpen en vaststellen, en dat werven moeten voldoen aan doorlopende primaire eisen zoals beveiliging van informatie, intellectuele eigendomsrechten en de financiële

positie van de kandidaat-werven. De overige primaire eisen en de secundaire eisen om te voldoen aan de kaders Product, Tijd en Geld worden uiteindelijk omgezet in een definitief eisenpakket en contractueel vastgelegd. In de rapportageperiode zijn stappen gezet om het programma van eisen aan te scherpen en toe te werken naar een volwaardig tenderdossier.

De kandidaat-werven worden via het gunningsmodel gestimuleerd om in concurrentie te komen tot een oplossing die zoveel mogelijk voldoet aan de secundaire eisen. Om de werven duidelijkheid te geven is de door Defensie gestelde prioritering een vereiste. Door deze prioritering te delen in combinatie met de primaire eisen, kunnen de kandidaat-werven ontwerpafwegingen maken vanuit hun eigen MOTS-concept en toewerken naar een beoogde winnende aanbieding die de meeste meerwaarde oplevert voor Defensie. Delen van dit concept-model gebruikt Defensie nu al om de gesprekken met de kandidaat werven zo veel mogelijk te convergeren richting de beste boot voor de beste prijs, risicobeheersing en de uitwerking van het nationaal veiligheidsbelang en de strategische autonomie. Voor het tot stand komen van het gunningsmodel is een plan van aanpak geschreven over de wijze waarop in een aantal stappen het uiteindelijke gunningsmodel tot stand komt. Het complete model zal uiteindelijk onderdeel uitmaken van de *Request for Quotation*. De kandidaat-werven kunnen zichzelf op deze criteria onderscheiden ten opzichte van de concurrentie. De werf die het beste resultaat haalt in het gunningsmodel krijgt uiteindelijk de opdracht gegund.

Toetsingskader materieelverwerving van de plank

Het COTS/MOTS-beleid van Defensie vloeit voort uit de aanscherping van het materieelbeleid in 2012 en is vastgelegd in het toetsingskader 'Verwerving van de plank' (Kamerstuk 32733, nr.77). Het uitgangspunt hierbij is dat materieel commercieel of militair 'van de plank' wordt gekocht. Het verwerven van de plank beoogt op voorhand meer zekerheid over de kosten en de looptijd van een materieelproject dan bij de ontwikkeling van een product.

In de basisrapportage vervanging onderzeebootcapaciteit is uiteengezet dat het toetsingskader 'Verwerving van de plank' tot dan toe niet is toegepast omdat in de B-fase niet is gekozen voor een ontwikkeltraject. Bij de onderzeebootvervanging vormen bestaande onderzeebootontwerpen (*military off the shelf* – MOTS) van de kandidaat-werven het uitgangspunt en is geen sprake van de ontwikkeling van een geheel nieuwe onderzeeboot 'vanaf de tekentafel' of de aanschaf van prototypes voor beproeving. In de basisrapportage is ook gemeld dat het toetsingskader (alsnog) van toepassing is indien de aanpassing van MOTS ingrijpend blijkt en leidt tot hoge meerkosten. Er is dan sprake van doorontwikkeling en het materieel moet worden getypeerd als 'gemodificeerde MOTS', waarop het toetsingskader van toepassing is.

In antwoord op Kamervragen over de basisrapportage is gemeld dat in de eerste dialoogronde bleek dat, ook zonder nog te beschikken over een precieze inschatting door de kandidaat-werven van de risico's en de kosten ten opzichte van een MOTS-ontwerp, een aantal van de door Defensie ingebrachte behoeften leidt tot ingrijpende aanpassingen van de ontwerpen. In de beantwoording is daarom gemeld dat het in de rede ligt om de twaalf controlevragen uit het toetsingskader als onderdeel van de D-fase te beantwoorden, ter nadere onderbouwing van de keuzes voor ontwerpaanpassingen binnen de kaders van de B-brief. Hieraan is sindsdien uitvoering gegeven.

Aan de hand van de controlevragen uit het toetsingskader moet kunnen worden aangetoond dat het benodigde materieel alleen of aanzienlijk goedkoper kan worden verkregen door deel te nemen aan een ontwikkeling of door de systeemontwikkeling en -integratie gedeeltelijk in eigen beheer uit te voeren. Aangezien de onderzeebootvervanging geen ontwikkeltraject betreft, maar er wel sprake is van aanpassingen op een MOTS-concept (gemodificeerde MOTS), gaat het hier om het verantwoorden van de extra kosten en risico's van beoogde aanpassingen, die moeten opwegen tegen de voordelen van oplossingen die kandidaat-werven kunnen bieden en die voldoende tegemoet komen aan de behoefte van Defensie. Dergelijke aanpassingen kunnen ook bestaan uit een afspraak dat Defensie een systeem, informatie of software levert die de kandidaat-werf zal moeten integreren in zijn ontwerp (*government furnished equipment/information/software* – Gfx). De kandidaat-werven blijven te allen tijde zelf verantwoordelijk voor het ontwerp, maar bij het

leveren van Gfx wordt Defensie voor dat specifieke onderdeel medeverantwoordelijk en zal het meerkosten moeten accepteren.

Ten aanzien van een aantal onderzeebootsystemen (sensoren, bewapening) is op basis van de controlevragen uit het toetsingskader uitgewerkt of enerzijds het leveren van een eigen systeem tot een significant beter product leidt dan met een (deel-)systeem uit de MOTS-ontwerpen, of anderzijds de aanpassing nodig is om de nieuwe onderzeeboot te laten voldoen aan de (minimale) eisen. Bij de toepassing van het toetsingskader blijkt dat de controlevragen niet eenvoudig en eenduidig zijn te beantwoorden, waar het de precieze risico's en (meer)kosten betreft. Daarnaast ontbreekt in het toetsingskader een praktisch handvat hoe de beantwoording te kwantificeren en om te zetten naar richtlijnen voor de verdere verwervingsvoorbereiding.

De uitkomsten van deze interne toetsing bieden beter inzicht in de onderbouwing van beoogde aanpassingen op de ontwerpen van de kandidaat werven en deze uitkomsten worden meegewogen bij de concretisering van het concepteisepakket, waarover de Kamer voorafgaand aan de offerteaanvraag nader zal worden geïnformeerd. Het ligt voorts voor de hand om de ervaringen met de toepassing van het toetsingskader op het programma vervanging onderzeebootcapaciteit te betrekken bij de actualisering van het toetsingskader, die is aangekondigd in de aanbestedingsbrief bij de uitkomsten van de beleidsdoorlichting COTS/MOTS (Kamerstuk 31516, nr. 34).

Wezenlijk nationaal veiligheidsbelang en strategische autonomie

Defensie wil de nieuwe onderzeeboten gedurende hun levensduur zelfstandig kunnen inzetten en tot op zekere hoogte zelf onderhouden en zal daarbij ook een beroep moeten doen op in Nederland aanwezige kennis en technologie. De borging van het wezenlijk nationaal veiligheidsbelang en strategische autonomie geeft hier invulling aan.² De Tweede Kamer heeft meermaals aangedrongen op vroege betrokkenheid van Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen bij het programma vervanging onderzeeboten. In de brief van 1 april 2021 ter beantwoording van de schriftelijke vragen van de leden Palland en Van Helvert (Aanhangsel Handelingen TK 2020-2021, nr. 2234), en in de beantwoording van feitelijke vragen over de basisrapportage heeft Defensie de Kamer geïnformeerd hoe deze betrokkenheid door het kabinet nader wordt vormgegeven. Voorts zijn vragen beantwoord over het programma in het schriftelijk overleg over de Defensiebegroting 2022 (Kamerstuk 35925 X, nr. 17). Onderstaand treft u nogmaals in het kort de belangrijkste uitgangspunten aan die sinds de basisrapportage (en in essentie de B-brief) ongewijzigd zijn gebleven, gevolgd door relevante ontwikkelingen sindsdien, waaronder de moties naar aanleiding van de begrotingsbehandeling.

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, tot op zekere hoogte, zelf 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 anderen. 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.

De benodigde 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

² Nader uitgewerkt in het rapport Materialisatie van het Wezenlijk Nationaal Veiligheidsbelang en de Sourcingafweging en in de Eindrapportage Voorbereidingsfase V-OZBT. Beide kaders zijn vastgesteld door de MCOV op 5 februari 2021 en zijn via de DAO ter vertrouwelijke inzage beschikbaar voor de leden van de VCD.

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.

Conform de motie-Stoffer c.s., die vraagt om het nationaal veiligheidsbelang en de strategische autonomie voor de onderzeebootcapaciteit te bestendigen en bevorderen (Kamerstuk 35570-X, nr. 30), zal Defensie in de D-fase eisen stellen ter borging van het wezenlijk nationaal veiligheidsbelang en de strategische autonomie. Deze eisen kunnen leiden tot een bepaalde mate van samenwerking tussen de werf en de Nederlandse Defensie Technologische en Industriële Basis (NLDTIB). Daarbij geldt de kanttekening dat tijdens de dialoog afgelopen jaar inzichtelijk is geworden dat naar het zich laat aanzien hoogstens een klein deel van de in dit kader geïdentificeerde kritieke systemen door Nederlandse bedrijven kan worden geleverd, dan wel alleen op een beperkt componentenniveau. Defensie zal voor de gegarandeerde toegang tot de daarmee samenhangende kennis, rechten en middelen dus ook in belangrijke mate afspraken moeten maken met partijen uit het buitenland.

Het gaat erom niet alleen de beste boot te kopen, maar ook te houden. Door gegarandeerde toegang tot en beschikbaarheid van kennis, technologie, industrie en intellectuele eigendomsrechten, draagt Defensie zorg voor de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de vervangende onderzeebootcapaciteit gedurende de levensduur, ongeacht het soort operaties en de coalitie waarbinnen deze plaatshebben. Dat betekent overigens niet dat Nederland binnen de eigen landsgrenzen onverkort over al deze zaken zelf dient te kunnen beschikken. De Defensie Industrie Strategie (DIS) stelt dat "nationale autonomie op grond van wezenlijke belangen wellicht wenselijk is, maar praktisch onhaalbaar". Dit geldt ook voor de onderzeeboten. Nederland beschikt immers sinds de jaren negentig niet meer over een zelscheppende onderzeebootindustrie.

Het programma is wezenlijk anders dan vervangingsprojecten voor bovenwaterschepen, waarbij de NLDTIB wel over de benodigde kennis en capaciteit beschikt. Het proces om te komen tot een gebalanceerd ontwerp is daarom niet te vergelijken met de wijze waarop dat destijds bij de Walrusklasse het geval was. De kandidaat-werven zijn nu zelf verantwoordelijk voor het ontwerp en dienen daarbij te voldoen aan de eisen die Defensie stelt. TNO, Marin en enkele Nederlandse bedrijven ondersteunen Defensie in de D-fase bij het analyseren en valideren van de voorstellen van de kandidaat-werven. Deze verschillen maken dat het niet realistisch is om uit te gaan van een vergelijkbare betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven.

Zoals eerder gemeld (Kamerstuk 34225, nr. 28) zijn exportkansen van Nederlandse kennis en technologie naar verwachting in de D-fase nog niet bekend. Zoals in de Kamerbrief bij de voortgangsrapportage is verwoord, is ervoor gekozen om een stap voorwaarts te zetten en de concurrentiegerichte offerteaanvraag zijn werk te laten doen. Er wordt op basis van alle tot dusver verkregen informatie nu concreet toegewerkt naar een offerteaanvraag (*Request for Quotation – RFQ*) op basis van een leveringscontract. Er zal in de planning geen tijd meer worden ingeruimd voor het nog resterende deel van de dialoog. Dit betekent ook dat er geen mogelijkheid is om conform de motie Van Helvert/Stoffer (Kamerstuk 35570-X, nr. 63) voorafgaand aan de gunning de kandidaat-werven te bevragen over exportkansen.

Naar aanleiding van de begrotingsbehandeling in november 2021 zijn twee nieuwe moties aangenomen, de motie Van Wijngaarden c.s. (Kamerstuk 35925-X, nr. 43) en de motie Stoffer c.s. (Kamerstuk 35925-X, nr. 36) die in het verlengde liggen van eerder aangenomen moties. Conform de motie Van Wijngaarden c.s. (Kamerstuk 35925-X, nr. 43) zal Defensie de Kamer voorafgaand aan het doen uitgaan van de offerteaanvraag vertrouwelijk informeren over de afweging tussen primaire en secundaire eisen in het beoordelingskader en gevolgen voor strategische autonomie die voortvloeien uit de daaraan gerelateerde gemaakte keuzes. Vanwege de gekozen aanpak en daarbij het afzonderlijk contracteren van de leveringen en de instandhouding, is de relatie tot de levensduurkosten en de 'return on investment' van de nieuwe onderzeeboten, zoals gevraagd door

de motie Van Wijngaarden c.s. (Kamerstuk 35925-X, nr. 43) in dit stadium niet inzichtelijk te maken.

Industriële samenwerkingsovereenkomst

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 onder meer nader uiteengezet in de basisrapportage, in een parallel traject met de kandidaat-werven een industriële samenwerkingsovereenkomst uit.

Het ministerie van EZK ziet betrokkenheid van de Nederlandse industrie via drie soorten activiteiten:

1. Activiteiten tussen werven en Nederlandse industrie voortvloeiend uit de maatregelen ter waarborging van het wezenlijk belang van nationale veiligheid en strategische autonomie. Bij deze activiteiten is er dus een directe link met de hoofdcontracten van Defensie;
2. Activiteiten tussen werven en Nederlandse industrie die niet uit deze maatregelen volgen maar wel gerelateerd zijn aan het wapensysteem onderzeeboot en leiden tot een versterking van de gebieden van de Defensie Industrie Strategie;
3. Activiteiten tussen werven en Nederlandse industrie die niet uit deze maatregelen volgen en niet gerelateerd zijn aan het wapensysteem onderzeeboot, maar wel leiden tot een versterking van de gebieden uit de Defensie Industrie Strategie.

Deze samenwerkingsovereenkomst 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 NLDTIB. Economische belangen maken deel 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 deel uit van het beoordelingskader en gunningsmodel.

Tijdens gehouden dialoogsessies werden de werven gestimuleerd de industriële samenwerkingsmogelijkheden te verkennen. De laatste stand van zaken (op basis van de dialoog in december 2021) is dat de werven nog veel vragen hebben over het gunningsmodel en het programma van eisen, waaronder de eisen voor de wezenlijke nationale veiligheid en strategische autonomie en de eisen omtrent instandhouding. Al deze onderwerpen werken voor de werven ook door in de wijze waarop zij de NLDTIB zullen betrekken. De werven beseffen dat zij in concurrentie zijn, en dat industriële samenwerking een manier is om zich te kunnen onderscheiden. Dit komt ook tot uiting in de eerste voorstellen die door de werven zijn gedaan. Deze moeten nog als zeer voorlopig worden beschouwd zolang het concept-eisenpakket en het beoordelingskader door Defensie nog niet helder zijn gedefinieerd. Er kunnen nog geen conclusies worden getrokken over de uiteindelijke omvang van de industriële samenwerkingsplannen van de werven.

Financiële aspecten en risicomanagement

Risicomanagement

Risicomanagement is bij de onderzeebootvervanging een doorlopend proces en vast onderdeel van de programmabeheersing. Ieder kwartaal wordt een rapportage opgesteld waarin de onderkende risico's worden geactualiseerd. 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 en de voortgang van de besluitvorming negatief kunnen beïnvloeden.

Voor deze voortgangsrapportage is het beeld van de risicorapportage over het vierde kwartaal 2021 het uitgangspunt. Deze risicorapportage is afgezet tegen de bekende informatie over de in september 2021 door het projectteam bijgestelde baseline planning, genomen besluiten, getroffen beheersmaatregelen en verkregen inzichten tot en met 31 december 2021. Ook de bevindingen uit de dialoogronde in december 2021 zijn meegenomen in deze rapportage. Zo blijft een actueel beeld van de risico's bestaan op basis waarvan beheersmaatregelen getroffen kunnen worden. In de commercieel vertrouwelijke bijlage 2 zijn de top tien risico's opgenomen voor geld en de top 5 risico's voor tijd, voorafgaand en na de gunning. Deze risico's geven een indruk van de belangrijkste onderkende risico's, maar dienen tegelijk te worden beschouwd als een momentopname, omdat deze gaandeweg de verwervingsvoorbereiding opnieuw worden gezien.

De risicorapportage over het vierde kwartaal van 2021 was, uitgaande van de na de eerste dialoogronde bijgestelde baseline planning, alarmistisch van toon. In algemene zin kan worden geconstateerd dat de risico's over de gehele linie zijn toegenomen ten opzichte van de basisrapportage in termen van geld en dat er op totaalniveau geen significante wijzigingen zijn op de risico's met tijdsimpact. De voornaamste reden voor de toename in geldrisico's is dat de benodigde maatregelen (convergentiestappen) om te gaan naar betaalbare en functionele boten conform de projectplanning in het vierde kwartaal van 2021 nog moeten worden uitgevoerd. Ook voor het onderdeel tijd dienen de huidige risico's in de vervolgstappen van het verwervingsproces gemitigeerd te worden teneinde de haalbaarheid te vergroten.

LCC-budget

De kosten en risico's tijdens de levensduur van de nieuwe onderzeebootcapaciteit zijn in kaart gebracht en beheerst met behulp van de levensduurkostenbenadering. Het levensduurkostenbudget (LCC-budget) berust 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 geactualiseerd overzicht van het LCC-budget is in de commercieel vertrouwelijke bijlage 2 bij deze voortgangsrapportage toegevoegd. Ter vergelijking is in de tabel ook het budget opgenomen zoals gepresenteerd in de vertrouwelijke bijlage van de basisrapportage, waarvan de Kamer eerder kennis heeft kunnen nemen. Het verschil tussen het budget in de basisrapportage en het actuele budget (prijsspeil 2021) wordt verklaard door de loon- en prijsbijstelling die in de tussenliggende jaren aan het budget is toegevoegd. Dit budget is onderdeel van de jaarlijkse prijsbijstellingssystematiek.

Zoals toegelicht in de aanbiedingsbrief bij de voortgangsrapportage, zal voor het vervolg focus moeten worden aangebracht. Dit betekent onder meer dat het budget voor de levering en het budget voor de instandhouding voor de aanbesteding worden losgekoppeld. Nadere contractuele afspraken over de instandhouding zullen volgen na de gunning en ondertekening van het leveringscontract met de winnende werf.

Transitiekosten

Zoals vermeld in de basisrapportage zullen 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.

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. Het budget van het gerelateerde project vervanging en modificatie MK48 is tevens bijgesteld door een valutacorrectie. Dit is in lijn met de reguliere prijsbijstellings- en valutastatistiek.

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*. In de basisrapportage is toelichting gegeven op de gerelateerde projecten en deze zijn tevens verwerkt in de vertrouwelijke bijlagen bij de basisrapportage over de levensduurkosten en over de bewapening. In de basisrapportage is gemeld dat voor enkele (wapen)systemen nog geen behoefte is gesteld of budget gereserveerd voor de aanschaf, maar dat in het eisenpakket wel *provisions for* zijn voorzien. De versterking van de maritieme slagkracht zal worden bezien in het licht van de huidige verslechterde veiligheidssituatie, waarover de Kamer in de Defensienota 2022 nader zal worden geïnformeerd.

Vervolgstappen

Defensie gaat, zoals aangekondigd in de aanbestedingsbrief, direct over tot voorbereiding van een offerteaanvraag in concurrentie, op basis van een leveringscontract. Dit betekent de uitwerking van een beoordelingskader en gunningsmodel plus het finaliseren van het programma van eisen voor het leveringscontract van de onderzeeboot. Het gevolg is dat het resterende deel van de dialoog komt te vervallen. Bij de eerstvolgende mijlpaal, zijnde het beoordelingskader en gunningsmodel, zal ik uw Kamer vertrouwelijk informeren over de afweging tussen primaire en secundaire eisen en de gevolgen voor strategische autonomie die voortvloeien uit de daaraan gerelateerde gemaakte keuzes, zoals gevraagd in de motie Van Wijngaarden c.s. (Kamerstuk 35925-X, nr. 43). Ik verwacht uw Kamer hierover na de zomer vertrouwelijk te kunnen informeren. Dan wordt ook de planning weer geactualiseerd. De planning wordt stap voor stap bezien en bijgesteld, waar nodig.

Defensie werkt vervolgens toe naar het uitsturen van een offerteaanvraag voor het leveringscontract, inclusief aspecten van wezenlijk nationaal veiligheidsbelang en strategische autonomie. Defensie streeft ernaar de offerteaanvraag (*Request for Quotation*) in het laatste kwartaal van 2022 te kunnen sturen naar de kandidaat-werven. In het leveringscontract zorgt Defensie voor voldoende waarborgen om de instandhouding vanuit de regierol in Den Helder duurzaam vorm te kunnen geven, bijvoorbeeld door te investeren in gebruiksrechten, intellectuele eigendomsrechten en infrastructuur. Defensie gunt hierbij om inhoudelijke gronden niet op levensduurkosten en contracteert instandhouding na de keuze voor een werf en een product. Hierdoor zijn de instandhoudingsfilosofie en het langdurige partnerschap tussen de DMI in Den Helder en de winnende werf, met betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven en kennisinstellingen, beter op te zetten.

Deze toegespitste aanpak scheelt tijd ten opzichte van het huidige traject en leidt ook tot meer focus bij de kandidaat-werven. Tegelijk kan het laten vervallen van het resterende deel van de dialoog risico's meebrengen zoals de mogelijkheid van ongeldige offertes, een grotere kans op *engineering change proposals* na contracttekening en mogelijk hogere kosten. Defensie zal hiervoor mitigerende maatregelen treffen. Het risicoprofiel en de risicoreservering zullen worden herijkt. Defensie zal ook juridisch advies van de landsadvocaat inwinnen over de juridische inkleding van de te volgen procedure. Er komt een nog grotere nadruk te liggen op vastlegging van toegang tot de kostenopbouw van de werf en een kostenmodel om de prijs-kwaliteit verhouding te kunnen beoordelen. Een deel van de mitigerende maatregelen zal vanwege de aanbesteding van vertrouwelijke aard zijn.

De kosten van langer doorvaren met de Walrusklasse worden losgekoppeld van het programma vervanging onderzeebootcapaciteit. In de komende periode wordt het risicoprofiel geactualiseerd en worden de risico-mitigerende maatregelen verder uitgewerkt. Daarnaast zal ook de businesscase worden geactualiseerd, waarbij uitgangspunten worden uitgewerkt zoals het ontkoppelen van het leveringscontract en de instandhouding evenals het in balans brengen van de risicoreservering en basisraming.

Bijlage 1 Aanbevelingen onderzoeksrapporten AEF en AMI

Door Defensie overgenomen maatregelen (uit: 'Reflectie op onderzoeken V-OZBT', Andersson Elffers Felix)

Sturing

AEF / Vereenvoudiging bestuurlijke governance

- Hef de huidige programboard met onmiddellijke ingang op.
- Herzien de nieuwe structuur na beëindiging van de D-fase. Hiertoe worden bij faseovergangen en eventueel vaker op verzoek van stuurgroep Gateway Reviews verricht.
- Vereenvoudig de huidige meervoudige deelname van DMO binnen de governance. DMO stelt een programmadirecteur aan met plaatsvervanger. Hierdoor is er rechtstreeks aansturing in DMO-lijn.
- Investeer in de invulling en uitvoering van de opdrachtgeversrol en regierol van DGB.

AEF / Introduceer operationeel programmaoverleg

- Operationeel programmaoverleg met deelname van DMO, DGB, HDFC, DPLAN en CZSK met doel om het "samen te doen".
- Mandateer het programmateam om (eenvoudige) beslissingen zelfstandig te nemen.

AEF / Versterk het projectteam op basis van de eisen van het project

- Programmadirecteur en plv zullen intensief gaan samenwerken.
- Versterk het projectteam, inclusief de achterliggende organisatiedelen in de werkstromen, om het tempo van de planning aan te kunnen.

AMI / Aanbevelingen rondom sturing

- Inrichting en functioneren van de governance structuur moet erop gericht zijn om ogenschijnlijk tegengestelde belangen van betrokkenen ten aanzien van de factoren Product, Tijd en Geld met elkaar in overeenstemming te brengen en hierin keuzes te maken.
- Neem bij het voorleggen van besluiten ook alternatieven op of licht toe waarom dat niet mogelijk is.
- Wees expliciet over in de governance vastgelegde organen en de aan hen toegekende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- Evalueer regelmatig de governance structuur, bij faseovergang of als gebeurtenissen daar aanleiding toe geven.
- Zorg in de projectorganisatie voor voldoende *checks and balances*.
- Zorg er voor dat *lessons identified* van vergelijkbare projecten worden meegenomen.

Communicatie

AEF / Creëer eenheid tussen stuurgroep en projectteam

- Betrek de programmadirecteur sterker bij de uitvoering van het project.

AMI / Aanbevelingen rondom communicatie

- Neem in de opdrachtbrief op wat de uitgangspunten zijn op product, tijd en geld.
- Reserveer in het verdere verloop van dit project voldoende tijd voor informeren naar besluitvoorbereiding tot besluitvorming.

Zelfkritisch vermogen

AMI / Aanbevelingen rondom zelfkritisch vermogen

- Draag vanuit de top uit dat er ruimte is voor discussie over eventuele aanpassing van de kaders voor de factoren Product, Tijd en Geld.
- Verzorg jaarlijks een inspiratiesessie voor (vertegenwoordiging van) de programma organisatie.

Planning

AEF / Versnel projectuitvoering

- Geef nu de hoogste prioriteit aan het vastleggen van het gunningsmodel. Het concept gunningsmodel voor de boot zal ten spoedigst beschikbaar komen. De oplevering gunningsmodel van andere gunningscriteria wordt nu bezien.
- Vereenvoudig waar mogelijk het onderliggend proces.
- Herijking van de uitvoeringsstrategie van de D-fase.

AEF/ Denk vooruit en hanteer verschillende scenario's

- DMO is verantwoordelijk voor het vooruitkijken met verschillende scenario's tot en met indienststelling.
- Het heeft de voorkeur om benodigde technische kennis in het projectteam in de eigen organisatie te krijgen en een kostenbewuste afweging te maken bij externe inhuur.

AMI / Projectbeheersing

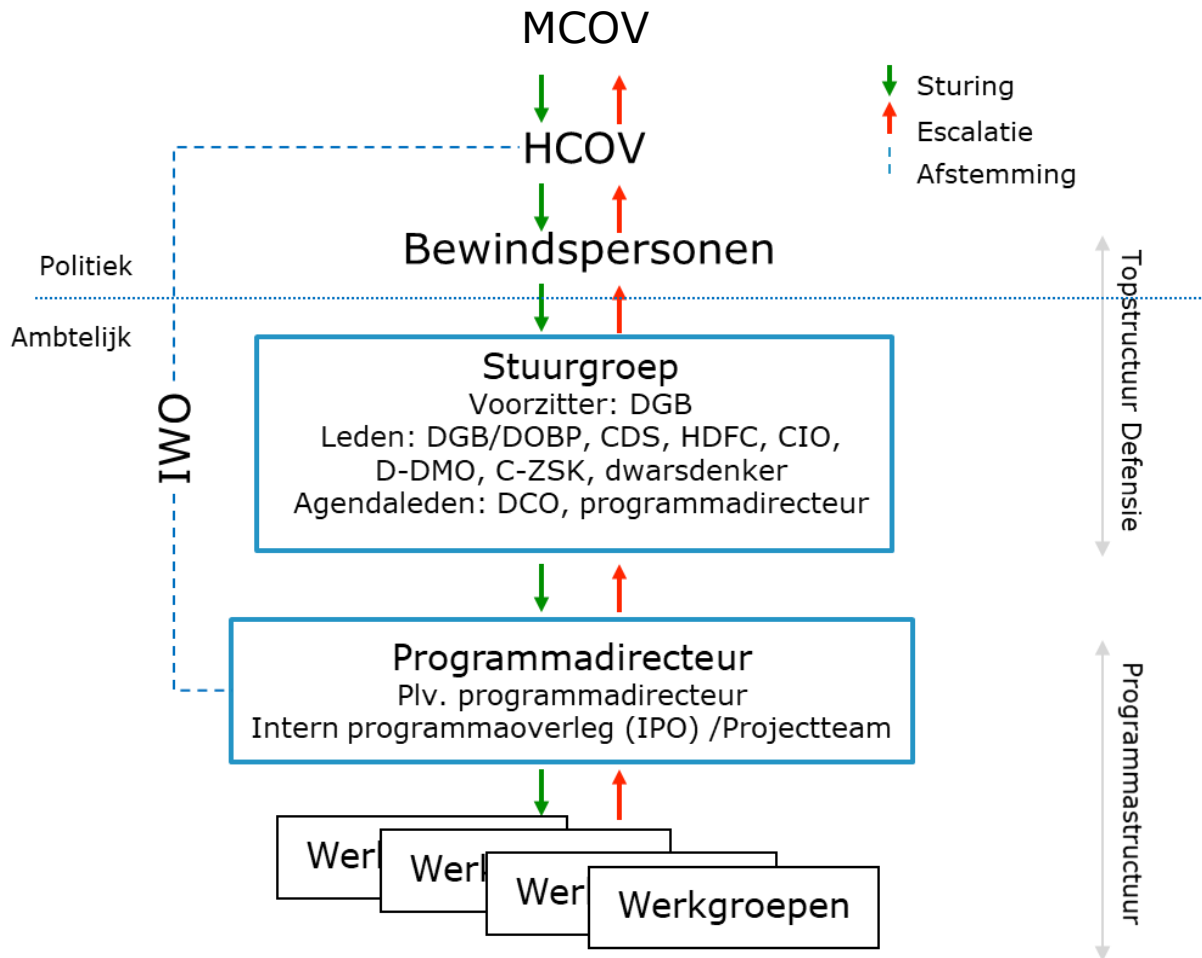
- Hanteer een tijdsbracket voor de planning, waarbij in bandbreedtes wordt gecommuniceerd. Dit sluit aan bij de budgettaire planning.
- Definieer het beoogde projectresultaat per DMP fase en in zijn geheel in termen van de factoren Product, Tijd en Geld.
- Geef in de opdrachtnota duidelijke planningscriteria aan. Maak daarnaast tussentijds helder of hieraan wordt voldaan.
- Baseer de projectplanning per fase met behulp van een realistische inschatting van de vereiste doorlooptijden per activiteit en benodigde capaciteit.
- Signaleer in een periodieke planningsnota proactief en duidelijk veranderingen in de planning die consequenties (kunnen) hebben voor het behalen van de deadlines. Bepaal vervolgens met een integrale analyse voor de factoren Product, Tijd en Geld welke alternatieven er zijn om de deadlines alsnog te halen en welke risico's zich hierbij voordoen en leg dit voor aan het geëigende governance-orgaan ter besluitvorming. Zorg er voor dat risicomanagement vanaf de start van het project als een essentieel onderdeel van de projectbeheersing wordt gezien. Verwerk de geïdentificeerde risico's voor de factor Tijd, maar ook Product en Geld in de planning door hiervoor een reserve in te bouwen (dat ingezet kan worden na goedkeuring door het geëigende governance-orgaan en afgebouwd wordt indien het risico niet meer aanwezig wordt geacht).

Een drietal maatregelen uit het AEF-rapport is niet overgenomen:

- Creëer eenheid tussen stuurgroep en projectteam door het leveren van de secretaris van de stuurgroep vanuit het projectteam.
- Geef staffunctionarissen van DGB en HDFC een expliciete rol in de uitvoering van het project door ze te laten deelnemen aan één of meerdere relevante werkstromen.
- Geef de bestaande liaisons een actieve rol in één of meerdere relevante werkstromen.

Deze maatregelen beogen het projectteam te versterken en de afstand tot de uitvoering te verkleinen, maar zouden het in de praktijk lastig maken om de rolvastheid van beleid en uitvoering te borgen. De personele versterking van het projectteam was reeds voorzien en wordt mede op basis van de aanbevelingen voortvarend ter hand genomen. De afstand tot de uitvoering wordt verkleind door de nieuw aan te stellen programmadirecteur sterker bij de uitvoering van het project te betrekken en door een intern programmaoverleg met bestuurlijke vertegenwoordigers in te stellen (zie overgenomen maatregelen onder 'Sturing' en 'Communicatie').

Bijlage 2 Aangepaste governance-structuur



- CDS - Commandant der Strijdkrachten
- CIO - Chief Information Officer
- CZSK - Commandant Zeestrijdkrachten
- DCO - Directeur Communicatie
- D-DMO - Directeur Defensie Materieelorganisatie
- DGB - Directeur-generaal Beleid
- DOBP - Directeur Operationeel Beleid en integrale Plannen
- HCOV - Hoog-ambtelijke Commissie Onderzeebootvervangning
- HDFC - Hoofddirecteur Financiën en Control
- IPO - Intern programmaoverleg
- IWO - Interdepartementaal Werkoverleg Onderzeeboten
- MCOV - Ministeriële Commissie Onderzeebootvervangning

Bijlage 3 Internationale ontwikkelingen

In de basisrapportage is een overzicht gegeven van de beschikbare capaciteiten en de lopende ontwikkelingen betreffende onderzeebootbouw in de landen van herkomst van de kandidaat werven. Het doel hiervan was inzicht te geven in aspecten die van invloed kunnen zijn op het programma vervanging onderzeebootcapaciteit. Ook werd toegezegd om in voortgangsrapportages nader te rapporteren indien aanvullingen of nieuwe ontwikkelingen zich zouden voordoen. Hierbij worden indien van toepassing periodiek door de defensie attachés nieuwe ontwikkelingen vanuit openbare bronnen gerapporteerd die van invloed kunnen zijn op het programma. Er zijn over de rapportage periode geen relevante internationale openbare rapporten bekend over de vervanging van onderzeeboten.

Onderstaand treft u per land noemenswaardige ontwikkelingen ten opzichte van de basisrapportage.

Landen van de drie kandidaat-werven

Duitsland

Het Duits-Noorse onderzeebootproject verloopt volgens plan en conform de afspraken. Israël heeft op 20 januari 2022 de onderzeebootorder met Duitsland geformaliseerd. Israël koopt drie onderzeeboten voor € 3,86 miljard. Israël krijgt een speciale versie van de 212. Naast de boten levert TKMS ook de trainingsfaciliteiten. De levering van alle drie de boten moet voor 2031 zijn afgerond. Daar staat een verplichting tegenover voor Duitse tegenorders van € 850 miljoen en Duitse overheidssteun aan Thyssen Krupp. Italië is gestart met de bouw van de in de basisrapportage genoemde Duitse model U212NFS onderzeeboten bij de Italiaanse werf Fincantieri.

Frankrijk

De aankondiging van AUKUS (zie onder) waarover de Kamer per brief is geïnformeerd (Kamerstuk 35925 V, nr. 8) betekende het abrupte einde van de samenwerking sinds 2016 tussen de Franse werf Naval Group en Australië voor de bouw van 12 conventionele onderzeeboten waarover in de basisrapportage werd bericht. De annulering van de onderzeebootdeal tussen Australië en Naval heeft op dit moment geen directe gevolgen voor het Nederlandse programma voor de vervanging van de onderzeebootcapaciteit, onder andere omdat de conventionele onderzeeboten in Australië zouden worden gebouwd.

Zweden

Zoals vermeld in de basisrapportage, heeft Zweden in de zomer van 2021 een aanvullende order geplaatst bij SAAB in verband met de productie en ontwikkeling van de A26-Klasse onderzeeboten. Door deze aanvullende order is de levertijd van deze onderzeeboten met drie jaar opgeschoven naar 2027 en 2028 en zijn de kosten van de order met 5,2 miljard Zweedse kronen gestegen. De totale waarde van de order wordt daarmee door FMV, de Zweedse instantie vergelijkbaar met DMO, geschat op 14 miljard Zweedse kronen.

Overige landen

Australië

In de basisrapportage is gemeld dat Australië in 2016 heeft gekozen om het *Shortfin Barracuda*-ontwerp van de Franse Naval Group als uitgangspunt te nemen voor de vervanging van de Collins-klasse. Op 15 september 2021 kondigden de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Australië een trilateraal veiligheidspartnerschap aan, met als doel het bijdragen aan duurzame vrede en stabiliteit in de Indo-Pacific regio. Met dit 'enhanced trilateral security partnership' (in de media 'AUKUS' genoemd) versterken de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Australië

hun strategische (veiligheids-)netwerk. De geïntensiveerde samenwerking onderstreept het belang dat de drie landen eraan hechten om tegenwicht te bieden tegen de snelle militaire opmars van China in de regio. In het oog springend in deze bredere veiligheidsovereenkomst is dat de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk Australië zullen ondersteunen bij het verwerven van acht nucleair aangedreven onderzeeboten voor de *Royal Australian Navy*. De aankondiging betekent tevens het abrupte einde van de samenwerking sinds 2016 met de Franse werf Naval Group voor de bouw van twaalf conventionele onderzeeboten. De precieze invulling van de AUKUS-onderzeebootsamenwerking (kosten, duur, taakverdeling) is nog niet bekend. De huidige conventionele Collins-klasse onderzeeboten (die dateren van eind jaren negentig) zullen een levensduur-verlengend programma moeten ondergaan om geen *capability gap* te laten ontstaan.

De nucleair aangedreven onderzeeboten moeten ter afschrikking dienen in de veranderende strategische veiligheidsomgeving. Een nucleaire reactor geeft onderzeeboten een vrijwel onuitputtelijke energiebron, waardoor ze conventionele onderzeeboten duidelijk overtreffen in het langere tijd kunnen volhouden van een hoge snelheid onder water. Ook hebben ze door hun grotere formaat meer ruimte voor wapensystemen, personeel en voorraden. Deze voordelen wegen zwaar voor een land als Australië met een enorme kustlijn en omringende zeegebieden, maar dat ook afgelegen ligt ten opzichte van strategische focuspunten in de regio zoals de Zuid-Chinese zee. In ondiep water, waar weinig manoeuvreerruimte is en kleinere onderzeeboten zich makkelijker kunnen schuilhouden, vervallen een aantal tactische voordelen van de relatief grote nucleair aangedreven onderzeeboten en kunnen hoogwaardige conventionele onderzeeboten in het voordeel zijn.