

Vergaderjaar 2019–2020

34 225

Toekomst van de Nederlandse onderzeedienst

Nr. 24

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2019

Inleiding

De huidige onderzeeboten van de Walrusklasse zijn in gebruik sinds de jaren negentig van de vorige eeuw en bereiken, over ongeveer tien jaar, het einde van de operationele, economische en technische levensduur. Defensie wil daarom vanaf 2028 de Walrusklasse vervangen door een nieuwe capaciteit. De transitie van de Walrusklasse naar de nieuwe onderzeebootcapaciteit betekent een geleidelijke instroom van de nieuwe boten en uitfasering van de bestaande capaciteit. De vervangende onderzeeboten zullen conform de oorspronkelijke planning in 2031 de Walrus-klasse volledig hebben vervangen.

De aanschaf van nieuwe onderzeeboten is van rechtstreeks belang voor de nationale veiligheid van Nederland als zeevarende natie. 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 Nederlandse Onderzeedienst staat met haar Walrusklasse wereldwijd hoog aangeschreven voor de wijze van inzet. Deze positie wil Nederland behouden voor de toekomst en zodoende de Walrusklasse aan het eind van haar levensduur vervangen. Daarnaast dringt de NAVO bij Nederland aan op vervanging. Onderzeeboten vormen een belangrijke en veel gevraagde niche-capaciteit die Nederland kan bijdragen aan de NAVO en aan de EU.

Het project Vervanging Onderzeebootcapaciteit is begonnen tijdens het vorige kabinet. In juni 2016 is de A-brief¹ aan uw Kamer aangeboden. Uw Kamer heeft in juli 2017 ingestemd met een geambieerde behoefte om de huidige onderzeeboten te vervangen. Het Kabinet heeft de vervanging bevestigd in de Defensienota van maart 2018. De A-brief markeerde de overgang naar de onderzoeksfase, de B-fase van het Defensie Materieel Proces (DMP), waarin wordt onderzocht hoe aan de geambieerde behoefte kan worden voldaan.

Defensie Materieel Proces

Het DMP beschrijft de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over investeringen in materieel, vastgoed en IT van meer dan € 25 miljoen. Afgezien van de evaluatiefase (E-fase) aan het eind van het project, bestaat het DMP uit vier fasen:

- A-fase: behoeftestellingsfase. Dit gaat over het «wat» en «waarom» van de behoefte;
- B-fase: onderzoeksfase. Dit gaat over «hoe» de behoefte zal worden vervuld;
- C-fase: vervolgonderzoekfase. Deze is hier niet aan de orde omdat er geen sprake is van de ontwikkeling van een geheel nieuw product;
- D-verwervingsvoorbereidingsfase. Deze fase mondt uit in het sluiten van een contract met de gekozen leverancier.

Deze B-brief markeert het einde van de onderzoeksfase. In deze brief informeer ik uw Kamer over de besluiten die in deze fase zijn genomen. Deze besluiten betreffen de variant onderzeeboot, het aantal te verwerven boten, het gereserveerde budget, de shortlist van de kandidaat-werven en de verwervingsstrategie. Eerst zal ik nader ingaan op de veiligheidscontext en de onderzoeksfase.

Implicaties veranderende veiligheidscontext

De A-brief «vervanging onderzeebootcapaciteit» van 17 juni 2016 bevat een paragraaf «Implicaties veranderende veiligheidscontext». Deze beschrijving is in essentie nog steeds actueel. Dit blijkt onder meer uit de sindsdien verschenen Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018–2022 (GBVS)², de Defensienota van 2018 en de Nationale Veiligheidsstrategie van de NCTV uit 2019. Er heeft zich sinds het schrijven van de A-brief echter ook een aantal nieuwe ontwikkelingen voorgedaan.

Escalatedominantie

De Europese Raad stemde in juni 2018 in met de revisie van het *Action Plan* van de EU *Maritime Security Strategy* (EUMSS) uit 2014³. Deze revisie kwam in juni 2019 tot stand⁴. In het document wordt allereerst gewezen op de economische afhankelijkheid en kwetsbaarheid van de EU van wereldwijde onbelemmerde vrije doorvaart. Mondiaal gezien verloopt 90% van de wereldhandel via transport overzee. En voor de EU geldt dat 40% van de interne handelsstromen en 90% van de export via transport overzee verloopt. De EUMSS onderkent vijf deelbelangen binnen maritieme veiligheid: conflictpreventie, vredeshandhaving en naleving

¹ Kamerbrief, A-brief vervanging onderzeebootcapaciteit, 17 juni 2016 / Kamerstuk 34 255, nr. 15 (inclusief Klankbordgroep rapportage Vervangende Onderzeebootcapaciteit, BS2016009179 d.d. 30 mei 2015)

² Kamerstuk 33 694, nr. 12

³ European Union Maritime Strategy/ 16 sept 2014/ JOIN 2014/09/ European Council doc. 15658/14

⁴ European Council doc. 10494/18

van de «*UN Convention on the Law of the Sea*» (UNCLOS), bescherming van de maritieme infrastructuur en activiteiten, bewaking van de Europese maritieme buitengrenzen, handhaving van het beginsel van de vrijheid van scheepvaart en het recht van onschuldige doorvaart en handhaving van het duurzaam gebruik van de zeeën en bestrijding van illegale visserij. De EUMSS sluit aan op en verwijst naar de NAVO's *Alliance Maritime Strategy*⁵. Knelpunt voor zowel de EU als de NAVO bij het operationaliseren van hun strategieën, is het ontbreken van of schaarse beschikbaarheid van capaciteiten. Beide organisaties appelleren bij hun lidstaten aan vergroting van hun bijdragen. Nederland heeft zich bij meerdere gelegenheden hieraan gecommitteerd. De beoogde onderzeeboot kan voor Nederland het gehele spectrum afdekken. Dit omdat het platform onderzeeboot vanwege het bijzondere pakket aan sensoren en bewapening beschikt over zogenaamde escalatiedominantie.

Bescherming vitale maritieme infrastructuur

In het openbaar jaarverslag 2018 van de MIVD⁶ wordt gesproken over de ontwikkeling binnen de Russische Federatie van wapensystemen die gericht zijn tegen westerse *Consultation, Command, Control, Communications, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (C4ISR)-systemen. Dit wordt vanuit een maritiem perspectief nader gespecificeerd in het latere rapport van *NATO's Sub-Committee on Transatlantic Defence and Security Cooperation*⁷. Hierin wordt onder meer een beeld geschetst van de snel uitbreidende wereldwijde maritieme vitale infrastructuur, waaronder het glasvezelnetwerk waar 99% van het intercontinentale dataverkeer over plaatsvindt. Het rapport specificeert verder de Russische ontwikkelingen van onderzeebootcapaciteit gericht tegen de genoemde vitale maritieme infrastructuur. De ontwrichting in onze maatschappij bij een daadwerkelijke aanval op dit netwerk zou catastrofaal kunnen zijn. De vervangende onderzeebootcapaciteit zal over sensoren en wapensystemen beschikken om deze infrastructuur te beschermen.

A-symmetrisch onderzeebootarsenaal

Verder reppen genoemde rapporten van de MIVD en NAVO van hoog-technologische toepassingen in de nieuwste (Russische) onderzeeboten en het upgraden van in de vaart zijnde oudere klassen. De activiteiten van Russische onderzeeboten in de Atlantische Oceaan evenaarden in 2018 al het niveau van de Koude-Oorlogsjaren. Ook China heeft ingezet op verdere ontwikkeling van onderzeebootcapaciteit. Daarbij worden oudere systemen doorverkocht aan andere landen. Dit heeft geleid tot een kwantitatieve onbalans tussen onderzeebootcapaciteiten in het Westen versus de rest van de wereld. Hier kan enkel in kwalitatieve zin een antwoord op worden gevonden.

Onderzoeksfase (B-fase)

Aan het begin van de onderzoeksfase heeft op basis van artikel 346 VWEU een eerste selectie plaatsgevonden van geschikte werven die onderzeeboten kunnen leveren. De opbouw en het behoud van kennis en kunde op het gebied van onderzeeboten en de bescherming van bepaalde informatie kunnen worden gezien als items van nationaal veiligheidsbelang en zijn daarom een gerechtvaardigde grond voor het doen van een beroep

⁵ Alliance Maritime Strategy, rev. 2014

⁶ Vooruitziend vermogen voor vrede en veiligheid, MIVD openbaar jaarverslag 2018

⁷ DEFENCE AND SECURITY COMMITTEE (DSC)/Sub-Committee on Transatlantic Defence and Security Cooperation (DSCTC), EVOLVING SECURITY IN THE NORTH ATLANTIC, 138 DSCTC 19 E fin | Original: English | 13 October 2019

op artikel 346. Dit stelt de EU-landen, in dit geval Nederland, in staat om bij overheidsaankopen af te zien van een Europese aanbesteding. Met de toepassing van artikel 346 is Defensie niet gebonden aan de wettelijke regelgeving inzake een aanbesteding volgens de Aanbestedingswet 2012/2016 en de Aanbestedingswet Defensie en Veiligheid 2013. Defensie moet hierbij wel steeds handelen in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De selectie van kandidaat-werven was nodig voor het uitsturen van een *Request For Information* (RFI) in het kader van de marktconsultatie en de daarop volgende vergelijking van onderzeebootvarianten. De twee criteria voor de eerste selectie waren het (1) bestaan van veiligheidsovereenkomsten tussen Nederland (MIVD) en de betreffende overheid van een werf en het (2) bezitten van eigen *intellectual property rights* door de werven van bij die werven verkrijgbare *Military off the Shelf* (MOTS), ook wel bekend als een militair product van de plank kopen. De eerste selectie leidde tot een *longlist* van vier kandidaat-werven die aan de genoemde criteria voldeden, te weten Naval Group (Frankrijk), Navantia (Spanje), Saab Kockums (Zweden) en thyssenkrupp Marine Systems (tkMS, Duitsland).

In de B-fase is ten aanzien van deze vier kandidaat-werven een aantal onderzoeken uitgevoerd. Er heeft een kosten-batenanalyse (KBA) plaatsgevonden, waarbij verschillende vervangingsopties zijn vergeleken. Binnen dit project worden deze alternatieven als varianten benoemd. In een apart onderzoek heeft Defensie de eigenschappen van deze werven tegen het licht gehouden. Verder heeft Defensie de mogelijkheden voor internationale samenwerking in kaart gebracht en heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) onderzoek gedaan naar industriële aspecten. Als uitwerking van het Regeerakkoord is in november 2018 de Defensie Industrie Strategie (DIS) gepubliceerd. In februari 2019 is de DIS in de Tweede Kamer behandeld. Na de publicatie van de DIS is een aanvullend onderzoek uitgevoerd om te inventariseren in welke mate de kandidaat-werven een bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen van de DIS⁸.

Defensie Industrie Strategie

Om het nationale veiligheidsbelang te borgen is in de DIS beschreven dat betrokkenheid bij de productie en instandhouding van de eigen industrie essentieel is voor het behoud en de versterking van de toegang van de Nederlandse industrie tot hoogwaardige kennis en capaciteiten. Hieruit volgt dat Defensie voor elke verwerving een afweging maakt voor de meest passende strategie met als uitgangspunt: beste product voor de beste prijs met een zo groot mogelijke betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven. Als producten niet in Nederland worden gemaakt, wordt zoveel als mogelijk zeker gesteld dat Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen worden betrokken bij de productie.

Het is van essentieel belang voor de vervangende onderzeebootcapaciteit als strategische wapensysteem dat bij de exploitatie en het lange termijn onderhoud (inclusief *mid-life updates*) de Nederlandse Defensie Technologische & Industriële Basis (NL-DTIB⁹) wordt betrokken. De NL-DTIB is bekend met de nationale karakteristieken en werkwijzen, die redelijk uniek zijn. De NL-DTIB is onder meer op succesvolle wijze betrokken geweest bij het Instandhoudingsprogramma van de Walrusklasse onderzeeboten. Door deze bekendheid en betrokkenheid kan zij naar verwachting op een goede wijze onder andere de functie van systeem- integrator invullen en daarmee het nationaal belang dienen gedurende de levensduur van de

⁸ Kamerstuk 34 225, nr. 23

⁹ De NL-DTIB bestaat uit organisaties van de Nederlandse overheid (Defensie), kennisinstellingen en uit het bedrijfsleven, ook wel de leden van de Gouden Driehoek genoemd.

onderzeeboot. Alleen met een goede instandhouding blijft het wapensysteem gedurende de levensduur zijn waarde behouden. Vanuit nationaal veiligheidsbelang moet Nederland via de NL-DTIB gedurende de gehele levensduurfase beschikken over capaciteiten die handlingsvermogen en soevereine inzet van de onderzeeboot garanderen. Alle kandidaat-werven hebben de intentie getoond om invulling te geven aan DIS-aspecten.

De resultaten van de onderzoeken hebben geleid tot een aantal besluiten. Deze besluiten betreffen de variant onderzeeboot, het aantal te verwerven boten, het gereserveerde budget, de shortlist van de kandidaat-werven en de verwervingsstrategie.

Variant onderzeeboot

In de A-brief is aangekondigd dat Defensie niet alleen bemande onderzeebootvarianten zou onderzoeken. De A-brief noemde vier opties:

1. een (bemande) expeditionaire variant;
2. een (bemande) *homeland security* variant;
3. een variant met onbemande onderzeeboten;
4. een (methodologische) nulvariant waarbij de onderzeeboten niet worden vervangen en waarbij (delen van) de functionaliteiten op alternatieve wijze kunnen worden vormgegeven.

Later is deze indeling in opties naar aanleiding van vragen van uw Kamer licht aangepast¹⁰. In oktober 2016 is uw Kamer geïnformeerd dat de nulvariant methodologisch van aard is. De nulvariant laat zien welk budget zou vrijvallen als Defensie ervoor zou kiezen om vanaf 2027 geen onderzeebootcapaciteit meer te hebben.

In opdracht van Defensie heeft TNO onderzoek gedaan naar de onbemande onderzeeboot en mogelijke alternatieven voor onderzeeboten, ook in het licht van mogelijke toekomstige ontwikkelingen. TNO concludeerde eind 2017 dat de onbemande onderzeeboot geen reëel alternatief is. Ten aanzien van vier mogelijke combinaties van wapen- en sensorsystemen als alternatieven voor onderzeeboten constateerde TNO dat deze alternatieve concepten op belangrijke punten tekortschieten bij de uitvoering van onderzeeboottaken. Defensie concludeerde daarnaast dat de meerwaarde van de alternatieve concepten op andere gebieden dan onderzeebootinzet beperkt is. Verder blijkt uit doorrekening door Defensie op grond van dit TNO-onderzoek dat de totale levensduurkosten van de alternatieve concepten veel hoger zijn dan de bemande concepten. Op grond van dit onderzoek heeft Defensie in de Defensienota 2018 besloten dat alleen nog bemande onderzeebootvarianten in beschouwing werden genomen.

In de A-fase is internationale samenwerking gekenmerkt als randvoorwaarde voor de vervanging van de Walrusklasse. Dit is noodzakelijk omdat Nederland niet beschikt over een zelfschepende onderzeebootindustrie. Internationale samenwerking is daardoor een belangrijk onderdeel van de invulling van de vervangende onderzeebootcapaciteit, zowel in de verwerving als in de exploitatie. Uit het onderzoek dat is gedaan naar de kansen, risico's en mogelijkheden van internationale samenwerking blijkt onder meer dat samenwerking met Duitsland, Frankrijk en Zweden alle drie hun eigen kansen, risico's en mogelijkheden met zich mee brengt afhankelijk van welk thema wordt beschouwd. Uit het onderzoek bleek ook dat samenwerking met Spanje onzeker is, beperkt lijkt en weinig bredere aanknopingspunten biedt.

¹⁰ Kamerstuk 34 225, nr. 16 van 27 oktober 2016

Gelijktijdig heeft Defensie in de onderzoeksfase meerdere bemande onderzeebootvarianten beschouwd in een kosten-batenanalyse (KBA).

In de A-brief is gemeld dat Defensie onder andere een expeditionaire onderzeeboot en een *homeland security* onderzeeboot zou onderzoeken. In de B-fase bleken de expeditionaire onderzeeboot en de *homeland security* onderzeeboot niet terug te brengen tot van elkaar onderscheidende varianten en zijn deze daarom geclusterd.

Vervolgens zijn in de KBA, aan de hand van informatie over onderzeebootconcepten van de vier kandidaat-werven, vier mogelijke onderzeebootvarianten, genaamd A tot en met D getypeerd. Daarbij geldt dat de leveranciers geen offertes hebben uitgebracht en dat een variant opgebouwd kan zijn uit meerdere concepten van verschillende leveranciers. In de KBA zijn de verwachte baten van de varianten onderzocht. Onder baten wordt verstaan de militair-operationele waarde van de variant, beoordeeld aan de hand van een reeks van criteria zoals slagkracht, heimelijkheid, veiligheid, inzetbaarheid en toekomstbestendigheid. De baten zijn afgezet tegen de verwachte levensduurkosten. De eigenschappen van de varianten A tot en met C zijn in het KBA-rapport beschreven en weergegeven in de onderstaande tabel. Variant D is niet meegenomen in deze opsomming omdat het gaat om een variant met een grote actieradius, maar met operationele capaciteiten die onvoldoende tegemoet komen aan de behoefte van Defensie. Daarnaast liggen de geschatte levensduurkosten van deze variant ruim boven het beschikbare budget van Defensie.

Kernkarakteristieken	variant A	variant B	variant C
Wereldwijde (heimelijke) inzetbaarheid	Alle beoogde inzetgebieden (vanuit Den Helder)	Alle beoogde inzetgebieden met beperkingen (gebruik <i>forward operating base</i> ¹)	NAVO verdragsgebied rond Europa
Multi-missie <i>payload</i> (wapens, special forces) en bemanningsgrootte	Multi-mission	Dual/multi mission (met beperkingen)	Single mission
Toekomstbestendigheid/ Aanpasbaarheid	Uitstekend	Voldoende tot goed	Beperkt
Optimalisatiemogelijkheden in het ontwerp	Maximalisatie functionaliteiten	Compromissen ten aanzien van functionaliteiten	Keuzes ten aanzien van functionaliteiten

¹ *Forward operating base*: een vooruitgeschoven basis of positie voor het leveren van (logistieke) ondersteuning.

Variant A voldoet het beste aan de geambieerde behoefte, maar heeft bij deze methodiek relatief hogere levensduurkosten. Deze variant valt buiten het beschikbare budget.

Variant B is een *long range*, veelzijdig inzetbare conventioneel voortgestuwde onderzeeboot met acceptabele compromissen ten opzichte van de geambieerde behoefte. Ten opzichte van variant A heeft variant B een kleinere torpedo-opslagruimte, die minder flexibiliteit biedt maar voldoende is om meerdere missie-types gedurende een inzet (met enige beperkingen) te ondersteunen. De kleinere romp ten opzichte van variant A beperkt de bemanningsgrootte, sensorcapaciteit en het bereik. Deze variant is echter zowel inzetbaar binnen het NAVO-verdragsgebied als voor de verder reikende Nederlandse belangen.

Variant C kan niet alle beoogde inzetgebieden heimelijk bereiken en daar een missie uitvoeren (bijvoorbeeld voor het uitvoeren van de eerste

hoofdtak in de Caribische delen van het koninkrijk¹¹). Deze variant biedt minder mogelijkheden voor flexibele inzet voor verschillende soorten missies dan variant B. Naast een beperkt aantal en diversiteit aan wapens en ruimte voor *special forces* opslag, is er bijvoorbeeld geen ruimte voor extra specialisten waardoor de inlichtingenverwerkingscapaciteit afneemt. Het is een onderzeebootvariant die lager scoort ten opzichte van de geambieerde behoefte, maar wel voldoet voor het primaire interessegebied van de NAVO.

Op basis van de KBA levert variant B, met een aantal van drie boten, binnen het destijds in de Defensienota benoemde budget voor levensduurkosten, de *best value for money*: de meest gunstige verhouding tussen baten en levensduurkosten.

Op grond van bovenstaande is besloten dat het project Vervanging Onderzeebootcapaciteit in de volgende fase (D-fase) doorgaat met de verwervingsvoorbereiding van een bemande onderzeeboot, **variant B**.

Aantal

Defensie heeft de uitkomsten van de KBA beschouwd om het gewenste aantal onderzeeboten vast te stellen. Daarbij zijn drie factoren gewogen:

- De huidige inzetdoelstelling van de Walrusklasse-onderzeeboten in normale omstandigheden;
- De inzetdoelstelling van de NAVO in een conflictsituatie;
- Onvoorzien incidenteel onderhoud als gevolg van opgetreden defecten.

De huidige inzetdoelstelling van de Walrusklasse-onderzeeboten verandert in beginsel niet met de vervanging door nieuwe onderzeeboten. Deze inzetdoelstelling betreft de gelijktijdige inzet van twee onderzeeboten, een voor langdurige inzet en een voor kortdurende inzet. De langdurige inzet vergt in totaal vier boten in een «vierslag»: op enig moment is een boot op missie, een boot is aan het opwerken voor een missie, een boot is in recuperatie na een missie en regelmatig is een boot in langdurig onderhoud. Binnen deze vierslag kan ook worden voorzien in de benodigde kortdurende inzet. Naast de genoemde inzetdoelstellingen zijn ook regelmatig onderzeeboten nodig voor korte opdrachten zoals internationale oefeningen. Ook is regelmatig beschikbaarheid gewenst voor bijvoorbeeld de snelle reactiemacht van de NAVO (VJTF), waarvoor bondgenoten bij toerbeurt capaciteiten beschikbaar stellen.

Voor grootschalige inzet in NAVO-verband in een conflictsituatie voor de eerste hoofdtak – de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied – verwacht de NAVO van Nederland tenminste drie operationele onderzeeboten, waarvan twee binnen dertig dagen en één binnen zes maanden. Onderzeeboten moeten echter regelmatig in groot onderhoud. Als de boot uit het onderhoud komt, is die pas inzetbaar nadat de bemanning en de onderzeeboot een gereedstellingstraject hebben doorlopen. Met drie boten bestaat de mogelijkheid dat Defensie regelmatig niet kan voldoen aan de NAVO-inzetdoelstelling voor de derde inzetbare boot binnen zes maanden. Tijdens consultaties met de NAVO in oktober 2016 heeft de NAVO in dit verband gepleit voor vier boten, uitgaande van een structurele beschikbaarheid van 75 procent van de volledig capaciteit.

Een andere belangrijke omstandigheid is het onvoorzien incidentele onderhoud. Net als auto's of vliegtuigen hebben ook onderzeeboten wel

¹¹ Nederlandse defensie doctrine, paragraaf 3.4 (hoofdtaken)

eens een onverwacht defect. De praktijk leert dat dergelijke storingen de inzetbaarheid aanzienlijk kunnen verlagen. In de planning wordt met dit incidentele onderhoud geen rekening gehouden. Als dergelijk onderhoud toch noodzakelijk blijkt, kan dit bij drie onderzeeboten de inzetdoelstellingen tijdelijk onhaalbaar maken. Bij vier onderzeeboten beschikt Defensie over de flexibiliteit om bij onvoorzien incidenteel onderhoud beter aan de inzetdoelstellingen te kunnen voldoen.

Op grond hiervan is gekozen om in de volgende fase (D-fase) door te gaan met de verwervingsvoorbereiding van **vier** nieuwe onderzeeboten. Het beschikbare budget is daarop aangepast en vastgesteld als taakstellend budget.

Financiën

Voor de financiering van de vervangende onderzeebootcapaciteit is een levensduurkostenbudget voor investeringen plus exploitatie voor de nieuwe onderzeeboten voor de levensduur van 30 jaar vastgesteld op basis van huidige ramingen. Deze bedragen komen geheel ten laste van de defensiebegroting. Defensie hanteert een langetermijnplanning van vijftien jaar. In de huidige planperiode (2019–2034) zijn de relevante bedragen volledig verwerkt. Het beschikbare budget is taakstellend. Dit budget is onderdeel van de jaarlijkse prijsbijstellingsystematiek.

De bijgaande commercieel-vertrouwelijke brief bevat hierover gedetailleerde informatie¹².

Shortlist van kandidaat-werven

Gelijktijdig met de kosten-batenanalyse is onderzoek verricht naar de meest geschikte kandidaat-werven die de gekozen variant kunnen leveren en eventueel onderhouden. Dit onderzoek heeft geresulteerd in een shortlist van kandidaat-werven waar het DMP na de B-fase mee kan worden voortgezet. Tijdens de werfselectie heeft de Spaanse werf Navantia aangegeven weinig af te kunnen wijken van het *Military Off The Shelf* (MOTS)-concept dat door Navantia is aangeleverd tijdens de eerste informatie uitvraag. Dit aangeleverde MOTS-concept vormt geen onderdeel van de te kiezen varianten na de vergelijking en staat ver af van de door Defensie gekozen variant B. Hieruit heeft Defensie geconcludeerd dat de werf Navantia niet wordt geselecteerd voor het vervolgen van het project na de B-fase. De andere drie kandidaat-werven kunnen naar verwachting deze variant wel bouwen.

Verwervingsstrategie en verwervingsvoorbereidingsfase (D-fase)

Bij de keuze voor een verwervingsstrategie waren zowel beleidsmatige als beheersmatige aspecten belangrijk. Beleidsmatig is de DIS en bijbehorende strategische autonomie en het nationale veiligheidsbelang het uitgangspunt. Beheersmatig staat risicobeheersing, waaronder budgettaire beheersbaarheid en tijdige levering centraal. Geen van de kandidaat-werven kwam in de onderzoeken op al deze aspecten als unanieme winnaar naar voren. Dit heeft geleid tot een verwervingsstrategie in concurrentie, onder artikel 346 VWEU, met de drie resterende kandidaat-werven: Naval Group, Saab Kockums en tkMS. Deze strategie stelt Defensie in staat om verschillende aanbiedingen te vergelijken en zodoende de beste prijs-kwaliteit verhouding en gunstige contractvoorwaarden af te dwingen. Dit geldt nadrukkelijk ook voor de invulling van

¹² Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

aspecten uit de DIS. Tevens is Defensie hiermee in staat de risico's voor product, tijd en geld optimaal te beheersen.

De balans voor de kennis en informatie over de ontwikkeling, engineering en bouw van onderzeeboten (en alles wat daarmee samenhangt) helt tussen Defensie en de kandidaat-werven over in de richting van de industrie. Bij een verwervingsvoorbereiding in concurrentie heeft Defensie de mogelijkheid om de informatie van meerdere aanbieders te vergelijken om genoemde onbalans te ondervangen. Ook zal Defensie extern capaciteit inhuren, om de ontbrekende kennis en kunde in de eigen organisatie aan te vullen.

Met een verwervingsstrategie in concurrentie gaat het project in de D-fase door met het voorbereiden van de verwerving van de nieuwe onderzeeboten en de exploitatie van de nieuwe vloot. Het doel is om tijdens deze fase te komen tot de keuze voor één leverancier, om een langdurig strategisch partnerschap mee aan te gaan, door het realiseren van een contractuele overeenkomst op basis van een Programma van Eisen voor de nieuwe onderzeeboot en de instandhouding daarvan.

In deze D-fase zal Defensie het Concept of Operations (CONOPS) vaststellen. Op basis daarvan wordt de materialisering van de aspecten van de DIS uitgewerkt. Garanties hiervoor worden in het begin van deze fase besproken met de kandidaat-werven en via hen met de betreffende overheden. Deze garanties en mogelijke *go/no go* momenten moeten uiteindelijk worden vastgelegd in afspraken met de betreffende overheden en pre-contracten met de kandidaat-werven. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan gebruiksrechten inzake intellectueel eigendomsrecht, veiligheidsaspecten (bescherming van geclassificeerde informatie), risicobeheersing en afspraken met derden binnen consortia.

Defensie gaat in de D-fase van het project op basis van een concept Programma van Eisen een dialoog aan met de drie kandidaat-werven en de bijbehorende overheden. Deze dialoog biedt de ruimte om in samenwerking met die partijen tot een betaalbaar Programma van Eisen te komen dat in de behoefte voorziet, waarbij tevens eisen op het gebied van de bijdrage aan wezenlijk nationaal veiligheidsbelang kunnen worden besproken. Tijdens de dialoog worden ook de eventueel noodzakelijke mogelijkheden voor het inbrengen van *Government Furnished Equipment/Information/Software (GFE/GFI/GFS)* besproken. Na de dialoog vindt de gunning plaats op grond van een beoordeling van ontvangen offertes, met een weging van de vastgestelde criteria in het kader van de gunning.

Defensie kan in de huidige fase van het proces niet specifieke eisen, gunningscriteria en wegingsfactoren benoemen. De reden daarvoor is dat aanbestedingsrechtelijk geldt dat een eenmaal gepubliceerd criterium of een benoemde weegfactor in de loop van een procedure niet meer gewijzigd mag worden. Dit om de loop van een aanbesteding niet gedurende het proces op deze manier te beïnvloeden.

In de volgende fase worden de eisen, *knock out*- en gunningscriteria en wegingsfactoren vastgesteld, waarbij factoren zoals beste boot voor de beste prijs, risicobeheersing en de uitwerking van het nationaal veiligheidsbelang en de strategische autonomie als uitgangspunten dienen.

Strategische autonomie en het nationale veiligheidsbelang

Bij een strategisch wapensysteem als de onderzeeboot dient het in de eerste plaats te gaan om het borgen van het nationale veiligheidsbelang

en de strategische autonomie. Dit is van belang om blijvend te beschikken over de relevante kennis en daarmee de onderzeeboten gedurende de gehele levensduur zelfstandig te kunnen inzetten en te onderhouden. Bij de inrichting van de vervolgfase dienen deze factoren leidend te zijn. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de motie van het lid Bruins Slot c.s.¹³, die verzoekt om «ontwerp, ontwikkeling, bouw, instandhouding en eindregie van onderzeeboten binnen de gouden driehoek te accommoderen.»

Nederland moet zelf in staat zijn om in lijn met de eerste hoofdtak van de krijgsmacht de nationale veiligheid te garanderen dan wel daartoe een bijdrage te leveren: de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied. Een zekere mate van (strategische) autonomie in het uitvoeren van operaties, gedurende de levensduur van het nieuwe wapensysteem vormt in de volgende projectfase dan ook een belangrijk aspect in de verwerving van de vervangende capaciteit. Nederland kan het zich immers niet veroorloven om voor het bereiken van haar politieke doelstellingen volledig afhankelijk te zijn van andere landen, de buitenlandse industrie en/of bedrijven. Door gegarandeerde toegang tot kennis, technologie, de industrie en intellectueel eigendomsrechten draagt Defensie zorg voor de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de vervangende onderzeebootcapaciteit gedurende de levensduur. Dat betekent overigens niet dat Nederland binnen de eigen landsgrenzen onverkort over al deze zaken zelf dient te kunnen beschikken. De DIS stelt dat «nationale autonomie op grond van wezenlijke belangen wellicht wenselijk is, maar praktisch onhaalbaar». Het gaat om gegarandeerde toegang tot en het kunnen beschikken over de middelen die noodzakelijk zijn om de operaties uit te kunnen voeren en voort te zetten, ongeacht het soort operaties en de coalitie waarbinnen deze plaatshebben. Een vergelijking van de offertes van potentiële leveranciers zal hiertoe het beste inzicht bieden.

Voor Nederland is, zoals beschreven in de DIS, een sterk marinebouwcluster van strategisch belang teneinde de wezenlijke belangen van de nationale veiligheid te kunnen beschermen, ook tijdens de instandhouding van een wapensysteem. Meerdere aspecten zijn hierbij relevant, waaronder de mate waarin Nederland kan beschikken over de vereiste kennis en toegang tot intellectueel eigendom om de onderzeeboten autonoom in te zetten, in stand te kunnen houden, en te kunnen moderniseren en verbeteren.

Industriële samenwerking

Vanuit een economische en industriële invalshoek is de toekomstige positie van het Nederlandse marinebouwcluster van belang, inclusief MKB en kennisinstituten. Een belangrijk instrument hierbij is het opstellen van een industriële samenwerkingsovereenkomst, die door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in een parallel spoor met de kandidaat-werven wordt uitgewerkt. In deze overeenkomst zullen zowel de kwantiteit als kwaliteit van de industriële activiteiten, in nauwe samenhang met de gewenste graad van strategische autonomie, worden verwoord. Dit moet ook worden gezien tegen de achtergrond van de op handen zijnde consolidatie van de Europese scheepsbouwsector, inclusief de marinebouw.

De Nederlandse marinebouwsector in brede zin dient op het gebied van onderzeeboten een zo goed mogelijke positie te verkrijgen in de toeleveringsketens van buitenlandse werven. Een goede positie als toeleve-

¹³ Kamerstuk 31 125, nr. 96

rancier biedt de Nederlandse gouden driehoek de kans om de eigen kennis te vergroten, waarvan Defensie ook weer profiteert. De vervolgfase moet daar meer duidelijkheid over geven.

Risicobeheersing

Defensie moet haar eigen risicobeheersing met betrekking tot het proces inrichten. Defensie heeft hiervoor een interne projectorganisatie op gezet, draagt zorg voor interne *checks and balances* en volgt de procedure voor grote projecten voor de Tweede Kamer.

Defensie formuleert een concept Programma van Eisen, voordat met de dialoog met de industrie wordt aangevangen. Dat Programma van Eisen wordt in dialoog verder uitgewerkt, waarbij het van belang is de uitkomsten van de in de B-fase uitgevoerde KBA periodiek te actualiseren in een businesscase, om afwijkingen zo snel mogelijk te identificeren en te mitigeren. Defensie stelt daarnaast eisen aan de tijdigheid van het op te leveren product en het taakstellend beschikbare budget voor de gehele *lifecycle* van de toekomstige onderzeebootcapaciteit. Daarnaast worden eisen gesteld aan de financiële positie van de contractpartijen en wil Defensie inzicht hebben in de onderbrenging van de contractpartijen in de betreffende industriële conglomeraten en daarmee samenhangende risico's en financiële kruisverbanden. Als nader uit te werken gunningscriterium wordt daarom meegenomen in hoeverre de werven voldoen aan de eisen omtrent risicobeheersing die Defensie opstelt. Hier moet een risicoprofiel voor worden opgesteld.

Buitenland- en veiligheidspolitieke prioriteiten en samenwerking

De aanschaf van de nieuwe onderzeeboten dient de internationale buitenland- en veiligheidspolitieke prioriteiten en samenwerking (o.a. in Europees, NAVO- en VN-verband) zoveel mogelijk te ondersteunen. Hiervoor zijn wegingselementen zoals strategische samenwerking met NAVO-bondgenoten en andere strategische partners en bijdragen aan Europese defensiesamenwerking van belang. In de dialoog met de kandidaat-werven en betreffende overheden worden deze aspecten verder uitgewerkt.

Governance / Projectbeheersing

Voor de beheersing van grote materieelprojecten werkt Defensie volgens het Defensie Materieel Proces (DMP), dat voorziet in de wijze van informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Voor dit project wordt de KBA bij iedere faseovergang geactualiseerd.

Zoals gebruikelijk in aanbestedingstrajecten stelt Defensie vanaf het begin uitsluitingsgronden en geschiktheidscriteria op. Het project Vervanging Onderzeebootcapaciteit heeft de volgende bedrijfseconomische eisen kenbaar gemaakt: inschrijving in het handelsregister, niet in surseance van betaling, niet betrokken bij faillissement, aantoonbare *quality assurance* eisen, accepteren voor-calculatorisch prijsonderzoek van offertes en inzicht in de financiële positie van de betrokken concerns. Ook verlangt Defensie van deelnemende partijen een verklaring dat zij in de afgelopen vier jaar niet onherroepelijk veroordeeld zijn voor bijvoorbeeld fraude of omkoping. Deze eisen zijn van kracht gedurende het gehele aanbestedingstraject en bedrijven hebben de plicht om melding te maken indien ze daarvan afwijken. Indien van toepassing, dient een moederconcern garant te staan voor de uitvoering van het af te sluiten contract, om financiële risico's af te dekken.

Met haar rapport van 6 maart 2019 heeft de Algemene Rekenkamer (AR) de lessen ten aanzien van het JSF-programma gepubliceerd. Met deze publicatie wil de AR ervaringen en lessen meegeven die van nut kunnen zijn voor de aanschaf van groot Defensie materieel in de toekomst. Deze lessen zijn ook van toepassing op het project Vervanging Onderzeebootcapaciteit. Zo zal Defensie ook voor de volgende fase van het project onder meer duidelijk de scope in product, tijd en geld definiëren en daarnaast de vastgestelde governance strak hanteren, een risicostrategie uitwerken en het onderwerp «valutarisico» beschouwen.

Informatie aan Kamer

Volgens de vigerende regelgeving vindt deze vervanging plaats in de vorm van een niet gemandateerd project en volgt het project het in 2017 aangepaste DMP¹⁴. Verder is het project Vervanging Onderzeebootcapaciteit door de Tweede Kamer aangemerkt als een «groot project» conform de Regeling Grote Projecten¹⁵. Uw Kamer wordt conform deze regeling door middel van (tussentijdse) rapportages geïnformeerd over het project Vervanging Onderzeebootcapaciteit. Hiertoe wacht ik de Uitgangspuntennotitie van de Kamer af.

Externe toetsing

Begin 2016 heeft Defensie besloten met drie maatregelen de externe toetsing van de onderzeebootvervanging te versterken: de instelling van een Klankbordgroep en van een ambtelijke Interdepartementale Coördinatiegroep, en het geven van een onderzoeksopdracht aan de Auditdienst Rijk om een procestoets uit te voeren tot en met de B-fase.

Klankbordgroep

De Klankbordgroep heeft de onderbouwing door Defensie van de behoefte aan vervangende onderzeebootcapaciteit beoordeeld. Zij heeft daartoe onder andere de concepten van het A-document en de A-brief kritisch tegen het licht gehouden en daarover een advies uitgebracht. De adviezen van de Klankbordgroep zijn in de A-brief verwerkt. Daarnaast heeft de Klankbordgroep adviezen gegeven over de inrichting van de B-fase, daar is invulling aan gegeven.

Interdepartementale Coördinatiegroep

De hoog-ambtelijke Interdepartementale Coördinatiegroep (ICG) had als oogmerk om, gedurende het gehele vervangingstraject, zorg te dragen voor informatie-uitwisseling en coördinatie, maar ook om de betrokkenheid van de desbetreffende departementen te vergroten. De ICG kwam periodiek bij elkaar. Met het instellen van een Ministeriële Commissie (zie hierna) komt de ICG in de vervolgfase te vervallen.

Auditdienst Rijk

De Auditdienst Rijk is gevraagd een procestoets uit te voeren van de governance en het te doorlopen besluitvormingsproces in de DMP A-fase. Waar mogelijk zijn de aanbevelingen die volgden uit onderzoek dat is uitgevoerd door de Auditdienst Rijk in de B-fase overgenomen. De gesprekken voor de opdracht voor de ADR in de vervolgfase lopen momenteel.

¹⁴ Brochure Defensie Materieel Proces bij de tijd / februari 2017

¹⁵ Kamerstuk 34 225, nr. 2

Ministeriële commissie

In de vervolgfase van het project wordt een Ministeriële Commissie (MC) ingesteld. Het doel van de MC is om de politieke sturing van het kabinet op de vervolgfase te faciliteren en te stroomlijnen. De Minister-President zit de vergaderingen van de MC voor. De vergaderingen van de MC zullen worden voorbereid door een Ambtelijke Commissie.

Exploitatie

Tijdens de B-fase heeft de exploitatie, en daarbij dus ook de instandhouding van de vervangende capaciteit, aandacht gekregen binnen de KBA op het niveau van varianten. Dit komt vooral tot uiting in de analyse van de levensduurkosten en de uitwerking van de inzetambitie in het kader van de batenanalyse. Verder onderzoek naar de exploitatie en de mogelijkheden om tijdens de exploitatie samen te werken met de markt krijgt de noodzakelijke aandacht in het kader van *sourcing* tijdens de volgende fase van het project. Bij het onderzoek naar de mogelijkheden van samenwerking geldt op dit moment als uitgangspunt dat Den Helder de thuishaven van de onderzeeboot vloot blijft. De Directie Materiële Instandhouding van het Commando Zeestrijdkrachten blijft nadrukkelijk betrokken 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.

Tot slot

Defensie vraagt conform het DMP-proces potentiële leveranciers aan het eind van de dialoog om een offerte. Na bestudering van de aanbiedingen, toetsing aan de gestelde eisen en onderhandelingen met de leveranciers, informeert Defensie met de D-brief de Tweede Kamer over de keuze voor het product en de leverancier. Na parlementaire behandeling zal Defensie de overeenkomst met de leverancier bekrachtigen en het af te sluiten contract ondertekenen. Met de huidige planning zal naar verwachting in 2022 tot gunning van een contract worden overgegaan.

De Staatssecretaris van Defensie,
B. Visser