

12 oktober 2020

Vizier op de vervanging van de onderzeeboten

De studiefase doorgelicht



Foto: Royal Netherlands Navy / Koninklijke Marine

Over deze publicatie en de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft in het verleden onderzoek gedaan naar grote verwervingsprojecten bij het Ministerie van Defensie, zoals de verwerving van de Walrusklasse-onderzeeboten in de jaren tachtig en recenter de vervanging van de F-16-jachtvliegtuigen. In 2016 startte de minister van Defensie een nieuw verwervingsproject waar de Algemene Rekenkamer ook onderzoek naar doet: de verwerving van nieuwe onderzeeboten via het zogenaamde Defensie Materieel Proces (DMP). Het gaat om het grootste nieuwe investeringsproject van het Ministerie van Defensie sinds het besluit tot de aankoop van de JSF (F-35) in 2014. Conform de DMP-procedure heeft de minister van Defensie in juni 2016 een zogenoemde DMP A-brief aan de Tweede Kamer aangeboden waarin zij de behoefte aan nieuwe onderzeeboten heeft toegelicht. De Algemene Rekenkamer heeft in oktober 2016 een brief aan de Tweede Kamer gezonden waarin zij opmerkingen plaatst bij deze DMP A-brief. In december 2019 ontving de Tweede Kamer vervolgens de DMP B-brief¹ waarin de minister van Defensie uiteenzet welke keuzes zij heeft gemaakt. Ook daar heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek naar verricht. Onderhavige publicatie bevat de conclusies van dit onderzoek. De publicatie is erop gericht de Tweede Kamer en het kabinet tijdig, en dus tijdens het DMP-proces, aanvullende informatie te verschaffen over risico's die inherent zijn aan een ingewikkeld project als de aanschaf van nieuwe onderzeeboten.

Ons onderzoek naar de DMP B-brief laat zien dat de minister van Defensie sinds de start van de B-fase – ook de onderzoeksfase genoemd – in 2016 uitgebreide studies heeft verricht. Deze hebben geleid tot het besluit om vier bemande onderzeeboten aan te

schaffen die vanaf 2028 de Walrusklasse moeten gaan vervangen. De keuzes in de B-fase zijn overigens van relatieve betekenis. De feitelijke keuze voor de onderzeeboot die de Walrusklasse zal vervangen is pas in de komende jaren, tijdens de zogenaamde verwerfingsvoorbereidingsfase (DMP D-fase), aan de orde.

De minister van Defensie heeft tijdens de studiefase een aantal positieve stappen gezet. Zo heeft zij een inschatting gemaakt van de kosten voor de hele levensduur van 30 jaar van de nieuwe onderzeeboten. Dit is volgens ons een goede manier om tot een doelmatige aankoop te komen. Ook is het positief dat de minister van Defensie een multicriteria-analyse heeft toegepast om de kosten en baten van de verschillende ontwerpen van onderzeeboten in beeld te krijgen. In combinatie met de bepaling van de levensduurkosten helpt deze analyse de besluitvorming transparant te maken. Tegelijkertijd komen uit ons onderzoek verschillende financiële risico's naar voren. Zo gaat de door de minister gekozen variant B uit van een onderzeeboot die zal worden samengesteld uit een aantal ontwerpen van onderzeeboten die zich niet in de praktijk hebben bewezen. Deze onderzeeboten zijn op dit moment ook niet 'van de plank' te koop. Daardoor zitten er in het verdere ontwerpproces volgens ons risico's die niet allemaal zijn afgedekt door passende risicobedragen. Het budget om de nieuwe onderzeeboten aan te schaffen en te exploiteren is sinds het begin van het project steeds naar boven bijgesteld. De minister heeft nu € 1,14 miljard extra beschikbaar gemaakt voor de aanschaf van de onderzeeboten. Het in de B-brief aan het parlement genoemde budget was op dat moment reeds niet actueel meer. Evenmin waren alle kosten in dit budget verwerkt. Op verzoek van de Algemene Rekenkamer heeft de minister ten behoeve van ons onderzoek dit budget geactualiseerd. Samen met niet verwerkte kosten constateert de Algemene Rekenkamer door eigen berekeningen dat het budget tenminste € 730 miljoen hoger ligt dan in de vertrouwelijke bijlage van de B-brief staat vermeld. Het gaat hier om het totale budget dat nodig is de onderzeeboten 30 jaar te laten varen, te bewapenen, te onderhouden en van updates te voorzien. Doordat de minister het budget een aantal malen verhoogde, zijn investeringen in en verwerving van andere wapensystemen uitgesteld. Daarmee dreigt het onderzeebootproject andere aankopen nog verder te verdringen. De Algemene Rekenkamer had graag in lijn met eerdere publicaties over grote verwervingsprojecten het totaal benodigde budget genoemd, zodat het parlement in de openbaarheid hierover haar standpunt kan bepalen. Doordat de minister na ontvangst van ons conceptrapport het budget als commercieel vertrouwelijk heeft geclassificeerd deelt de Algemene Rekenkamer deze bedragen alleen vertrouwelijk met het parlement en is het rapport op enkele gemarkeerde plaatsen aangepast.

De Tweede Kamer heeft de verwerving van de nieuwe onderzeeboten in december 2015 aangewezen als 'groot project'. Na de aanwijzing tot groot project stelt de Kamer normaal gesproken een zogenaamde uitgangspuntennotitie op. Daarin maakt de Kamer afspraken met de minister van Defensie, zoals het moment waarop zij een voorgangsrapportage moet uitbrengen en welke informatie daarin moet staan. Tot nu toe heeft de Kamer voor de verwerving van de nieuwe onderzeeboten geen uitgangspuntennotitie opgesteld. We bevelen de Tweede Kamer aan dat wel te doen. Zo kan zij grip houden op de risico's. In ons rapport geven wij de Kamer een voorzet voor de informatie die zij periodiek van de minister van Defensie kan vragen.

Inleiding

De onderzeeboten van het Ministerie van Defensie zijn aan vervanging toe. De 4 boten van de Walrusklasse zijn bijna 30 jaar in bedrijf en hun levensduur loopt ten einde. De minister van Defensie startte daarom in 2016 een project voor de aanschaf van nieuwe onderzeeboten. Het gaat om een miljardenproject en het grootste nieuwe investeringsproject van Defensie sinds de aankoop van de JSF (F-35) jachtvliegtuigen. De Tweede Kamer verleende aan de vervanging van de Walrusklasse onderzeeboten in december 2015 de status van 'groot project' (zie kader). Die geeft haar het recht zich intensief te laten informeren over de voortgang.

Regeling grote projecten (RGP)

De Tweede Kamer heeft de mogelijkheid langdurige en ingewikkelde projecten of wetgevings-trajecten aan te wijzen als 'groot project'. De bewindslieden die verantwoordelijk zijn voor dergelijke projecten zijn dan verplicht de Tweede Kamer uitgebreid en geregeld te informeren over de gang van zaken. Een project moet aan een aantal criteria voldoen wil het in aanmerking komen voor de status van groot project, zoals een lange duur, complexiteit in opzet en uitvoering, hoge kosten en risico's voor de schatkist. Voorbeelden van grote projecten zijn de aanleg van de Betuwespoorlijn en de verwerving van de JSF-jachtvliegtuigen.

De aanschaf van de boten verloopt volgens het zogenoemde Defensie Materieel Proces (zie kader). De DMP-procedure is halverwege de jaren 80 van de vorige eeuw opgesteld naar aanleiding van de ontwikkeling van de Walrusklasse onderzeeboten. In het vorige kabinet was de minister van Defensie verantwoordelijk voor de verwerving van de nieuwe onderzeeboten. Zij heeft dan ook de A-brief naar de Tweede Kamer gezonden. Binnen het huidige kabinet heeft de staatssecretaris van Defensie de grote materieelprojecten en dus ook met de verwerving van de nieuwe onderzeeboten in portefeuille. De Algemene Rekenkamer spreekt in haar publicaties in de regel de minister aan ongeachte de portefeuilleverdeling. Dat is ook het geval in deze publicatie.

In december 2019 ontving de Tweede Kamer de DMP B-brief. In de B-fase die daaraan voorafging, onderzocht de minister van Defensie welke functies de onderzeeboten moeten hebben, hoeveel boten er nodig zijn en welke fabrikanten de onderzeeboten kunnen leveren. De minister schreef in de B-brief dat Defensie kiest voor 4 onderzeeboten van 'variant B'.

Defensie Materieel Proces (DMP)

Het DMP is het proces dat Defensie doorloopt bij materieel, vastgoed en IT-projecten van meer dan € 25 miljoen. Het schrijft onder meer voor hoe de departementale leiding en de Tweede Kamer moeten worden geïnformeerd. Het DMP kent 5 fasen. Dat zijn achtereenvolgens de behoeftestellingsfase (A-fase), de onderzoeksfase (B-fase), de vervolgonderzoeksfase (C-fase, alleen als een product niet kant en klaar te koop is maar nog moet worden ontwikkeld) en de verwervingsvoorbereidingsfase (D-fase). Bij grote en complexe projecten wordt een evaluatie (E-fase) uitgevoerd. Bij elke DMP-fase hoort een brief van de minister van Defensie aan de Kamer.



Ons rapport is als volgt opgebouwd. We gaan eerst in op de selectieprocedure die in de B-fase heeft plaatsgevonden. Hierbij komt ook de vraag aan bod of het gekozen boottype wel of niet 'van de plank' kan worden gekocht. Ons onderzoek richt zich zowel op de interne B-fase als op het openbare sluitstuk hiervan, de DMP B-brief aan de Kamer. Daarna besteden wij aandacht aan de motivatie van de minister van Defensie om vier onderzeeboten aan te schaffen en hoe dit zich verhoudt tot de gereedstellingsnorm die voor de onderzeeboten worden gehanteerd. Dit deel van het rapport kijkt ook naar de operationele gereedheid tijdens de transitiefase van de huidige vloot naar de nieuwe onderzeeboten.

Vervolgens geeft ons rapport inzicht in de financiële risico's van het project. Wij willen zo het parlement meer duidelijkheid bieden over de financiële risico's die de minister van Defensie loopt bij de aanschaf van de onderzeeboten. Thema's die hierbij onder andere worden besproken zijn het kosteninzicht, de berekening van de risicoreservering en de verhouding van de uitgaven van de onderzeeboten tot de totale uitgaven en operationele behoefte van Defensie.

Tot slot geven wij in dit rapport adviezen die de Tweede Kamer kan gebruiken voor de uitgangspuntennotitie voor de parlementaire controle van het grote project.

B-fase geeft zicht op type, aantal en benodigd budget

In deze paragraaf gaan we in op de studies en het selectieproces die in de B-fase hebben plaatsgevonden. Wij gaan in op de multicriteria-analyse, het gekozen boottype, het aantal aan te schaffen onderzeeboten en het benodigd budget. Ook wordt in deze paragraaf uitgelegd waarom de keuzes in de B-fase van relatieve betekenis zijn voor het uiteindelijke besluit over de nieuwe onderzeeboten.

Nieuwe onderzeeboot niet van de plank

In de A-brief uit 2016 schreef de minister van Defensie dat zij nieuwe onderzeeboten wilde aanschaffen. Wij oordeelden toen dat uit de A-brief niet duidelijk werd met welke frequentie, duur en intensiteit, waar en onder welke dreigingsscenario's de onderzeeboten zouden worden ingezet.

Waar de krijgsmacht precies behoefte aan had, moest duidelijk worden in de DMP B-fase. Het onderzoek begon met 4 mogelijkheden:

1. *homeland security* onderzeeboten;
2. expeditie onderzeeboten;
3. onbemande onderzeeboten en de invulling van de onderzeeboottaak met andere wapensystemen;
4. opheffing van de onderzeebootdienst.

Na onderzoek van TNO concludeerde de minister van Defensie over de derde optie dat onbemande onderzeeboten technisch niet haalbaar of betaalbaar waren. Het gebruik van andere (bestaande) wapensystemen voldeed bovendien niet volledig aan alle criteria die de

krijgsmacht aan de nieuwe onderzeeboten stelde. De minister zag de opheffing van de onderzeedienst als een theoretische mogelijkheid, die werd verkend om te bepalen welk budget daarmee zou vrijvallen.

Uiteindelijk bleven 2 opties uit de A-brief over: de *homeland security* en de expeditionaire onderzeeboot. Tijdens de B-fase bleken deze 2 opties niet te operationaliseren. Daarom heeft de minister van Defensie aan 4 werven gevraagd ontwerpen aan te leveren waarmee de 2 opties konden worden ingevuld, waarbij verschillende minimumeisen golden (zogenoemde *knock-outcriteria*). Zo waren er bijvoorbeeld eisen op het gebied van vaarafstand, wereldwijde inzetbaarheid of specifieke typen bewapening. De 4 werven leverden hiervoor vervolgens in totaal 6 ontwerpen aan.

De minister van Defensie had gevraagd om ontwerpen waarvan de werven verwachten dat die in 2027 als militair 'van de plank' (*military of the shelf*, MOTS, ofwel al in gebruik) beschouwd kunnen worden. 2 ontwerpen worden nu gebouwd in een vorm die niet noodzakelijkerwijs aansluit op de wensen van de Nederlandse krijgsmacht; de overige 4 bestaan slechts op de tekentafel. Dat betekent dat geen van de 6 ontwerpen op dit moment vaart of van de plank te koop is. Uitgaande van de eisen die de minister van Defensie heeft gesteld en haar wens om een niche te blijven vervullen op het gebied van wereldwijde inlichtingenverzameling, lijkt het ons niet voor de hand liggend dat zo'n boot van de plank beschikbaar komt.

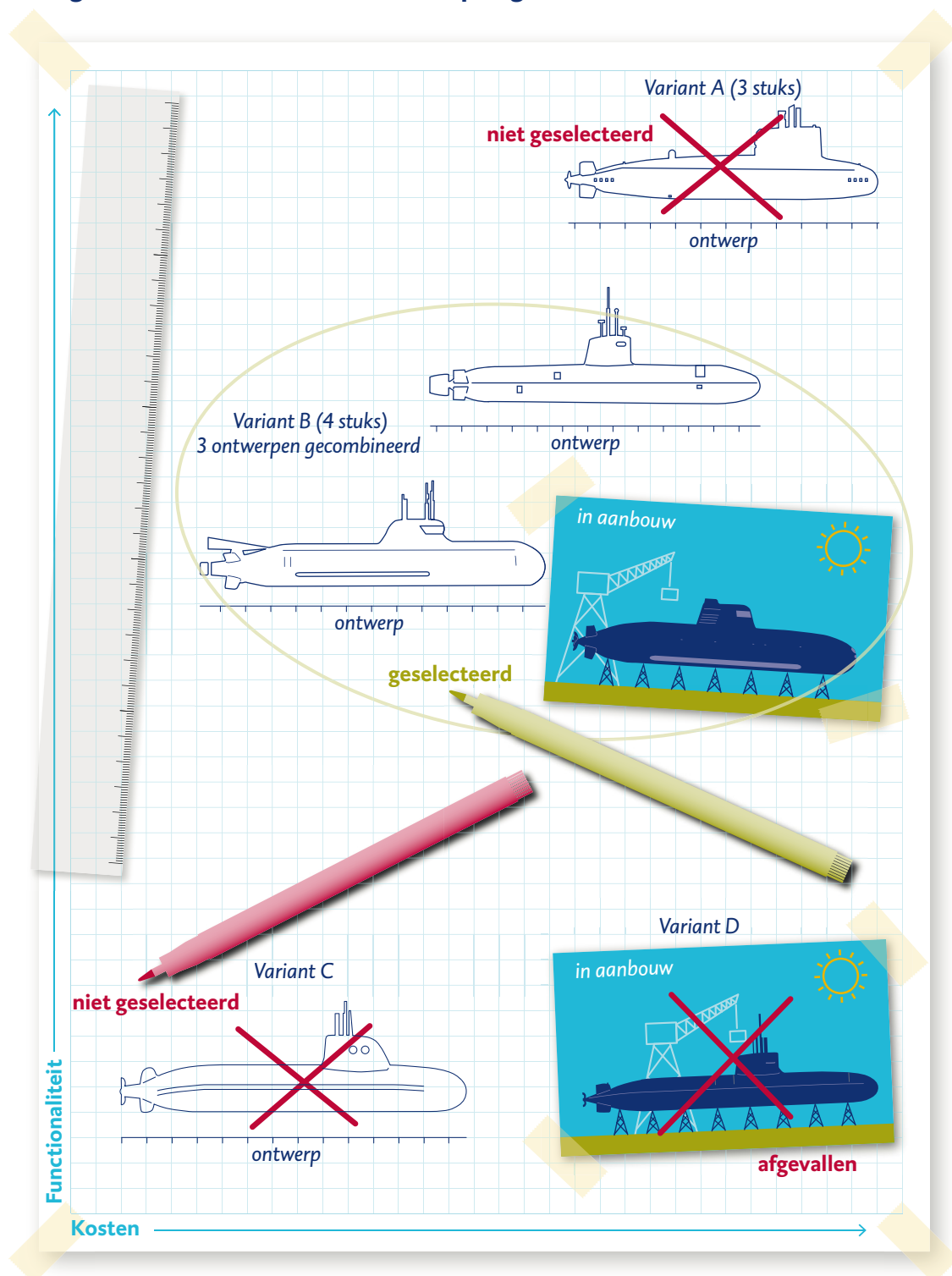
Krijgsmacht wil 4 onderzeeboten kopen waar multicriteria-analyse 3 aanbeveelt

De minister van Defensie heeft een inschatting gemaakt van de kosten voor de hele levensduur van 30 jaar van de nieuwe onderzeeboten. Het gaat om de updates van de boot, de bemanning, de bewapening en de ondersteuning aan de wal. Dit is volgens ons een goede manier om tot een doelmatige aankoop te komen. De kosten zijn ingeschat op basis van door de werven aangeleverde financiële gegevens. Die zijn aangevuld met eigen informatie over de kosten van verschillende soorten bewapening, exploitatie, onderhoud en updates van de boten. Die informatie vormt de kostenkant, waar de minister vervolgens de baten van de 6 boten tegen heeft afgezet.

De militair-operationele effecten en prestaties van de ontwerpen zijn met een multicriteria-analyse beoordeeld. Daarmee krijgen de baten van elk ontwerp een waarde toegekend. Diverse experts bij het departement en daarbuiten hebben de multicriteria-analyse uitgevoerd. De exercities zijn naar onze inschatting technisch goed uitgevoerd en navolgbaar. Wel zien we dat de deelnemers, in het streven naar objectiviteit, voornamelijk op deelterreinen om hun input is gevraagd. Zij hebben dus niet de mogelijkheid gekregen om in te gaan op de uitkomsten van de multicriteria-analyse als geheel. Defensie heeft de kosten en de baten per ontwerp gescoord en op twee assen geplaatst; een as met de financiële score en een as met de functionele score. Onderstaande figuur illustreert dit proces.²

We zien daarin dat drie ontwerpen die dicht bij elkaar lagen zijn geclusterd tot variant B. De overige 2 ontwerpen vormen variant A en variant C. Variant A scoort zeer hoog op functionaliteit, maar ook op de kosten. Variant C scoort lager op kosten en functionaliteit dan variant B. Variant D scoorde zodanig hoog op kosten en laag op functionaliteit dat deze buiten beeld viel.

In de gekozen variant worden 3 ontwerpen gecombineerd



Figuur 1 Een illustratieve schematische weergave van het selectieproces. De baten afgezet tegen de kosten van de onderzeeboten ontwerpen³

Over deze uitkomsten zijn binnen het Ministerie van Defensie verschillende discussies gevoerd, bijvoorbeeld over de weging van de baten ten opzichte van het aantal te verwerven boten. In de multicriteria-analyse leverde variant A de grootste baten op, zozeer dat 3 boten van de A-variant meer baten opleverden dan 4 boten van de B-variant.

De Commandant der Strijdkrachten (CDS) deelde de uitkomst van deze analyse niet. Hij is van oordeel dat de onderzeebootdienst uit ten minste 4 boten moet bestaan met het oog op de betrouwbare en duurzame inzetbaarheid daarvan. Hij heeft dit met verschillende argumenten en berekeningen onderbouwd. Hij haalt daarbij ook NAVO-eisen aan, iets waar wij verderop in dit rapport verder op ingaan. De Tweede Kamer heeft de minister van Defensie na het verschijnen van de B-brief gevraagd hoeveel budget nodig zou zijn om een vierde boot van variant A aan te schaffen.⁴ De minister besloot dit budget niet vrij te maken vanwege de gevolgen daarvan voor andere geplande projecten. Deze zouden mogelijk vertraagd of geschrapt moeten worden, waarmee de vervanging van de onderzeeboten voor de minister van Defensie onacceptabele verdringingseffecten zou oproepen. De keuze viel vervolgens op de B-variant, omdat 4 boten nodig bleken te zijn. Om het mogelijk te maken 4 boten van deze variant aan te schaffen, heeft de minister van Defensie het budget verhoogd.

Bovenstaand proces met de bijbehorende discussie laat zien dat een multicriteria-analyse bij kan dragen aan gedegen besluitvorming. In combinatie met de bepaling van de levensduurkosten helpt deze analyse namelijk de besluitvorming transparant te maken. Ook is deze werkwijze geschikt om de producten en ontwerpen die producenten aanbieden, geobjectiveerd te vergelijken.

Over de gekozen variant B merken wij nog op dat dit een combinatie is van 3 verschillende bootontwerpen. Van geen van deze ontwerpen uit de B-variant is op dit moment een boot operationeel. De gemiddelde prestaties van deze variant zijn relatief goed doordat 1 ontwerp duidelijk hogere baten heeft dan de andere 2. Maar dit ene ontwerp valt buiten het voor variant B beschikbare budget. Daarmee zijn slechts twee van de drie ontwerpen binnen variant B inpasbaar in het verhoogde budget. Ook merken wij op dat de keuze voor variant B een grotere onzekerheid laat over hoe het ontwerp er uiteindelijk zal uitzien. Deze onzekerheid brengt risico's met zich mee. De varianten A en C bestaan uit 1 ontwerp en kennen dat risico dus minder.

Keuzes B-fase van relatieve betekenis

Het voorgaande laat zien dat de minister in de B-fase uitgebreide studies heeft laten verrichten. De feitelijke keuze voor de onderzeeboot die de Walrusklasse zal vervangen is echter pas in de D-fase, de zogenaamde verwervingsvoorbereidingsfase aan de orde. Het ging de minister er in de B-fase namelijk niet om een specifieke boot aan te wijzen, maar vooral om een beeld te krijgen van wat binnen het budget mogelijk is. In de volgende fase stelt Defensie, in samenspraak met geselecteerde werven, aan de hand van de B-variant een programma van eisen op. Daarmee wordt geprobeerd zoveel mogelijk sterke punten uit de verschillende onderzeebootontwerpen samen te brengen in 1 ontwerp. Het is goed te beseffen dat de echte selectie van een onderzeeboot dan pas begint. De minister verwacht dat producenten pas in de D-fase met definitieve voorstellen voor de bootontwerpen komen. Deze ontwerpen hoeven niet volledig overeen te komen met de gewogen varianten uit de B-fase. Dit maakt dat de verwachte kosten van exploitatie en verwerving van die varianten dus ook nog nader bepaald moeten worden. In de tussentijd hebben werven aan Defensie andere ontwerpen aangeboden waarvan zij verwachten dat die beter voldoen aan de behoefte.



De onderzoeksfase valt dus vooral te typeren als een exercitie waarin het benodigde levenskostenbudget werd vastgesteld en waarin theoretisch is verkend welke baten – in termen van slagkracht en mogelijke missies – daarbinnen zijn te verwachten. Er zijn geen eindproducten – varende onderzeeboten – vergeleken. Dat gebeurt pas in de D-fase. Daarnaast zal ook pas in de D-fase duidelijk worden hoe de geselecteerde drie werven invulling willen geven aan de participatie van de Nederlandse industrie bij de bouw van de onderzeeboten.

Motivatie aantal onderzeeboten en blik op operationele gereedheid tijdens transitiefase

In deze paragraaf staat de motivatie van minister van Defensie om vier onderzeeboten aan te schaffen centraal. Ook kijken we naar hoe het aantal van 4 boten zich verhoudt tot de gereedstellingsnorm die de minister voor de onderzeeboten hanteert. Daarnaast besteden we in deze paragraaf ook aandacht aan de operationele gereedheid tijdens de transitiefase van de huidige vloot naar de nieuwe onderzeeboten.

Gekozen aantal boten volgt niet uit gereedstellingsnorm

Uitgangspunt in de B-fase voor het aantal aan te schaffen onderzeeboten was de gereedstellingsnorm die ook in de Defensienota 2018 staat: de langdurige inzet van 1 onderzeeboot, plus de gelijktijdige kortdurende beschikbaarheid van een tweede onderzeeboot. Deze norm is ook verwerkt in de Aanschrijving Gereedheid Defensie (AGDEF), een jaarlijks uitkomend document waarin de CDS het jaarlijkse aantal gereed te stellen eenheden en wapensystemen vastlegt.

In zijn beoordeling van de kosten-batenanalyse en zijn argumentatie waarom 4 boten nodig zijn stelde de CDS dat de NAVO ervan uitgaat dat Nederland binnen 6 maanden een derde onderzeeboot kan inzetten voor de vervulling van de eerste hoofdtaak (de verdediging van het Nederlandse en het bondgenootschappelijke grondgebied). Doordat de krijgsmacht rekening moet houden met onderhoud van materieel en opleidingen van personeel kan zij de inzet van een derde onderzeeboot met 3 onderzeeboten niet garanderen. Wij merken op dat de NAVO-doelen al waren vastgesteld voordat de CDS de opdracht gaf voor de B-fase. Ze waren dus bekend voordat de kosten-batenanalyse werd opgesteld, maar daarin niet als eis meegenomen. Ook is de inzet van een derde boot niet verwerkt in de huidige AGDEF, die vooruitkijkt tot 2025. We zien in deze periode ook geen voorbereidingen om een derde boot structureel gereed te stellen. Het voorgaande laat zien dat de krijgsmacht ook nu niet voldoet aan de inzetbaarheid waar de NAVO van uitgaat.

Als dit NAVO-doel ook een uitgangspunt is voor de minister van Defensie, dan is het logisch dat zij en de CDS die ook opnemen in de inzetbaarheidsdoelstellingen. Daarin is die minimumeis van 3 inzetbare onderzeeboten nu niet terug te vinden. In onze voorzet voor de uitgangspuntennotitie voor het 'grote project' Verwerving onderzeeboten komen wij op dit punt terug.



Met huidige vloot komende 10 jaar te weinig boten gereed

Van de huidige 4 Walrus-onderzeeboten was er in ieder geval in 2016, 2018 en 2019 steeds slechts 1 operationeel gereed. Daarmee heeft Defensie de eigen norm van 2 beschikbare boten niet gehaald. Ten dele is dit te verklaren doordat de boten levensverlengend onderhoud krijgen. Hierna is iedere boot nog 8 jaar zeewaardig. Om de levensduur daarna verder te verlengen zijn nieuwe investeringen nodig. Om te voorkomen dat nog een keer onderhoud nodig is voor de korte tijd dat de Walrus daarna nog zal varen, heeft Defensie het instandhoudingsprogramma vertraagd. Dat gebeurde daarnaast omdat er te weinig personele onderhoudscapaciteit is om periodiek en levensverlengend onderhoud aan de onderzeeboten tegelijk uit te voeren. Hierdoor zijn tot 2029 steeds 1 tot 2 onderzeeboten gereed. Dit is ook aan de NAVO gemeld. Hiermee wordt de eigen norm voor operationele gereedheid van 2 boten in ieder geval tot 2030 niet gehaald, laat staan de NAVO-doelstelling van 3 boten.

Wij bevelen de minister van Defensie aan de geplande en feitelijke inzetbaarheid van de onderzeeboten – zowel de huidige als de nieuwe – voorafgaand, tijdens en na de transitie in beeld te brengen en met het parlement te delen.

Financiële risico's project verwerving onderzeeboten

In deze paragraaf geven we inzicht in de financiële risico's van het project. Wij willen zo het parlement meer duidelijkheid bieden bij de financiële risico's die gepaard gaan met de aanschaf van nieuwe onderzeeboten.

Verbeteringen mogelijk in kosteninzicht vernieuwing onderzeebootdienst

In onze brief bij de A-brief van juni 2016 constateerden we dat de minister in de A-brief geen kostenraming had opgenomen.⁵ Dit was tot die tijd wel gebruikelijk. Het parlement heeft vanwege het budgetrecht inzicht nodig in de financiële randvoorwaarden van het project om haar standpunt te kunnen bepalen. Dit inzicht is na de B-brief groter geworden. Wij vinden tegelijkertijd dat de minister de financiële informatie vollediger en beter navolgbaar dient te presenteren. Ook zien wij risico's rond de beheersing van de risicoreservering, de onderbouwing van het exploitatiebudget en de mogelijke onbedoelde verdringing van andere projecten.

In ons rapport *Lessen van de JSF* presenteren we de norm voor goede onderbouwing van de kosten van grote verwervingsprojecten bij Defensie. Bij de onderbouwing moeten 5 aspecten aan de orde komen:

1. investeringskosten;
2. exploitatiekosten;
3. kosten over de hele levenscyclus;
4. kosten in verhouding tot de totale uitgaven van Defensie;
5. kosten in relatie tot de operationele behoefte.

Investeringskosten aantal keren naar boven bijgesteld⁶

In het begin van de onderzoeksfase stond alleen het investeringsbudget voor de verwerving van de onderzeeboten vast. De minister heeft dit bedrag een paar keer naar boven bijgesteld. De eerste keer gebeurde dat toen in de Defensienota (2018) werd gekozen voor de bemande onderzeeboten. Op dat moment werd ook besloten om tot een levensduurkostenbenadering voor de gehele onderzeebootdienst over te gaan. Wij zien dit als een positieve stap. De minister en het parlement krijgen hiermee beduidend meer inzicht in het daadwerkelijk benodigde budget. Hiermee is een betere afweging mogelijk in het keuzeproces en bij de aanschaf, is een betere financiële planning mogelijk en kunnen risico's beter worden beheerst. Bij de keuze om 4 boten aan te schaffen is het budget in december 2019 nogmaals verhoogd tot het bedrag dat in de vertrouwelijke bijlage van de B-brief aan het parlement is genoemd.

Levensduurkosten

Levensduurkosten (ook wel *life cycle costs* (LCC) genoemd) van wapensystemen als onderzeeboten worden uitgesplitst in investerings- en exploitatiekosten. Onder investeringskosten vallen de kosten voor de aanschaf van het materieel (de onderzeeboten), logistieke investeringskosten (onder andere documentatie, simulators) en voorbereidingskosten (bijvoorbeeld de kosten van proefvaarten). Onder exploitatiekosten vallen de gebruikskosten (het laten varen van de onderzeeboot) en de instandhoudingskosten (het onderhoud). Een set van technieken wordt gebruikt om de levensduurkosten van een systeem gedurende elke fase te kunnen bepalen, voorspellen en analyseren. LCC is daarom een belangrijk instrument voor het Ministerie van Defensie om inzicht te krijgen in de totale kosten van een wapensysteem. Dat inzicht is voor de minister van Defensie ook van belang om de Tweede Kamer goed te kunnen informeren.

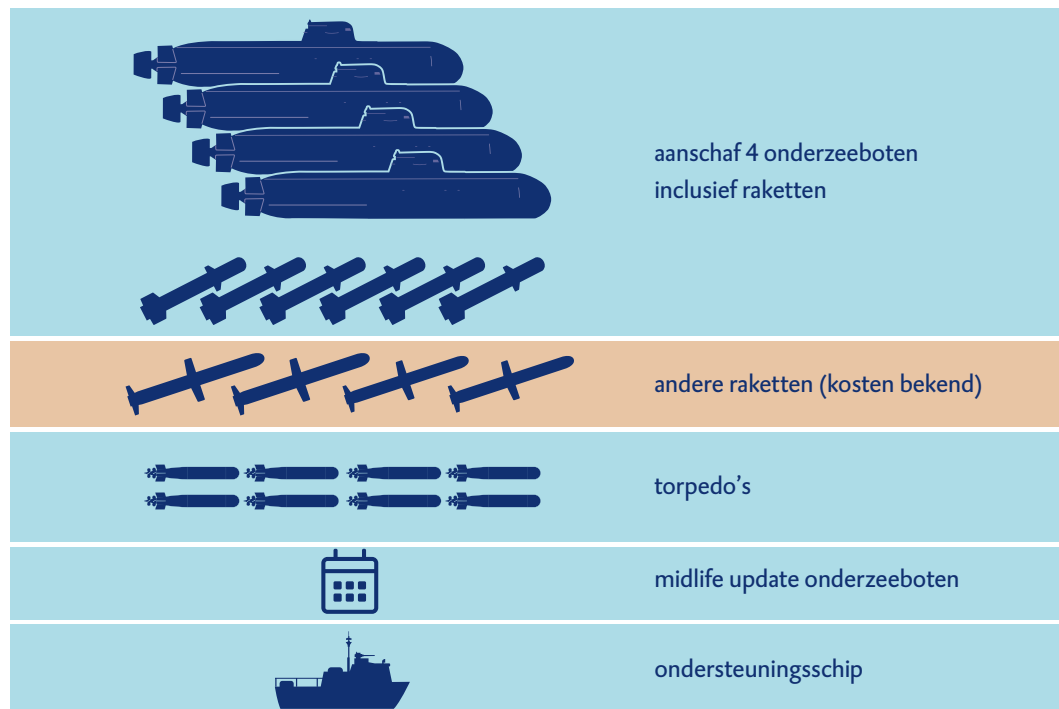
In de looptijd van het project is daarmee het totale budget vrijwel verdrievoudigd. Voor een groot gedeelte is dit te verklaren doordat Defensie overstapte op een levensduurkostenbenadering. Daarmee is het totaal benodigde budget voor aanschaf en exploitatie over de hele levensduur inzichtelijk gemaakt. De andere reden voor de budgetverhoging is dat ten opzichte van de start van het project € 1,14 miljard euro extra is vrijgemaakt voor de aanschaf van de 4 onderzeeboten.

Levensduurkosten nog niet volledig en actueel gepresenteerd⁷

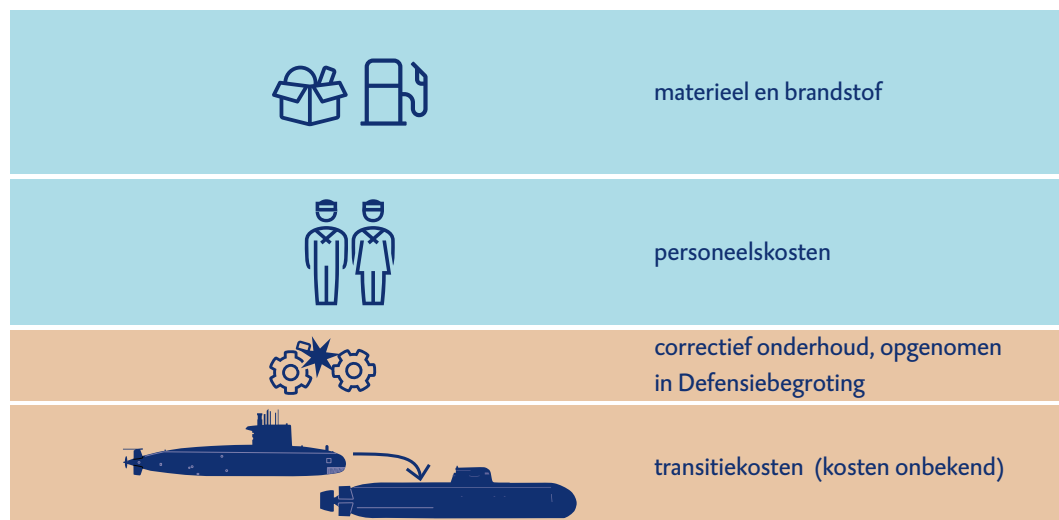
De raming waarop het bedrag uit de B-brief is gebaseerd, vormt een flinke stap vooruit ten opzichte van de eerdere raming die alleen de investering in de nieuwe onderzeeboten omvatte. Toch bevat de raming van de minister een aantal zaken niet. Zo heeft de minister van Defensie nog niet onderzocht wat de transitie van de Walrusklasse naar de nieuwe onderzeeboten kost. Over een langere periode worden dan namelijk 2 onderscheiden typen onderzeeboten naast elkaar gebruikt. Ieder type heeft eigen materiële en personele inzet nodig en levert ook eigen vraagstukken op. Er zal tijdelijk minder tot geen synergie zijn. Daarnaast ontbreekt in het budget het bedrag dat nodig is voor de verwerving en exploitatie van een deel van de bewapening. Ook ontbreekt de post correctief onderhoud in het overzicht van de levensduurkosten. Dit budget is wel gedekt in de Defensiebegroting.

Het kostenplaatje is niet compleet

Investerings



Exploitatie



Figuur 2 De onderdelen in het levenskostenbudget van de onderzeebootdienst

Tot slot is het belangrijk dat de minister de B-brief presenteerde in het prijspeil van 2017 in plaats van 2019, het jaar waarin zij de B-brief aan het parlement stuurde. Op ons verzoek heeft zij het budget geactualiseerd naar de stand van 2020. Uit een eigen berekening van de Algemene Rekenkamer blijkt dat wanneer wordt uitgegaan van prijsniveau 2020 en van alle kosten voor de gehele onderzeebootdienst het budget tenminste € 730 miljoen hoger dient te liggen dan het bedrag dat in de vertrouwelijke bijlage van de B-brief aan de Tweede Kamer is genoemd.

Risico's in berekening exploitatiekosten

We zien twee risico's voor de beheersbaarheid van de exploitatiekosten. Ten eerste zijn de exploitatiekosten deels gebaseerd op de huidige onderzeeboten. Ten tweede is de 'internationale samenwerking' in de B-fase summier onderzocht. Wij lichten hieronder deze risico's toe.

Het exploitatiebudget is grotendeels gebaseerd op de exploitatiekosten van de onderzeeboten van de Walrusklasse. Hetzelfde is gebeurd in Canada en Australië: de exploitatiekosten van de aan te schaffen dieselelektrische onderzeeboten waren ingeschat op basis van die van de te vervangen boten. Uit rapporten van de Canadese en Australische rekenkamers blijkt dat de exploitatie-uitgaven voor nieuwere boten, met meer technologie en meer wapensystemen, veel hoger liggen. In die 2 landen leidde dat tot een te laag ingeschat onderhoudsbudget, waardoor het onderhoud werd uitgesteld en hetgeen vervolgens meer kostte dan voorzien. Daaropvolgend was de operationele gereedheid in de praktijk veel lager dan vooraf was ingeschat.

In de A-brief constateerde de minister van Defensie verder dat zij zich de vervanging van de onderzeeboten alleen kon permitteren wanneer zij die met partnerlanden zou ontwikkelen, bouwen en/of exploiteren. Wij zien dat het Ministerie van Defensie op dat vlak minder diepgaande activiteiten laat zien sinds het budget werd aangepast op de levensduurkosten voor de gehele onderzeedienst. Daarnaast bleek het in de praktijk lastig te zijn de behoeften en tijdsplanningen voor verwerving van verschillende landen op elkaar te laten aansluiten. Hierdoor is het voorgenomen internationale onderzoek door het Ministerie van Defensie beperkt uitgevoerd. Zo zijn de mogelijkheden om in de exploitatie tot vergaande samenwerking te komen met buitenlandse krijgsmachten of werven niet onderzocht. Wel is in de in de B-fase verkennend onderzoek gedaan naar de participatiemogelijkheden voor de Nederlandse industrie bij de bouw van de nieuwe onderzeeboten. In de D-fase wordt pas duidelijk op welke wijze de Nederlandse industrie daadwerkelijk betrokken zal zijn bij de bouw van de onderzeeboten.

Eventuele schaal- en bijbehorende kostenvoordelen zullen pas worden onderzocht tijdens de dialoog met buitenlandse partijen in de D-fase. Dit kan belangrijke positieve of negatieve gevolgen hebben voor de kosten van de exploitatie van de onderzeeboten.

Geen afspraak over aanwending risicoreservering

Een groot, meerjarig investeringsproject als de verwerving van onderzeeboten gaat gepaard met veel onzekerheden en risico's. Defensie gebruikt de handleiding risicomanagement om deze risico's zo goed mogelijk in beeld te brengen en zich hierop voor te bereiden. Om verrassingen te voorkomen, wordt gebruik gemaakt van 2 instrumenten: de risicoreservering en de onzekerheidsreservering. De risicoreservering is onderdeel van het budget, zo blijkt uit de commercieel vertrouwelijke bijlage van de B-brief. De minister heeft geen onzekerheidsreservering vastgesteld.

De risicoreservering heeft als doel om in onverwachte en ongewenste situaties toch het afgesproken product op de afgesproken tijd en voor het afgesproken budget te kunnen kopen. De risicoreservering voor de aanschaf van de vier boten is fors hoger dan het standaardpercentage van 12,5% bij een dergelijk ingewikkeld project. Dat komt doordat

Defensie heeft gewerkt met een uitgebreid risicomanagementsysteem. Defensie heeft nu veel beter zicht op de risico's dan wanneer zij de reguliere vuistregels voor een risicomarge had gebruikt.

Daartegenover staat dat de reservering alleen gekende risico's dekt, er is dus geen bedrag gereserveerd voor onbekende risico's. Hiermee houdt Defensie zich in onze ogen niet aan de eigen norm voor risicomangement. Die schrijft voor dat ook voor onvoorziene risico's geld moet worden gereserveerd.

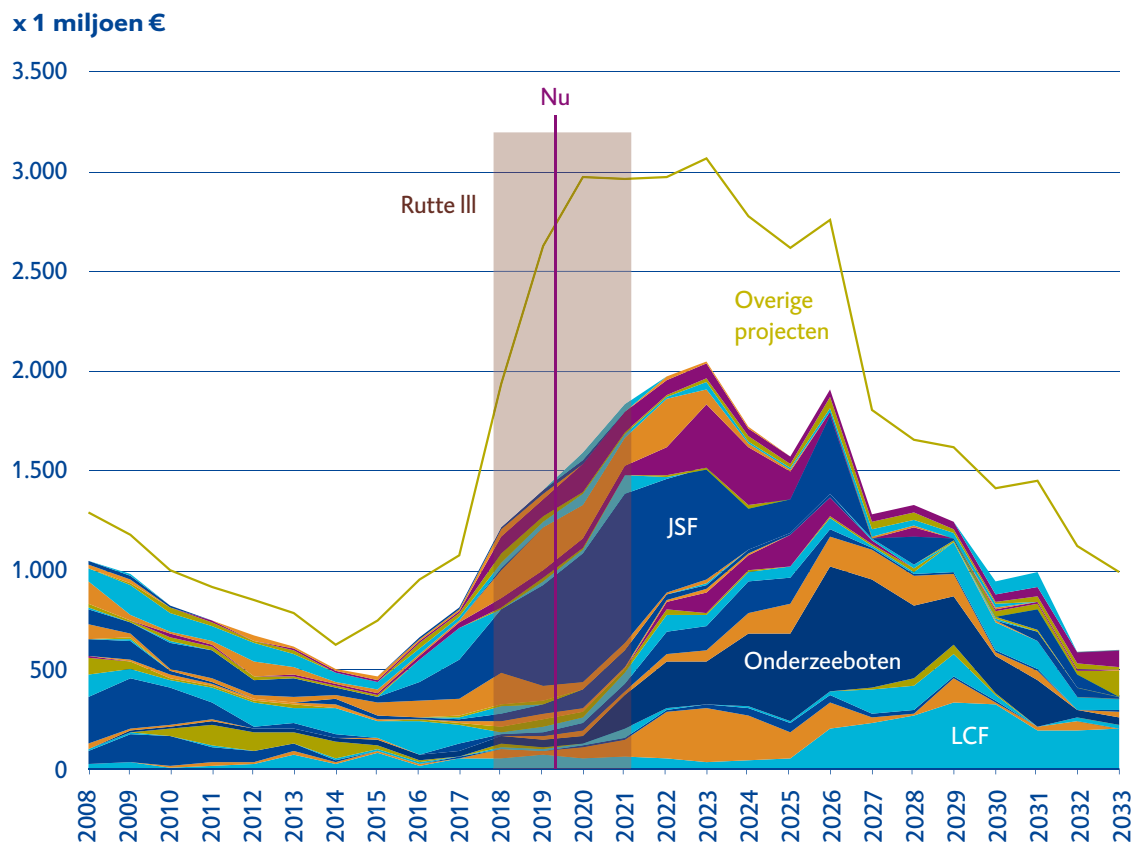
Wanneer zich geen onverwachte situaties voordoen, kan het risicobudget vrijvallen. Het is een les uit eerdere verwervingsprojecten dat een risicobudget regelmatig moet worden herijkt. Tot op heden is dat met het risicobudget voor de vervanging van onderzeeboten niet gebeurd. Defensie heeft geen afspraken gemaakt over besteding van risicobudget dat vrijvalt. Vloeit dit terug naar het interne Defensie Lifecycle Plan waar ook andere investeringen uit worden betaald, kan het binnen het project onderzeeboten worden aangewend of mag het worden gebruikt voor exploitatie? Gezien het grote bedrag dat met de risicoreservering gemoeid is, raden wij aan hierover vooraf beslissingen te nemen.

Het tweede instrument voor de beheersing van risico's bij politiek gevoelige en ingewikkelde projecten is de onzekerheidsreservering. Die dient naast de basisraming en de risicoreservering te bestaan. Tenminste 5% van het budget moet daarvoor gereserveerd blijven, om onzekerheden over de exacte verwerving en het onderhoud het hoofd te bieden. Wij constateren dat in de B-fase geen onzekerheidsreservering is vastgesteld. Doordat nog steeds dezelfde onzekerheden bestaan, bevelen wij aan alsnog een onzekerheidsreservering in te voeren. Wanneer de minister van Defensie daadwerkelijk tot aanschaf overgaat en de reservering op de middellange termijn vrijvalt, moet deze volgens Defensienormen terugvloeien naar het investeringsfonds.

Uitgaven onderzeeboten versus totale uitgaven Defensie

Doordat het budget voor de verwerving van onderzeeboten werd verhoogd, zijn investeringen in en verwerving van onder meer de LCF-fregatten, de Fennek-verkenningsvoertuigen en de C-130 Hercules-transportvliegtuigen uitgesteld. Of dat vervolgens leidt tot meer kosten voor deze wapensystemen hebben we niet onderzocht. Wel zien wij het risico dat de verhoging van het budget andere uitgaven kan verdringen. De B-brief geeft hierover geen uitsluitel, omdat zij niet laat zien hoe de uitgaven voor de onderzeeboten zich verhouden tot de totale uitgaven van de minister van Defensie. Wij hebben de minister van Defensie er in eerdere rapporten, zoals over de JSF-jachtvliegtuigen en onze validering van de nota In het belang van Nederland, aanbevolen in beeld te brengen hoe grote investeringsplannen zich verhouden tot de andere investeringen en de totale uitgaven van Defensie. Alleen dan kan de minister voorkomen dat grote investeringsprojecten onbedoeld andere noodzakelijke uitgaven verdringen. Wij stelden in eerdere rapporten, zoals het rapport 'Lessen van de JSF', een figuur op met daarin de uitgaven aan de 28 grootste wapensystemen in het Defensie-investeringsprogramma. Een dergelijk figuur kan de minister helpen deze verdringingseffecten te beheersen. Wij hebben deze figuur ter illustratie hieronder opgenomen.

Deze kabinetsperiode starten bij Defensie veel nieuwe aanschafprojecten



- | | |
|---|--|
| 1. Overige wapensystemen | 15. Unmanned Aerial Vehicles |
| 2. Mobile Combat Training Centre | 16. Artillerie |
| 3. Titaan Commandovoeringssysteem | 17. Ondersteunende tanks |
| 4. Militaire Satelliet Communicatie | 18. Wissellaadsystemen en trekkerOpleggerCombinaties |
| 5. Kleding en Persoonlijke Uitrusting | 19. Grondgebonden luchtverdediging |
| 6. Klein Kaliber Wapens | 20. Pantserwielvoertuigen |
| 7. NH-90 | 21. CV9035NL Infanterie Gevechtsvoertuig |
| 8. AS-532 Cougar | 22. Mijnenbestrijdingsvaartuigen |
| 9. CH-47 Chinook | 23. Onderzeeboten |
| 10. AH-64 Apache | 24. AOR / Joint Support Ship |
| 11. C-130 Hercules | 25. Landing Platform Docks |
| 12. KDC 10 tanker en transportvliegtuig | 26. Patrouilleschepen |
| 13a. F-35 (JSF) | 27. Multi-purpose Fregat |
| 13b. F-16 | 28. Luchtverdedigings- en Commandofregat (LCF) |
| 14. Mercedes Benz (en lichte VAU) | |

Figuur 3 Het Defensie-investeringsprogramma uit rapport 'Lessen van de JSF'

Onderzeeboten blijvend afzetten tegen uitgaven en plannen Defensie

De minister van Defensie heeft, nu de B-fase is afgerond, beter inzicht in de kosten van de onderzeebootdienst. Zij zal deze kosten de komende jaren steeds moeten afzetten tegen de totale uitgaven van het Ministerie van Defensie. Zij zal immers ook andere wapensystemen moeten vervangen en forse investeringen moeten doen in het vastgoed en de IT-voorzieningen. Ook zal zij steeds moeten wegen hoe de behoefte aan nieuwe onderzeeboten past bij de taken die zij in de toekomst met de krijgsmacht wil uitvoeren. In ons rapport *Lessen van de JSF* wezen wij kabinet en parlement erop dat inzicht in de beschikbare financiële ruimte, binnen het geheel van verplichtingen en plannen, dwingt tot realiteitszin en zo voorkomt dat grote investeringsplannen onbedoeld andere noodzakelijke uitgaven verdringen. Wij hopen dat deze les weerklank vindt bij de besluiten die kabinet en parlement de komende jaren nemen over de toekomst van de onderzeedienst.

Voorzet voor uitgangspuntennotitie

De Tweede Kamer heeft de verwerving van de nieuwe onderzeeboten in december 2015 aangewezen als 'groot project'. De vervolgstap is normaliter dat de Kamer een uitgangspuntennotitie opstelt waarin staat op welk moment de minister van Defensie een voortgangsrapportage over het project moet uitbrengen en welke informatie daarin moet staan. Tot nu toe heeft de Kamer voor de verwerving van de nieuwe onderzeeboten geen uitgangspuntennotitie opgesteld. We bevelen de Tweede Kamer aan dat wel te doen. Zo kan zij grip houden op de voortgang van het proces en de daarmee samenhangende risico's van dit omvangrijke en langlopend project. Wij geven de Kamer een voorzet voor de informatie die zij hiervoor periodiek van de minister van Defensie kan vragen. Deze voorzet is gebaseerd op dit rapport en op ons rapport *Lessen van de JSF*.

Het lijkt ons allereerst van belang dat de minister van Defensie in de periodieke voortgangsrapportage een integraal financieel overzicht opneemt met daarin de totale levensduurkosten van de hele onderzeebootdienst voor de komende 30 jaar. In de opeenvolgende rapportages kan zij het parlement tonen hoe dit financiële beeld zich ontwikkelt en de wijzigingen toelichten. Deze wijzigingen ontstaan onder meer door het verschijnen van nieuwe kosteninformatie, de bijstelling van prijspeilen en valutakoersen, vrijval of gebruik van risicoreserveringen of financiële schuiven tussen investering en exploitatie. Zij dient het parlement daarbij ook te tonen tot welke veranderingen dit leidt in de overige materieelprojecten, bijvoorbeeld omdat deze vertragen en de minister materieel langer dan gepland inzetbaar moet houden.

Het lijkt ons eveneens van belang dat de minister van Defensie aan de Kamer toelicht hoe zij de komende 15 jaar zal voorzien in de nationale en internationale behoefte aan de inzet en beschikbaarheid van onderzeeboten. Zij dient het parlement daarbij te tonen in hoeverre zij met de huidige onderzeeboten, de nieuwe onderzeeboten en in de transitiefase de afgesproken gereedheid en inzetbaarheid kan leveren. Een nadere toelichting op de transitiefase, inclusief een planning en een beeld van de financiële en operationele kosten, helpt om deze jarenlange fase te beheersen.

Vervolgens vinden wij het van belang dat de minister van Defensie een gedetailleerde en actuele planning van de verwervingsvoorbereidingsfase (D-fase) aan de Kamer oplevert. Zij dient daarbij te tonen welke stappen zij in het vervolg van het project zal zetten, inclusief de tussentijdse en eventueel onomkeerbare stappen. Zij kan hierin ook opnemen hoe en op welk moment samenwerking met de industrie een rol zal spelen, net als internationale samenwerking, gemeenschappelijke exploitatie, of gezamenlijke inkoop met een buitenlandse partner. Tot slot kan zij hierin weergeven hoe de planning van de vervanging van de onderzeeboten samenhangt met de andere geplande vernieuwingsprojecten binnen de onderzeedienst, zoals de vervanging van het torpedowerkschip en de verschillende vormen van bewapening.

Bestuurlijke reactie bewindslieden Ministerie van Defensie

De bestuurlijke reactie van de bewindslieden van het Ministerie van Defensie bestaat uit een openbaar en een vertrouwelijk gedeelte. Het vertrouwelijke gedeelte is met een vertrouwelijk nawoord opgenomen in het vertrouwelijke gedeelte van dit rapport.

De bewindslieden zijn het College van de Algemene Rekenkamer erkentelijk voor het besluit om de door haar als commercieel vertrouwelijk geclassificeerde informatie eveneens vertrouwelijk met het parlement te delen. Wel vraagt zij aandacht voor de afbeelding op pagina 12 waarvan zij meent dat die vertrouwelijke informatie bevat.

De bewindslieden zijn verheugd over de constatering dat de Algemene Rekenkamer kosten-batenanalyse en de levensduurkostenbenadering ziet als goede methoden om tot transparante en doelmatige besluitvorming te komen. Zij zeggen toe dit voort te zetten in de D-fase. Daarnaast zullen zij de businesscase, inclusief de risicoraming periodiek actualiseren om financiële inpasbaarheid te borgen. Dit zullen de bewindslieden voorafgaand aan de start van de dialoofase doen. Dat geldt zowel voor de periodieke integrale afweging van alle investeringen als voor het inpassen van de onderzeeboten in het gehele Defensie Lifecycle Plan. De bewindslieden nemen de aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer hierin mee.

De bewindslieden schrijven dat de verhoging van het investeringsbudget voornamelijk komt door de keuze voor een bemande onderzeeboot in de Defensienota en dat in het regeerakkoord extra geld is vrijgemaakt voor vervangingsprojecten als de onderzeeboten.

De bewindslieden onderschrijven niet dat het in de commercieel vertrouwelijke bijlage uit de B-brief genoemde budget met € 730 miljoen euro opgehoogd dient te worden als gevolg van onder meer prijsontwikkelingen, bewapening en correctief onderhoud. Zij schrijven dat ze om zo dicht mogelijk bij de brondocumenten van de B-fase te blijven de levensduurkosten in het prijspeil van 2017 hebben uitgedrukt en de investeringen in het toen actuele prijspeil van 2019. De bewindslieden schrijven dat ze investeringen wel en exploitatie-uitgaven niet rechtstreeks aan hun administratie kunnen ontfemen. Zij werken hiervoor aan een oplossing.

Over het ontbreken van de verwerving en exploitatie en van een deel van de bewapening uit de behoeftestelling schrijven de bewindslieden dat dit gangbaar is voor investeringsprojecten. Dat nu al voorzieningen worden aangebracht voor een raketsysteem tegen oppervlakteschepen en landdoelen is om hoge kosten voor aanpassingen in de toekomst te voorkomen.

De bewindslieden hechten eraan te vermelden dat de raming van de exploitatie voor meer dan de helft gebaseerd is op informatie die is uitgevraagd aan de markt, aangevuld met informatie die binnen het Ministerie van Defensie beschikbaar is, waaronder uiteraard ook de ervaringsgegevens van de huidige onderzeeboten. Voor het correctief onderhoud is budget gereserveerd in de Defensiebegroting. De effecten van de transitie worden inzichtelijk in de D-fase. De bewindslieden verwachten op voorhand niet direct dat dit meerkosten met zich meebrengt.

De bewindslieden schrijven dat het huidige risicomanagement degelijk is. De gekozen variant B is een samenstel van meerdere onderzeebootconcepten en kent daardoor meer onzekerheid. Dit heeft er ook toe geleid dat in de kostenraming van variant B een hogere risicoraming is opgenomen. Ook is er in de risicoreservering een forse marge opgenomen voor de exploitatie. Daarmee is de totale risicoreservering fors hoger dan gebruikelijk. Daarom zien de bewindslieden van het Ministerie van Defensie nu geen aanleiding om een aanvullende onzekerheidsreservering te treffen.

De bewindslieden nemen de aanbeveling over dat de inzetbaarheid van de onderzeeboten en de relatie tussen de inzetbaarheidsdoelstellingen van de AGDEF (voor de tweede hoofdtaak van Defensie) en de NAVO-doelstellingen (voor de eerste hoofdtaak) duidelijk moeten worden uitgelegd. Beide inzetbaarheidsdoelstellingen zijn volgens de bewindslieden met elkaar in lijn en leiden tot dezelfde kwantitatieve behoefte van vier onderzeeboten.

De bewindslieden van het Ministerie van Defensie wachten de invulling van de uitgangspuntennotitie en de wijze van rapporteren aan de Tweede Kamer met belangstelling af.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De bewindslieden onderschrijven verschillende van onze aanbevelingen. Zo willen zij de kosten-batenanalyse en levensduurkostenbenadering in de D-fase voortzetten en de business case periodiek actualiseren. Dat volgt voorafgaand aan de start van de dialoog met de werven.

Vervolgens onderschrijven de bewindslieden het belang om doelstellingen met betrekking tot inzetbaarheid duidelijker uit te leggen en daarin de verschillen en overeenkomsten tussen de Nederlandse doelen en die van de NAVO mee te nemen.

Bij onze aanbevelingen hoort echter ook het opstellen en bijhouden van een voor het parlement toegankelijk overzicht van geplande investeringen en uitgaven enerzijds en beschikbare budgetten anderzijds, zodat tijdig mogelijke spanning en verdringing tussen wapensystemen zichtbaar zijn. Het is ons niet duidelijk of de bewindslieden hieraan gehoor geven.

De bewindslieden onderschrijven niet onze constatering dat het (in de commercieel vertrouwelijke bijlage uit de B-brief genoemde totale budget) met € 730 miljoen euro opgehoogd dient te worden vanwege prijsontwikkelingen, bewapening en correctief onderhoud. Daarover het volgende.

De instandhouding van een onderzeebootdienst vraagt een politiek besluit, waar een bijbehorend budget uit volgt. De Algemene Rekenkamer constateert dat de levensduurkosten voor de onderzeebootdienst de komende 30 jaar € 730 miljoen hoger zouden moeten zijn dan in de vertrouwelijke bijlage van de B-brief stond. Daar dient het parlement van op de hoogte te zijn. De Algemene Rekenkamer vindt dat ramingen en budgetten met elkaar in overeenstemming moeten zijn.

Dat de bewindslieden dit uitgangspunt dat raming en budget met elkaar in evenwicht moeten zijn niet delen, verbaast de Algemene Rekenkamer. De genoemde bedragen zijn op verzoek van de Algemene Rekenkamer door het departement opgesteld. De prijspeilbijstellingen komen bovendien overeen met de bedragen die thans in de vertrouwelijke bestuurlijke reactie op dit rapport (alsnog) worden gepresenteerd.

Een levensduurkostenbenadering dient *alle* kosten voor het aanschaffen en exploiteren van de onderzeebootdienst te bevatten. Dat is het uitgangspunt dat de Algemene Rekenkamer hanteert. Daarom dient alle uit de behoeftestelling voortkomende bewapening te worden meegenomen. Toch gebeurt dit voor een deel van de raketten niet. Dit geldt ook voor het budget voor correctief onderhoud. Dat dit volgens de bewindslieden een “gangbare methodiek” is, maakt dat nog geen ‘juiste methodiek’.

Alleen wanneer alle te verwachten kosten overzichtelijk worden gepresenteerd ontstaat inzicht en kunnen keuzes gemaakt worden. En om het parlementair budgetrecht te respecteren dienen ramingen en budgetten in een actueel prijspeil gepresenteerd te worden. Zie hiervoor ook onze opmerkingen bij de validatie van “In het belang van Nederland” uit 2013 en “Informatiepositie Tweede Kamer Vervanging F-16 (reconstructie)”, eveneens uit 2013. Dat de weergegeven exploitatie-uitgaven verouderd waren en niet aan de administratie te ontlene zijn, constateerden wij dus reeds in 2013 en is een extra risico. Het is goed als dit probleem wordt aangepakt.

Tot slot, de bewindslieden stellen dat figuur 1 vertrouwelijke informatie zou bevatten die zonder instemming van de betreffende werven niet publiek kan worden gemaakt. De Algemene Rekenkamer weerlegt dit aangezien hier niet meer informatie bekend wordt gemaakt dan al door het Ministerie van Defensie zelf bekend is gemaakt, bijvoorbeeld in de B-brief. Juist om te voorkomen dat er vertrouwelijke informatie geopenbaard zou kunnen worden hebben onze medewerkers bewust geen kennis genomen van welk ontwerp bij welke werf hoort. De genoemde figuur is slechts een figuratieve verbeelding van de bijbehorende tekst. Iedere gelijkenis met wie of wat dan ook, berust daarmee op louter toeval.

Eindnoten

1. De DMP B-brief wordt door de minister van Defensie naar de Tweede Kamer gezonden. Daarnaast is er ook een B-document. Dit is een ambtelijk document dat wordt opgesteld voor de ambtelijke leiding en de bewindspersonen. De B-brief volgt uit het interne B-document.
2. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie van de bewindslieden van Defensie is deze zin aangepast.
3. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie van de bewindslieden van Defensie is de ondertitel van de figuur aangepast.
4. Vertrouwelijke bijlage bij de antwoorden op vragen over de brief van 13 december inzake Vervanging Onderzeeboten (Kamerstuk 34 225, nr. 24).
5. Brief van de Algemene Rekenkamer over de A-brief Vervanging Onderzeebootcapaciteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, kamerstuk 34 225, nr. 15.
6. Naar aanleiding van het verzoek van de minister tijdens het bestuurlijk wederhoor op ons conceptrapport om haars inziens commercieel vertrouwelijke informatie niet openbaar met het parlement te delen, is in ons definitieve rapport deze paragraaf op enkele plaatsen aangepast.
7. Naar aanleiding van het verzoek van de minister tijdens het bestuurlijk wederhoor op ons conceptrapport om haars inziens commercieel vertrouwelijke informatie niet openbaar met het parlement te delen, is in ons definitieve rapport deze paragraaf op enkele plaatsen aangepast.

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst van de publicatie *Vizier op de vervanging van de onderzeeboten; De studiefase doorgelicht* is op 7 oktober 2020 door de Algemene Rekenkamer vastgesteld en op 12 oktober 2020 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.