

> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag  
de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC Den Haag



Ministerie van Defensie

Datum 30 september 2022  
Betreft Offerteaanvraag vervanging onderzeebootcapaciteit

**Ministerie van Defensie**

Plein 4  
MPC 58 B  
Postbus 20701  
2500 ES Den Haag  
[www.defensie.nl](http://www.defensie.nl)

Met deze brief informeer ik u over de offerteaanvraag, een belangrijke mijlpaal in de vervanging van de onderzeebootcapaciteit. Defensie heeft de afgelopen maanden grote stappen gezet op het dossier om ervoor te zorgen dat Defensie in het snelst verantwoorde tempo beschikt over nieuwe onderzeeboten. Defensie is gereed om op 16 november van dit jaar de offerteaanvraag naar de drie kandidaat-werven te sturen. Hiervoor zijn het eisenpakket, het beoordelingskader en het gunningsmodel gefinaliseerd. Met de offerteaanvraag gaat een volgende fase in.

**Onze referentie**  
BS2022021633

*Bij beantwoording datum,  
onze referentie en betreft  
vermelden.*

De offerteaanvraag is gebaseerd op een uitvraag van vier expeditionaire, middelgrote, conventionele (niet nucleair) aangedreven onderzeeboten met aanzienlijke maritieme slagkracht. Het is een groot project en het gaat in totaal om veel geld. In de voortgangsrapportage (Kamerstuk 34225 nr. 35) heb ik u laten weten dat hetgeen de werven in de dialoog aanboden niet paste binnen de beoogde prijs. Na beëindiging van de dialoog is de risicoraming geactualiseerd. Op basis hiervan heeft het kabinet besloten tot een verhoging van het budget voor het programma vervanging onderzeebootcapaciteit. Dit verhoogde budget staat in verhouding tot de strategische niche-capaciteit die Defensie met deze uitvraag wil aanschaffen. De onderzeeboten zijn door hun veelzijdigheid en onzichtbaarheid een van de effectiefste wapensystemen die de krijgsmacht bezit. Bijvoorbeeld om scheepvaart en vitale maritieme infrastructuur te beschermen, tegenstanders de toegang tot zeegebieden te ontzeggen, inlichtingen te vergaderen, *special forces* in te kunnen zetten en slagkracht te bieden.

Ter voorbereiding op de offerteaanvraag zijn alle eisen tegen het licht gehouden. Op basis van de beschikbare informatie is het risico ingeperkt dat geen van de werven aan de eisen kan voldoen. De eisen aan de boot zijn gebaseerd op de militair-operationele behoefte, zoals vastgesteld in het concept of operations. Ook zijn eisen gesteld om de strategische autonomie en de wezenlijke nationale veiligheidsbelangen (WNV) te waarborgen, waarvan een stimulans uitgaat om Nederlandse bedrijven op te nemen in de toeleveringsketen van de kandidaat-werven. Met de eisen wil Defensie in staat zijn om de instandhouding van de onderzeeboten zoveel mogelijk zelfstandig te organiseren met een regierol voor de Directie Materiele Instandhouding (DMI) in Den Helder. Om de kans op een *capability gap* te verkleinen, is de eis aan de bouwtijd van de eerste twee boten nader toegespitst. De kandidaat-werven zullen bij hun bieding een concreet leverschema moeten indienen dat hieraan voldoet.

In deze brief licht ik de besluiten toe. Daarmee kom ik ook tegemoet aan mijn toezegging in het commissiedebat materieel op 29 juni jl. om u nader te informeren over de beoogde offerteaanvraag voor de vervanging van de onderzeebootcapaciteit en neem ik u mee in de overwegingen die daarbij een rol hebben gespeeld. Zoals verzocht door uw Kamer is in deze brief zo veel mogelijk informatie openbaar. Waar noodzakelijk is informatie over het budget, het beoordelingskader en gunningsmodel en de risico's nader gespecificeerd in de (commercieel) vertrouwelijke bijlagen. Ik stel onderliggende besluitvormingsdocumenten tevens ter vertrouwelijke inzage aan uw Kamer beschikbaar, tegelijk met deze brief.

Ik ga achtereenvolgens in op de onderzeebootcapaciteit en bewapening, de financiën, het beoordelingskader en gunningsmodel inclusief het borgen van het wezenlijk nationaal veiligheidsbelang en strategische autonomie, de maatregelen ter beheersing van de risico's, en het vervolgproces.

### **Onderzeebootcapaciteit en bewapening**

Met de huidige onderzeeboten voert de Nederlandse onderzeedienst verschillende soorten missies uit waarvoor zij wereldwijd hoog staat aangeschreven. Defensie heeft daarnaast de grondwettelijke taak het grondgebied van het gehele Koninkrijk te beschermen, waaronder het Caribisch gebied. Daarin vervult de onderzeeboot een essentiële rol. Hiervoor zijn een groot uithoudingsvermogen, een groot bereik en logistieke zelfstandigheid nodig. De grootte van de Nederlandse onderzeeboot biedt de mogelijkheid om een grote bemanning, specialisten en een aanzienlijke hoeveelheid wapens mee te nemen. Ook kunnen de boten voor lange periodes logistiek onafhankelijk worden ingezet. De vaareigenschappen en tactische kenmerken van een conventionele onderzeeboot maken dat deze in vergelijking met nucleaire onderzeeboten in relatief ondiep en nauw vaarwater opereren.

De onderzeebootcapaciteit betreft een internationaal gewaardeerde niche-capaciteit die niet op de markt verkrijgbaar is als compleet product 'van de plank'. Om invulling te geven aan de eisen van Defensie zullen de kandidaat-werven voortbouwen op bestaande configuraties en technische oplossingen die zij al in gebruik of ontwikkeling hebben en die in onderlinge samenhang leiden tot een uniek ontwerp (zie onder meer Kamerstukken 34255 nr. 32 – 35 voor meer informatie).

Defensie heeft in de Defensienota 2022 aangegeven de slagkracht te vergroten. Voor de marine investeert Defensie in het aanschaffen van langeafstandsraketten die we kunnen lanceren vanaf fregatten en onderzeeboten. Het aanschaffen van deze raketten behelst een aparte behoeftestelling en valt buiten het levensduurbudget van het programma. De Tweede Kamer wordt in 2023, conform het Defensie Materieel Proces, met een A-brief geïnformeerd over de behoeftestelling van dit separate project (*Maritime Strike*).

### **Financiën**

Het kabinet heeft besloten tot een verhoging van het budget voor de onderzeebootvervanging. In vertrouwelijke bijlage I bij deze brief zijn de aanpassingen in het levensduurkostenbudget inzichtelijk gemaakt. Ik licht graag toe wat de aanleiding hiervoor is, welke consequenties het besluit heeft, en hoe

de verhoging van het budget is afgewogen ten opzichte van aanpassing van de eisen aan de boot, of het eventueel uitvragen van drie in plaats van vier onderzeeboten.

#### *Aanleiding*

In de voortgangsrapportage heb ik u laten weten dat hetgeen de werven in de dialoog aanboden niet paste binnen de beoogde prijs. De voortgangsrapportage meldde voorts dat de risicoreservering, zoals benoemd in de financiële vertrouwelijke bijlage bij de voortgangsrapportage, geen ruimte bevatte om onvoorziene tegenvallers op te vangen en dat nog geen rekening was gehouden met (recente) ontwikkelingen op de defensiemarkt. Defensie heeft de businesscase, het risicoprofiel en de risicoreservering herijkt om dergelijke aspecten mee te nemen. Naar aanleiding van de geactualiseerde businesscase en risicoanalyse moet worden geconcludeerd dat de basisraming en de risicoreservering hoger uitkomen dan het bij de B-brief in 2019 vastgestelde budget. Het budget voor het programma vervanging onderzeebootcapaciteit is verhoogd met het geconstateerde tekort.

#### *Consequenties*

De budgetverhoging wordt opgevangen in de Defensiebegroting. Ik vind het belangrijk om op te merken dat in de Defensienota 2022 al extra geld was gereserveerd voor het programma. Voor de komende vijftien jaar is de verhoging daarmee gedekt. Voor de periode erna is dekking gevonden door een aantal projecten te benoemen waarvan de vervanging of *Mid Life Update* kan worden vertraagd. Bij de aangemerkte projecten gaat het om beperkt uitstel ten opzichte van de huidige planning. De effecten op de operationele gereedheid zijn hiervan beperkt en acht Defensie acceptabel, gezien het strategische belang van de onderzeebootcapaciteit. Defensie moet mede vanwege de verslechterde veiligheidssituatie tegelijk rekening houden met onzekere (prijs)ontwikkelingen in de defensiemarkt. Na ontvangst van de offertes zal opnieuw de balans moeten worden opgemaakt. Ik verwacht overigens, dat, ondanks de groei van het Defensiebudget, Defensie vaker ramingen moet bijstellen en keuzes moet maken, mede vanwege de (prijs)ontwikkelingen in de markt. Dit vergt een permanente synchronisatie van Defensiebudget en -prioriteiten.

De openbare informatie die ik ten aanzien van de financiën verder kan delen, zoals met uw Kamer afgesproken in het Defensie Materieel Proces, is dat het budget in de bandbreedte van meer dan €2,5 miljard zit. In vertrouwelijke bijlage I zijn het levensduurkostenbudget en de risicoreservering nader inzichtelijk gemaakt.

De kosten van langer doorvaren van de Walrusklasse worden niet ten laste gebracht van het levensduurkostenbudget en zijn elders in de Defensiebegroting gedekt. Langer doorvaren moet zoals eerder aangegeven bovenal veilig en verantwoord zijn. Voor mij staat voorop dat de veiligheid van het personeel niet in het geding mag komen.

#### *Afweging opties*

In de afweging van meer budget voor de onderzeebootcapaciteit heeft Defensie geanalyseerd welke andere 'draaiknoppen' er zijn. Hiervoor is gekeken naar de eisen aan de boot. Zonder te tornen aan de militair-operationele behoefte zijn de

specificaties zo scherp mogelijk gedefinieerd (onderstaand nader toegelicht onder 'eisen aan de boot'). Daarnaast heeft Defensie gekeken naar wat het betekent als een boot minder zou worden uitgevraagd. Vermindering van het aantal boten kan budget besparen, maar dit levert relatief weinig geld op, terwijl het de inzetbaarheid significant vermindert. Op dit moment, met de huidige informatie, acht Defensie invulling van de militair-operationele behoefte zoals verwoord in het *Concept of Operations* (CONOPS) op basis van het verhoogde budget de investering waard. Overigens zou uitgaan van drie boten een nieuw CONOPS en een nieuw tenderdossier vergen. Dit zou een jaar of meer extra voorbereidingstijd kosten, waarmee de kans op een *capability gap* aanzienlijk toeneemt. Ik heb, alles afwegend, besloten in deze fase van de verwerving vast te houden aan een uitvraag voor vier nieuwe onderzeeboten.

### **Beoordelingskader en gunningsmodel**

Eén van de belangrijkste bouwstenen van het tenderdossier betreft het beoordelingskader. Dit kader berust op de uitgangspunten beste boot voor de beste prijs, risicobeheersing en waarborgen van het wezenlijk nationaal veiligheidsbelang en de strategische autonomie. Het beoordelingskader bevat geldigheidseisen waaraan de kandidaat-werven in ieder geval moeten voldoen (ook wel primaire eisen) en gunningscriteria (ook wel secundaire eisen). De gunningscriteria geven de kandidaat-werven de ruimte om binnen de mogelijkheden van hun ontwerp te optimaliseren. Hierdoor kunnen de kandidaat-werven zich met hun bieding onderscheiden van de concurrentie.

Na ontvangst van de offertes beoordeelt Defensie deze eerst op geldigheid en vervolgens op de wijze waarop de bieding invulling geeft aan de gunningscriteria. Het resultaat van de beoordeling op basis van het gunningsmodel, bepaalt de rangschikking (*ranking*). De opbouw van het beoordelingskader is in de vertrouwelijke bijlage II schematisch weergegeven. Daarbij zijn de verschillende bouwstenen van het gunningsmodel beschreven. De beoogde werking van het gunningsmodel waaronder de prijsmethodiek is uitvoerig doorgerekend, zodat deze prikkels bevat voor de kandidaat-werven om hun bieding te optimaliseren op elementen die voor Defensie meerwaarde hebben.

#### *Eisen aan de boot*

In de onderzoeksfase (B-fase) is besloten een bepaald type onderzeeboot aan te schaffen, de zogenoemde B-variant. De B-variant is een *long range*, veelzijdig inzetbare, conventioneel voortgestuwde onderzeeboot die past bij de behoefte. Het CONOPS beschrijft de militair-operationele behoefte en vormt de basis van de functionele eisen.

Een aantal concepteisen dat Defensie initieel aan de boot heeft gesteld, bleek tijdens de dialoog door de werven alleen te realiseren met een aanzienlijke verhoging van het budget. Omwille van de betaalbaarheid zijn de eisen aan de boot daarom nogmaals tegen het licht gehouden en daarbij zijn, in samenspraak met de Commandant Zeestrijdkrachten en de onderzeedienst, *performance-criteria* aangepast. Uitgangspunt hierbij was dat de criteria zouden blijven leiden tot een relevant inzetbare expeditieonderzeeboot van de B-variant, die de niche-capaciteit van Nederland goed kan blijven invullen en tegelijkertijd realiseerbaar is binnen het (verhoogde) budget. De gedane aanpassingen acht Defensie met name noodzakelijk om het risico van ongeldige biedingen zoveel

mogelijk te mitigeren. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een aanscherping binnen de militair-operationele behoefte van de B-variant zoals beschreven in het CONOPS.

### *Prijs*

Het kabinet heeft besloten om geen plafondprijs te hanteren, maar in het gunningsmodel te werken met een methode om minpunten toe te kennen naar mate de offerteprijs hoger wordt. Bij een plafondprijs is het risico aanwezig dat Defensie drie ongeldige biedingen ontvangt. De offertes van de kandidaat-werven beoordeelt Defensie op de prijs en kwaliteit verhouding. Prijs heeft hierin een zware weging. De beoordelingsmethodiek is zodanig ingericht dat de werven gestimuleerd blijven om de beste boot voor de beste prijs aan te bieden.

Voor Defensie is het belangrijk om beter inzicht te hebben in de reële marktprijs. Door nu over te gaan tot de offerteaanvraag zijn de kandidaat-werven aan zet om in hun offerte harde informatie te leveren. Zoals gezegd, houdt Defensie rekening met onzekere (prijs-)ontwikkelingen op de defensiemarkt. Mocht na ontvangst van de offertes de afweging worden gemaakt dat de prijs van de winnende bieding extra verdringingseffecten oplevert die onaanvaardbaar zijn, dan kan alsnog tot een ander traject worden besloten, zoals een nieuwe offerteaanvraag of heroverweging van de investering.

### *Wezenlijk belang van nationale veiligheid*

De verwervingsstrategie is erop gericht om door gebruik te maken van artikel 346 VWEU, vanuit een wezenlijk nationaal veiligheidsbelang, kennis en capaciteit te waarborgen, ook met het oog op de instandhouding op termijn. De kandidaat-werven dienen te voldoen aan eisen ter waarborging van wezenlijke belangen van nationale veiligheid (WNV) en strategische autonomie, waarbij de Nederlandse industrie en kennisinstellingen betrokken kunnen worden. Strategische autonomie is gedefinieerd als de gegarandeerde toegang tot - en beschikbaarheid van - (internationale) kennis, rechten, mensen en middelen (factoren) die noodzakelijk zijn om militaire capaciteiten in stand te houden en operaties uit te voeren, ongeacht de coalitie waarbinnen inzet plaatsvindt. Defensie zal afspraken moeten maken over gegarandeerde toegang tot de kennis, rechten en middelen met partijen uit het buitenland.

Meerdere WNV-maatregelen zijn tijdens de dialoofase met de werven besproken. De eerder geïdentificeerde WNV-maatregelen zijn voor het overgrote deel omgezet naar geldigheidseisen in het eisenpakket. Ik heb besloten om zes items aan te merken als *Government Furnished Equipment, Information, Software* (GFx). Het betreft wapenning, beveiligde communicatie en informatienetwerken. De informatie hierover is gerubriceerd. Dit zijn items van wezenlijk nationaal veiligheidsbelang die Defensie aanlevert en waarvoor de kandidaat-werven ruimte in hun ontwerp moeten maken. Andere WNV-geldigheidseisen zijn bijvoorbeeld de gebruiksrechten en de eisen aan het inrichten en vormgeven van de *Integrated Logistic Support* (ILS). ILS-eisen gaan over de logistieke ondersteuning (waaronder materieellogistiek, infrastructuur, IT en personeel). Deze ondersteuning is mede bepalend voor het vaar- en onderhoudsschema van de nieuwe boten. Bij het ontwerp dienen de werven ook met deze ILS-eisen rekening te houden.

### *Betrokkenheid Nederlandse industrie*

Het kabinet acht het van belang de Nederlandse industrie bij het programma te betrekken, in lijn met de moties Stoffer c.s. (27830 nr. 365, 35925-X nr. 36, 35570-X nr. 30), de motie Van Wijngaarden c.s. (35925-X nr. 43) en de motie Eppink c.s. (27830 nr. 371). Via drie verschillende sporen ziet het kabinet graag de Nederlandse betrokkenheid tot stand komen, namelijk door het stellen van eisen ter borging van WNV, door bredere Nederlandse betrokkenheid vast te leggen in een industriële samenwerkingsovereenkomst (ICA) met de winnende werf, en door nu al keuzes te maken over de inrichting van de instandhouding gedurende de levensduur.

Naast de beschreven geldigheidseisen, heeft Defensie in het gunningsmodel een WNV-gunningscriterium opgenomen waarmee de werven zich kunnen onderscheiden door het (op licentiebasis) betrekken van Nederlandse bedrijven voor de (door)ontwikkeling, engineering, productie, assemblage en/of instandhouding van kritieke systemen. Hiermee stimuleert Defensie dat Nederlandse bedrijven in de toeleveringsketen van de kandidaat-werven worden opgenomen ten behoeve van het wezenlijk nationaal veiligheidsbelang en geef ik uitvoering aan de motie Stoffer c.s. (Kamerstuk 35925-X nr. 36).

Voorts houden het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Defensie samen druk op de uitwerking door de kandidaat-werven van een ICA. In deze ICA worden naast WNV de activiteiten opgenomen die betrekking hebben op de niet-kritieke systemen van de onderzeeboot, dan wel op overige activiteiten die leiden tot Nederlandse betrokkenheid. Defensie neemt in de concept-leveringsovereenkomst dan ook een verwijzing op naar de ICA. Er dient met de winnende werf in principe overeenstemming te zijn bereikt over deze ICA voordat Defensie overgaat tot tekenen van het leveringscontract.

Daarnaast moeten de kandidaat-werven met hun bieding voldoen aan eisen die Defensie in staat stellen om de instandhouding van de onderzeeboten zoveel mogelijk zelfstandig te organiseren met een regierol voor de Directie Materiele Instandhouding (DMI) in Den Helder. De regierol van DMI impliceert investeringen door Defensie in personele capaciteit, kennis en infrastructuur. Hiermee beoogt Defensie personeel te behouden en nieuw personeel aan te trekken. Hoogwaardig opgeleid personeel is van belang voor de continuering van de onderzeebootcapaciteit. De DMI wordt bovendien zo goed mogelijk gepositioneerd om zelf Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen te kunnen betrekken bij de instandhouding gedurende de gehele levensduur. De ambitie is om hiervan ook een stimulans te laten uitgaan voor het onderhoudscluster in en rond Den Helder ('*submarine maintenance-valley*').

### *Eisen aan de bouwtijd*

Ik heb uw Kamer gemeld dat Defensie de planning actualiseert bij het bereiken van een mijlpaal of zodra nieuwe informatie beschikbaar komt die daartoe noopt. In de voortgangsrapportage is duidelijk gemaakt dat het beoogde moment waarop de eerste twee nieuwe onderzeeboten *fully operational capable* beschikbaar zijn naar verwachting zal vallen in de bandbreedte 2034 – 2037. Voor de offerteaanvraag is het kader tijd nader toegespitst. Uiterlijk tien jaar na contracttekening moeten de varende beproevingen (*sea acceptance trials*) van de tweede boot zijn voltooid. De kandidaat-werven zullen bij hun bieding een

concreet leverschema moeten indienen dat hieraan voldoet. Hiermee beoogt Defensie het risico op een *capability gap* te beperken.

We hebben de voor- en nadelen onderzocht van het hanteren van een gunningscriterium om eerdere levering te belonen. Voor een dergelijk gunningscriterium is niet gekozen omdat de inschatting is dat dit ten koste gaat van het optimaliseren van het product en de risico's van een onrealistische planning zouden toenemen.

### **Risicoprofiel**

Zoals opgemerkt in de brief van 1 april 2022, zorgt de gekozen focus-aanpak voor een beperking van risico's die op termijn de continuïteit van de onderzeedienst in gevaar kunnen brengen (*capability gap*). De beëindiging van de dialoofase brengt ook nieuwe risico's met zich mee. Risico's betreffen onder meer het ontvangen van ongeldige biedingen en het ontvangen van biedingen die boven de door Defensie beoogde prijs uitkomen. Voor deze risico's zijn (preventieve) maatregelen geïdentificeerd en getroffen. Zo hanteert Defensie geen plafondprijs meer, zijn de eisen aan de boot aangepast, is Defensie juridisch bijgestaan door de Landsadvocaat, en zijn thematische briefings met de kandidaat-werven gehouden voor het doorspreken van contractvoorwaarden en eisen. Het is overigens niet zo dat bij voortzetting van de dialoog zoals oorspronkelijk gepland dergelijke mitigerende maatregelen niet nodig waren geweest. Defensie heeft verschillende scenario's doordacht en legt voorafgaand aan de offerteaanvraag vast onder welke voorwaarden nog kan worden onderhandeld. In het geval er sprake is van één geldige inschrijving dan kan Defensie met de winnende werf (onder voorwaarden) onderhandelen.

De vertrouwelijke bijlage I geeft inzicht in het levensduurkostenbudget en de risicoreservering. Daarnaast zijn de top-10 risico's opgenomen in de vertrouwelijke bijlage III bij deze brief. Deze top-10 vertegenwoordigt ongeveer 80 procent van het totale benoemde financiële risico gedurende de levensduur.

### **Tot slot**

Defensie streeft ernaar de offerteaanvraag op 16 november 2022 te sturen naar de kandidaat-werven, gevolgd door een offertetraject van naar schatting een jaar om het gunningsbesluit voor te bereiden. Deze periode van een jaar berust op de aanname dat Defensie ten minste één geldige bieding ontvangt. Ik zal de Tweede Kamer vervolgens middels een D-brief informeren over de keuze voor het product en de geselecteerde werf met de daarbij vastgestelde oplevertermijn en prijs. Na parlementaire behandeling van de D-brief zal Defensie het contract afsluiten met de winnende werf en het *Memorandum of Understanding* (MoU) met betreffende nationale overheid ondertekenen. Het tekenen van de MoU is een voorwaarde voor het tekenen van het contract met de werf.

Defensie informeert uw Kamer graag nader vertrouwelijk in een technische briefing 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). De vertrouwelijkheid is vereist omdat het informatie betreft uit het tenderdossier en om de positie van Defensie in de verwerving, bedrijfsvoering

en operatie te beschermen. Ik stel voor deze briefing voor het volgende wetgevend overleg te laten plaatsvinden, voorafgaand aan de offerteaanvraag.

Uw Kamer ontvangt voorjaar 2023 de jaarlijkse voortgangsrapportage over het programma. Zoals met uw Kamer afgesproken voor deze fase, zal de Auditdienst Rijk bij de voortgangsrapportage een onderzoeksrapport opstellen.

*DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE*

mr. drs. C.A. van der Maat

Bijlagen:

- I. Vertrouwelijke bijlage levensduurkostenbudget en risicoreservering
- II. Vertrouwelijke bijlage beoordelingskader en gunningsmodel
- III. Vertrouwelijke bijlage top 10-risico's