**Uitgangspuntennotitie groot project Vervanging onderzeebootcapaciteit**

*Vastgesteld tijdens de procedurevergadering van de vaste commissie voor Defensie d.d. 10 december 2020*

**Inhoud**

[1. Inleiding 2](#_Toc57190202)

[2. Procedurele uitgangspunten 3](#_Toc57190203)

[3. Uitgangspunten voor de niet-financiële informatievoorziening 4](#_Toc57190204)

[4. Uitgangspunten voor de financiële informatievoorziening 9](#_Toc57190205)

[5. Uitgangspunten voor de accountantscontrole 10](#_Toc57190206)

[6. Uitgangspunten voor de kwaliteit van de informatievoorziening 11](#_Toc57190207)

[Bijlage I – Achtergrond en voortraject 12](#_Toc57190208)

[Bijlage II - Meest relevante passages uit de Regeling Grote Projecten 16](#_Toc57190209)

# Inleiding

Op voorstel van de vaste commissie voor Defensie heeft de Tweede Kamer (hierna: de Kamer) op 15 december 2015 het project Vervanging onderzeebootcapaciteit aangewezen als groot project op basis van de Regeling Grote Projecten.[[1]](#footnote-1) Aanwijzing van een groot project is een signaal van de Kamer aan het kabinet en aan zichzelf dat, in afwijking van de normale controle- en informatieprocedures, een verhoogd attentieniveau gewenst is, vanwege te verwachten risico’s en complicaties. Het schept de mogelijkheid om tot een intensievere en/of meer toegesneden informatievoorziening te komen over de voortgang van de vervanging van de onderzeebootcapaciteit.

Met de aanwijzing van een groot project geeft de Kamer geen politiek oordeel over het beleid of het project Vervanging onderzeebootcapaciteit. De Kamer formuleert haar wensen over de informatievoorziening over het project, zodat ze haar controlerende taak goed kan vervullen.

Het centrale uitgangspunt bij de vormgeving van de informatievoorziening over het groot project is dat de Kamer die informatie ontvangt die zij wil ontvangen en op de wijze waarop zij dat wil. In deze uitgangspuntennotitie wordt hieraan invulling gegeven. Conform artikel 9, lid 1 van de Regeling, wordt geschetst om welke informatie het gaat en hoe de Kamer deze informatie wenst te ontvangen.

De Regeling schrijft voor dat de commissie de uitgangspunten met de verantwoordelijk bewindspersoon bespreekt . Dit overleg kan plaatsvinden na ontvangst van de schriftelijke reactie van deze bewindspersoon op de uitgangspuntennotitie. Vervolgens dient de verantwoordelijk bewindspersoon de aldus besproken uitgangspunten zo spoedig mogelijk neer te leggen in een basisrapportage, die voldoet aan de eisen van artikel 10 van de Regeling.

1.1 Opzet van de Uitgangspuntennotitie

In paragraaf 2 worden de procedurele uitgangspunten geschetst voor de invulling van de grootprojectstatus van de Vervanging onderzeebootcapaciteit.

In paragraaf 3 worden de uitgangspunten geschetst voor de niet-financiële informatievoorziening aan de Kamer in het kader van het Groot project Vervanging onderzeebootcapaciteit.

In paragraaf 4 worden de uitgangspunten geschetst voor de financiële informatievoorziening aan de Kamer in het kader van het Groot project Vervanging onderzeebootcapaciteit.

In paragraaf 5 worden de uitgangspunten geschetst voor de kwaliteit van de informatievoorziening aan de Kamer over het Groot project Vervanging onderzeebootcapaciteit.

De in deze notitie genoemde uitgangspunten zijn aanvullend op de aanwijzingen in de informatievoorziening die in de Regeling grote projecten zijn vastgelegd.

Tevens ziet de vaste commissie voor Defensie de afspraken over de informatievoorziening als aanvullend op de informatievoorziening aan de Kamer zoals vastgelegd in het DMP.

# Procedurele uitgangspunten

2.1 De duur en reikwijdte van de grootprojectstatus

De vaste commissie voor Defensie wenst de Vervanging onderzeebootcapaciteit als Groot project te blijven monitoren tot en met de ingebruikname van de laatste onderzeeboot, de uitfasering van de Walrusklasse en de ingebruikname van alle onderdelen, inclusief bewapening, die vallen onder de reikwijdte van de Onderzeedienst.

De reikwijdte van de grootprojectstatus omvat de te verwerven onderzeeboten, bewapening, de ondersteuningsmodaliteiten (begeleidingsschip), de benodigde infrastructuur, en de levensduurkosten (Life Cycle Costing, LCC) die gemoeid zijn met de onderzeeboten.

In deze uitgangspuntennotitie wordt daarom gesproken over het Groot Project Vervanging onderzeebootcapaciteit, omdat het project meer omvat dan enkel de verwerving van onderzeeboten. Dit is in paragraaf 3 verder uitgewerkt.

De in deze uitgangspuntennotitie vastgelegde uitgangspunten zijn op dit groot project van toepassing tot dat de commissie besluit tot aanpassing. De commissie kan in het licht van nieuwe fases in het DMP-proces besluiten tot aanpassing van de uitgangspuntennotitie.

2.2 Periodiciteit en verschijningsmoment voortgangsrapportages

Conform artikel 9, lid 5 van de Regeling grote projecten wordt tweemaal per jaar een voortgangsrapportage over het Groot project Vervanging onderzeebootcapaciteit uitgebracht.

De voortgangsrapportages moeten voor 1 april en voor 1 oktober naar de Kamer worden gezonden. De rapportages hebben respectievelijk betrekking op de periode 1 juli t/m 31 december en 1 januari t/m 30 juni. De voortgangsrapportage van 1 april dient te worden vergezeld van een accountantsrapport over het voorafgaande boekjaar.

2.3 Rapportages tussen B-brief en D-brief

In afwijking van paragraaf 2.2 wordt in deze paragraaf beschreven op welke wijze gerapporteerd wordt tot ontvangst van de D-brief met het voornemen tot gunning.

In 2022 verwacht Defensie de D-brief aan de Kamer te sturen. Daarmee bevindt het project zich tot die tijd in de fase tussen de B-brief en de D-brief. De informatieafspraken uit het DMP-proces zijn leidend voor deze DMP-brieven. Een rapportage in het kader van de Regeling Grote Projecten is in dit stadium aanvullend. Met het oog op de beperking van de administratieve lasten en het voorkomen van doublures in de informatievoorziening wordt de rapportagefrequentie in die periode aangepast.

De commissie stelt daarom vast dat in de fase tussen de B-brief en de D-brief in 2021 en 2022 (en eventueel latere jaren indien de D-brief niet in 2022 aan de Kamer wordt gestuurd) op uiterlijk 1 april een voortgangsrapportage wordt aangeboden. Na de D-brief volgt de gunning en zal meer bekend zijn over de realisatiefase van het project. Ook zullen de uitgaven in het kader van deze investering vanaf dat moment in omvang gaan toenemen.

De commissie wenst in de rapportages voor de D-brief een detailleerde en actuele planning van de verwervingsvoorbereidingsfase. Daarin worden stappen, eventueel onomkeerbare stappen, en de samenwerking met de industrie toegelicht. Ook bevat deze rapportage een paragraaf over de stappen rond internationale samenwerking, op het terrein van investering, onderhoud en exploitatie.

Bij de voortgangsrapportages in 2021 en 2022 en eventueel latere jaren tot de ontvangst van de D-brief wordt van de ADR een rapport van bevindingen gevraagd met betrekking tot de in de voortgangsrapportage verstrekte informatie.

De commissie acht na de D-brief een rapportagefrequentie van tweemaal per jaar wenselijk met peildatum 30 juni respectievelijk 31 december. Vanaf dat moment zal bij de voortgangsrapportage per 31 december een accountantsrapport worden meegezonden.

Voor de, naar verwachting, twee voortgangsrapportages die verschijnen voor de D-brief wenst de commissie dat deze rapportages zo veel als mogelijk de uitgangspunten volgen van deze uitgangspuntennotitie. Daar waar daarvan moet worden afgeweken wordt dit kort in de voortgangsrapportage toegelicht.

De eerste rapportage conform de regeling die wordt aangeboden uiterlijk 1 april 2021 is de basisrapportage. Na ontvangst van de D-brief zal, indien nodig, een herijking van de basisrapportage plaatsvinden in de eerste voortgangsrapportage na de D-brief.

# Uitgangspunten voor de niet-financiële informatievoorziening

3.1 Algemene uitgangspunten

Algemeen uitgangspunt is dat de verantwoordelijk bewindspersoon alle informatie, waarvan redelijkerwijs verwacht kan worden dat deze van belang is voor de Kamer, aan de Kamer doet toekomen.

De verantwoordelijk bewindspersoon voorziet de voortgangsinformatie van een oordeel in brede zin: hoe staat het met het Groot project Vervanging onderzeebootcapaciteit?

In hoeverre kunnen binnen het gereserveerde budget en de afgesproken planning de beoogde – zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin – onderzeeboten en aanverwante investeringen gerealiseerd worden?

Daarbij hoort ook dat de bewindspersoon de individuele gegevens die ze presenteert, indien van toepassing, voorziet van een analyse en een oordeel, bijvoorbeeld als de prestaties achterblijven bij de planning of daarop vooruitlopen. Wat is de oorzaak van de ontstane situatie en wat kan daaraan gedaan worden? Het gaat dan om het benoemen van de knelpunten en mogelijke oplossingen.

Om een zo compleet en actueel mogelijk beeld te hebben van de voortgang van het groot project Vervanging onderzeebootcapaciteit wenst de commissie dat de verantwoordelijk bewindspersoon zowel in de begeleidende brieven als in de voortgangsrapportages zelf de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de voorgaande voortgangsrapportage en relevante ontwikkelingen na de verslagperiode toelicht.

3.2 Afbakening informatiebehoefte

*Planning*

De vaste commissie voor Defensie verlangt een overzichtelijke en actuele planning van het project, waarin duidelijk wordt welke informatie de Kamer wanneer ontvangt en welke mijlpalen er zijn.

De commissie verlangt een zo ver als mogelijk uitgewerkte planning in de basisrapportage van het gehele project tot en met de uiteindelijke ingebruikname van alle boten, waarin ook duidelijk staat welke mijlpalen er zijn. Naast de mijlpalen voor de verwerving van de onderzeeboten dienen ook mijlpalen te worden opgenomen voor de samenhangende DMP-processen van verwerving van bewapening, begeleidingsschip, infrastructuur en overige investeringen. Verder dient uit de basisrapportage te blijken welke informatie de Kamer wanneer ontvangt. In de voortgangsrapportages zal de planning steeds geactualiseerd moeten worden en zal over de realisatie van de planning moeten worden gerapporteerd.

Verder acht de commissie in het bijzonder de planning van de besluitvormingsmomenten van belang (onder meer de DMP-D-brief, samenhangende DMP-processen, eventuele alternatieve aanwending van de risicoreservering), de wijze waarop de Kamer daarbij betrokken zal worden en welke beïnvloedingsmogelijkheden de Kamer op die momenten heeft. In iedere rapportage dient duidelijk vermeld te worden wat de stand van zaken is met betrekking tot het volgende beslismoment. Daarbij dient duidelijk te worden aangegeven op basis van welke informatie beslissingen worden genomen.

*Risicomanagement en -beheersing*

De commissie wenst in de voortgangsrapportages geïnformeerd te worden over de risico’s rond dit Groot project. In de risicoparagraaf dienen de risico’s te worden beschreven. De risico’s dienen te worden gekwantificeerd en systematisch in beeld gebracht. Daarnaast verwacht de commissie een duidelijke omschrijving van de maatregelen die genomen worden ter beheersing van de risico’s. In opvolgende rapportages wenst de commissie duidelijk geïnformeerd te worden over het resultaat van de genomen beheersmaatregelen. Daarbij wil de commissie aandacht voor de ontwikkeling van de risico’s, en of deze toenemen dan wel afnemen als gevolg van de genomen maatregelen.

In het bijzonder wenst de commissie systematisch geïnformeerd te worden of risico’s gevolgen kunnen hebben voor onder meer:

* de kostenramingen voor investeringen en exploitatie;
* de operationele capaciteiten van de onderzeeboten;
* de operationele inzetbaarheid van de onderzeeboten (zowel qua aantal, vaardagen als kosten);
* de transitiekosten van de Walrusklasse;
* het eventueel langer in de vaart houden van de Walrusklasse.

Door middel van deze benadering van risico’s verwacht de commissie de informatie over risico’s gefocust te houden op die aspecten waarop de Kamer haar controlerende taak voornamelijk ziet, namelijk functionaliteit, tijd en geld.

*Aantallen en ambities*

De commissie wil helder geïnformeerd worden over het aantal onderzeeboten dat Defensie zal aanschaffen in relatie tot de vastgestelde ambities. De commissie wil inzicht in de afspraken die er zijn in NAVO-verband over de operationele inzetbaarheid van de onderzeeboten. De afspraken in NAVO-verband over aantallen onderzeeboten en inzetbaarheid worden opgenomen in de basisrapportage. Bij aanpassing van het aantal onderzeeboten en/of de ambities van de krijgsmacht zal de Kamer daarover vooraf moeten worden geïnformeerd.

*Onderwerpen*

Naast een beschrijving van de voortgang van het verwerven van onderzeeboten en aanverwante investeringen op hoofdlijnen langs de aspecten functionaliteit, tijd en geld, wenst de commissie meer specifiek ook geïnformeerd te worden over de onderstaande aspecten met betrekking tot de volgende onderwerpen:

1. onderzeeboten;
2. begeleidingsschip;
3. bewapening;
4. operationele inzetbaarheid;
5. infrastructuur;
6. transitiekosten;
7. levensduurkosten (LCC);
8. inpassing investeringsprogramma en verdringingseffecten;
9. periodiek;
10. positie Nederlandse industrie;
11. ontwikkelingen in partnerlanden en internationaal.

*Ad. a. onderzeeboten*

De commissie wenst dat in de voortgangsrapportages inzicht op hoofdlijnen wordt gegeven over het verloop van de verwerving van onderzeeboten en eventuele aanpassingen in het programma van eisen en/of het ontwerp. De commissie verwacht een uiteenzetting waarom een C-fase niet is overwogen en een toets van het programma van eisen/ontwerp aan het toetsingskader Verwerving van de Plank. Voor zover dit leidt tot aanpassingen en wijzigingen in planning en kostenramingen (DMP-D-fase én het hele programma), of in functionaliteiten van de onderzeeboten, dient dit in een vroeg stadium in de voortgangsrapportage te worden gemeld, samen met eventuele oplossingen van hierdoor ontstane knelpunten.

*Ad. b. begeleidingsschip*

In een separaat DMP-proces zal de Kamer over de verwerving van een begeleidingsschip worden geïnformeerd. De commissie wenst alle relevante informatie rond het verwerven van het begeleidingsschip opgenomen te krijgen in de voortgangsrapportages.

*Ad. c. bewapening*

De commissie wil in de voortgangsrapportages, ook waar separaat het DMP-proces wordt doorlopen, aandacht voor de verschillende vormen van bewapening. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de volgende systemen; de zware torpedo (MK48), een raketsysteem tegen oppervlakteschepen (zoals Harpoon), een raketsysteem tegen landdoelen (zoals kruisraket), luchtdoelraketten en decoys. Wanneer er wijzigingen zijn in de behoeftestelling of verwerving van de bewapening dan wordt dit in de voortgangsrapportages vermeld.

*Ad. d. operationele inzetbaarheid*

In de verschillende brieven is de Kamer geïnformeerd over het aantal te verwerven onderzeeboten in relatie tot de operationele inzetbaarheid. In de basisrapportage wordt de inzetbaarheidsdoelstelling opgenomen in relatie tot het te verwerven aantal onderzeeboten. In voortgangsrapportages wordt de Kamer geïnformeerd over de ontwikkelingen en bij in de vaart nemen tijdens de transitiefase over de werkelijke inzetbaarheid.

*Ad. e. infrastructuur*

Naast het verwerven van onderzeeboten worden ook aanpassingen verwacht in de infrastructuur, bijvoorbeeld de haven en het dok voor de onderzeeboot. De commissie wenst in de basisrapportage een overzicht van verwachte infrastructurele investeringen en aanpassingen.

De commissie wenst in de voortgangsrapportages te worden geïnformeerd over de voortgang, eventuele aanpassingen en budgettaire gevolgen van aanpassingen van de benodigde infrastructuur.

*Ad. f. Transitiekosten*

De commissie wenst bij de basisrapportage een globaal inzicht in de wijze waarop de transitie van de walrusklasse naar de te verwerven onderzeeboot wordt ingericht. Daarbij is aandacht voor de planning, het geraamde budget, mogelijke knelpunten en risico’s.

In de voortgangsrapportages worden eventuele nieuwe inzichten toegelicht en wordt de voortgang zowel kwalitatief als kwantitatief omschreven.

*Ad. g. Levensduurkosten*

Naast de investeringskosten worden ook de levensduurkosten voor een periode van 30 jaar geraamd. In de basisrapportage wenst de commissie een actueel overzicht van de levensduurkosten op basis van de laatste prijsstelling.

In de voortgangsrapportages wordt de ontwikkeling van de levensduurkosten opgenomen. In de rapportages tot aan de verwerving wordt naast de levensduurkosten ook opgenomen op welke wijze in dekking is voorzien voor de komende vijftien jaar.

Na verwerving en het in de vaart nemen van de nieuwe onderzeeboten zal de commissie bepalen op welke wijze inzichten over de werkelijke levensduurkosten moeten worden gerapporteerd.

*Ad. h. inpassing investeringsprogramma en verdringingseffecten*

De commissie wenst bij de basisrapportage inzicht in de wijze waarop de verwerving van de onderzeeboten past in het Defensieprojectenoverzicht. Bij de voortgangsrapportages wil de commissie inzicht in hoe de inpassing van de onderzeeboten leidt tot het verdringen van andere investeringsprojecten. Daarbij wenst de commissie dat wordt vermeld op welke wijze dit gedekt is in de lange termijnbegroting van defensie.

*Ad. i. Periodiek*

De commissie wenst bij de basisrapportage een actuele planning tot en met de oplevering van de onderzeeboten. Daarnaast wenst de commissie bij de basisrapportage een actuele planning van de verwante DMP-processen tot en met oplevering.

In de voortgangsrapportages wenst de commissie de voortgang ten opzichte van de in de basisrapportage (respectievelijk de vorige voortgangsrapportage) opgenomen planning, inclusief een motivatie bij afwijkingen.

*Ad. j. Positie Nederlandse industrie*

Een afgeleide doelstelling van het Groot project Vervanging onderzeebootcapaciteit is de Nederlandse industrie zoveel mogelijk in te schakelen bij de productie en instandhouding van de onderzeebootdienst. De commissie verwacht voor de D-brief in de basisrapportage een toelichting op de doelstellingen van Defensie en EZK met betrekking tot het inschakelen van de Nederlandse industrie.

De commissie verwacht na de D-brief een heldere overzichtstabel, waarin de doelstellingen worden afgezet tegen de afgesloten raamovereenkomsten, hieruit voortvloeiende financiële verplichtingen en de gerealiseerde inkomsten.

*Ad. k. Ontwikkelingen in partnerlanden en internationaal*

In de DMP-A brief stond vermeld dat Defensie zich de vervanging van de onderzeebootcapaciteit alleen kan permitteren als (delen van) een nieuwe capaciteit samen met een of meerdere partnerlanden wordt ontwikkeld, gebouwd en geëxploiteerd. In de B-fase is onderzoek gedaan naar mogelijke internationale samenwerking. Daar internationale ontwikkelingen niet stilstaan en in elke fase van het project relevant kunnen zijn wil de commissie in de rapportages een paragraaf over internationale samenwerking en internationale ontwikkelingen.

In de voortgangsrapportages dienen een samenvatting en appreciatie van de minister te worden opgenomen van de meest relevante internationale rapporten die in de rapportageperiode zijn verschenen. De commissie verwacht in ieder geval dat aandacht wordt besteed aan rapporten van NAVO-partners die gedurende de looptijd van het groot project bezig zijn met vraagstukken rond vervanging of verwerving van onderzeeboten. Daarbij wordt onder meer gedacht aan de volgende landen: Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Canada, Zweden, Noorwegen en Australië.

# Uitgangspunten voor de financiële informatievoorziening

Vanzelfsprekend dient de financiële informatie in de voortgangsrapportages in overeenstemming te zijn met de niet-financiële informatie, en moet de relatie tussen de ontwikkelingen in de voortgang en financiële ontwikkelingen helder worden beschreven.

*Life cycle costing (LCC)*

In de basisrapportage wenst de commissie een integraal financieel overzicht met daarin de totale levensduurkosten *(life cycle costing, LCC)* van de hele onderzeedienst voor de komende 30 jaar. In voortgangsrapportages wordt opgenomen hoe het financiële beeld zich ontwikkeld en worden wijzigingen toegelicht. In aanvulling hierop wenst de commissie dat wanneer veranderingen leiden tot verschuivingen van overige materieelprojecten deze worden gerapporteerd en dat de minister verteld welke gevolgen dit heeft voor de gereedheid, exploitatielasten en vertraagde investeringen.

*Risicoreservering*

De commissie verwacht dat eventuele benutting van de risicoreservering duidelijk in de voortgangsrapportages wordt vermeld. Tevens dient mede op basis van de risicoparagraaf een onderbouwd oordeel te worden gegeven in hoeverre de risicoreservering nog voldoende wordt geacht.

In de basisrapportage wenst de commissie de spelregels rond de risicoreservering, omvang, inclusief de mogelijke aanwending bij vrijval opgenomen te zien.

*Defensiebegroting*

De commissie verwacht dat alle bedragen in de voortgangsrapportages duidelijk herleidbaar zijn tot de bedragen in de Defensiebegroting (en suppletoire begrotingswetten) vice versa. De budgetten voor de Vervanging Onderzeebootcapaciteit dienen herkenbaar in de Defensiebegroting en Verantwoording gepresenteerd te worden door middel van een heldere meerjarige budgettaire overzichtstabel voor de komende vijftien jaar. Budgetoverschrijding of onderbesteding dient daarbij steeds te worden toegelicht.

*Accountantsrapport*

De commissie wenst jaarlijks bij de rapportage in april een accountantsrapport.

# Uitgangspunten voor de accountantscontrole

De uitgangspunten voor de accountantsrapporten zijn opgenomen in artikel 13 van de Regeling. De commissie heeft de volgende specifieke wensen voor de accountantscontrole door de Auditdienst Rijk in het kader van het groot project Vervanging onderzeebootcapaciteit:

* Het ministerie van Defensie is voor de uitvoering van dit project grotendeels afhankelijk van industriële partners en opdrachtnemers. Het is van belang dat de accountantscontrole zich niet beperkt tot het domein van het ministerie zelf, maar ook ziet op de activiteiten van de opdrachtnemers en dan met name op de wijze waarop het programmamanagement is vormgegeven en de programmabeheersing is ingericht en functioneert. Daarbij wordt naast de betreffende hoofdopdrachtnemer (winnende werf) door de ADR onderzocht of en op welke wijze opdrachtnemers behoren te vallen onder deze accountantscontrole.
* De commissie hecht waarde aan een goede controle van het financieel beheer van het programma en een oordeel over de wijze waarop ad f tot en met h uit paragraaf 3 voor de komende vijftien jaar verwerkt zijn en verwacht dat eventuele opmerkingen hierover worden opgenomen in de jaarlijkse accountantsrapporten bij de voortgangsrapportages.
* De commissie hecht daarnaast waarde aan de beoordeling door de ADR van de governance van het programma, de beoordeling van de programmabeheersing (waaronder met name het risicomanagement) zowel binnen het ministerie van Defensie als binnen bij de opdrachtnemers, de kwaliteit van de informatie-uitwisseling tussen het ministerie en de opdrachtnemers en aan de beoordeling van de kwaliteit van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportages aan de hand van de eisen gesteld in de Regeling en in deze uitgangspuntennotitie. De commissie verwacht dat zowel de ADR als de Algemene Rekenkamer een onbelemmerd recht tot audit die ook niet wordt uitgesloten in door de minister gesloten non-disclosure agreeements.
* De commissie nodigt de ADR uit om op basis van de eisen in de Regeling en de uitgangspuntennotitie voorstellen te doen voor een doeltreffende en doelmatige controle op de belangrijkste punten van dit groot project. (Deze voorstellen kunnen desgewenst in beginsel namens de commissie worden behandeld door een binnen de commissie aan te stellen rapporteur).

# Uitgangspunten voor de kwaliteit van de informatievoorziening

Hieronder volgt een aantal algemene uitgangspunten voor de kwaliteit van de informatievoorziening over het Groot project Vervanging onderzeebootcapaciteit.

*Algemene kwaliteitseisen voor de informatievoorziening*

1. *Actueel*: de geleverde voortgangsinformatie moet actueel zijn. Dit betekent concreet dat de informatie in de voortgangsrapportages inzicht geeft in de resultaten die in de voorafgaande maanden zijn bereikt en dat er voldoende tijd moet zijn om informatie voor de voortgangsrapportages te verzamelen en te ontsluiten. Enkel in het geval van bijzondere omstandigheden kan, tijdelijk en met expliciete instemming vooraf van de Kamer, van deze actualiteitseis worden afgeweken.
2. *Tijdig*: de voortgangsinformatie moet op tijd beschikbaar zijn, dat wil zeggen op een moment dat eventuele bijsturing door de Kamer mogelijk is. Dit betekent dat de informatie uit de voortgangsrapportages logisch gekoppeld moet worden aan de beschikbare beïnvloedingsmomenten. Daarbij wordt in ieder geval gedacht aan de behandeling van de Rijksbegroting en de Voorjaarsnota.
3. *Consistent*: de voortgangsinformatie moet in de tijd vergelijkbaar zijn en aansluiten bij de wijze waarop het project is gedefinieerd. Dit betekent dat de informatie in de voortgangsrapportages logisch aan moet sluiten bij de geformuleerde behoeftestelling en dat deze gedurende de looptijd gelijk blijft. Als toch sprake is van aanpassingen, dan wordt daarover vooraf met de Kamer overlegd.
4. *Volledig*: de voortgangsinformatie dient de scope van het Groot project in voldoende mate af te dekken.
5. *Juist*: de voortgangsinformatie is betrouwbaar en valide. De informatie in de voortgangsrapportages moet uiteraard kloppen. Hiervoor zullen waarborgen moeten worden getroffen, bijvoorbeeld door de informatie die andere betrokken actoren aanleveren van waarborgen voor de juistheid te voorzien. Verder worden voor de waarborging van de juistheid van de informatie de aanwijzingen voor het accountantsrapport gevolgd, zoals die in de Regeling (artikel 13) is voorgeschreven.

*Algemene eisen vormgeving voortgangsrapportages*

De voortgangsinformatie over het Groot project Vervanging onderzeebootcapaciteit dient op een heldere, eenduidige én compacte wijze vorm te worden gegeven. Dit betekent concreet dat er gezocht moet worden naar een goede balans tussen de gewenste informatiedichtheid enerzijds en omvang anderzijds. Om dit te bewerkstelligen kan bijvoorbeeld goed gebruik worden gemaakt van figuren en tabellen, die slechts een korte toelichting behoeven. Op deze manier worden ook de ‘administratieve lasten’ voor de Kamer en het ministerie beperkt.

## Bijlage I – Achtergrond en voortraject

In de beleidsnota van het vorige kabinet, *In het belang van Nederland*, van september 2013, stond dat vervanging van de Nederlandse onderzeeboten voorzien was voor het midden van de jaren twintig. Daarbij merkte het kabinet op dat Defensie vervanging zich uitsluitend kon permitteren als de nieuwe onderzeeboten samen met één of meer partnerlanden worden ontwikkeld, gebouwd en geëxploiteerd.[[2]](#footnote-2)

Op 11 juni 2015 verstuurde de minister van Defensie, naar aanleiding van de motie-Knops,[[3]](#footnote-3) haar visie op de toekomst van de onderzeedienst naar de Kamer.[[4]](#footnote-4) In dit document gaf de minister een nadere toelichting op het belang van de vervanging van de onderzeeboten en ging tevens (kort) in op capaciteiten van onderzeeboten, financiële aspecten, internationale samenwerking en industriële participatie.

Naar aanleiding van de visie heeft de Tweede Kamer op 15 december 2015 het project Vervanging onderzeebootcapaciteit aangewezen als groot project op basis van de Regeling Grote Projecten. De commissie Defensie heeft vervolgens op 16 maart 2016 een rondetafelgesprek[[5]](#footnote-5) en een technische briefing gehouden over de toekomst van de onderzeedienst.[[6]](#footnote-6) De dag erna ontving de commissie een brief van de minister van Defensie met de mededeling dat zij een klankbordgroep had ingesteld, die zou rapporteren bij de A-brief. Op 23 maart 2016 is de visie besproken in een algemeen overleg met de minister van Defensie.[[7]](#footnote-7)

Op 17 juni 2016 verstuurde de minister van Defensie de A-brief Vervanging onderzeebootcapaciteit aan de Kamer.[[8]](#footnote-8) De A-brief was de eerste van zijn soort onder het vernieuwde Defensie Materieel Proces (DMP)[[9]](#footnote-9). Het DMP was aangepast naar aanleiding van een evaluatie. Bij de verwerving van materieel doorloopt Defensie de DMP-fasen. Dat zijn achtereenvolgens de behoeftestellingsfase (A-fase), de onderzoeksfase (B-fase), de vervolgonderzoeksfase (C-fase, alleen in geval van een ontwikkeling van een eigen ontwerp) en de verwervingsvoorbereidingsfase (D-fase). Bij grote en complexe projecten wordt een evaluatie (E-fase) uitgevoerd.

De behoeftestelling in de A-brief betreft het ‘wat en ‘waarom’. In het kader van het DMP-proces is het de bedoeling dat in de A-brief nog niet wordt vooruitgelopen op de vraag hoe de behoefte moet worden ingevuld. Die vraag staat centraal in de B-fase. Ook wordt in A-brieven nog niet gedetailleerd op de kosten ingegaan.

De A-brief Vervanging onderzeebootcapaciteit ging vergezeld van een advies van de klankbordgroep Vervangende Onderzeebootcapaciteit.[[10]](#footnote-10) Deze is van oordeel dat de analyse van de veiligheidscontext in de A-brief te weinig toekomstgericht is.

Op 3 oktober 2016 ontving de Kamer de beleidsdoorlichting Marinestudie-2005: wijziging samenstelling koninklijke marine.[[11]](#footnote-11) In de beleidsdoorlichting is aanbevolen om bij toekomstige besluiten over de verwerving en/of vervanging van kapitale wapensystemen, waaronder de onderzeebootcapaciteit, rekening te houden met de fundamentele onzekerheid van de internationale veiligheidssituatie. Vastgesteld werd dat *sea control* en *sea denial* en maritieme gevechtsoperaties weer in belang toenemen.[[12]](#footnote-12) Daarbij kunnen inzet en bestrijding van onderzeeboten een rol spelen.

Op 5 oktober 2016 heeft de Rekenkamer een brief aan de Kamer gestuurd over de A-brief, op grond van onderzoek bij de departementen Defensie, Financiën, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken.[[13]](#footnote-13) De Rekenkamer concludeert onder meer dat de uitwerking van de behoefte in de A-brief onvolledig is, omdat de behoeftestelling nog te abstract is en niet is uitgewerkt in functionele eisen/specificaties, zoals door de minister bij de aanbieding van het vernieuwde DMPaan de Tweede Kamer was toegezegd. Met name op vragen als de frequentie, duur en intensiteit van de behoefte aan vervanging van de onderzeeboot-capaciteit, de regio’s in de wereld en onder welke dreigingsscenario’s aan die capaciteit behoefte is, geeft de A-brief geen antwoord. De Rekenkamer concludeert dat de behoeftestelling (zoals geformuleerd in de A-brief) feitelijk nog niet is afgerond. Verder concludeert de Rekenkamer dat er geen inzicht is gegeven in de financiële randvoorwaarden die de minister van Defensie stelt aan de vervanging. Al met al concludeert de Rekenkamer dat de A-brief weinig houvast biedt voor de Tweede Kamer en als afsluiting van de A-fase geen gedegen basis is om het project na de A-fase beheerst te laten verlopen.

De Rekenkamer beveelt aan dat de minister de Tweede Kamer tussentijds informeert over de uitkomst van het, volgens de Rekenkamer, nog te voltooien onderzoek naar de behoeftestelling zodra dit is afgerond, en niet pas bij de B-brief. Informatie over de financiële randvoorwaarden van het project kan de Minister gelijktijdig – eventueel vertrouwelijk – aan de Tweede Kamer melden.

In reactie op de brief van de Rekenkamer stelt de minister dat de conclusie dat uitwerking van de behoefte-stelling in de A-brief onvolledig is, te wijten is aan verwarring over wat wordt verstaan onder het stellen van “functionele specificaties”. De minister wil in deze fase de opties openhouden en niet vooruit lopen op een keuze voor een variant. De minister geeft verder aan dat de B-brief vergezeld zal gaan van een commercieel-vertrouwelijke bijlage met nadere financiële informatie.

Naar aanleiding van de ontvangst van de A-brief vraagt de vaste commissie voor Defensie in het najaar van 2016 de minister om een toelichting op de in de A-brief genoemde nuloptie, mede in relatie tot het nieuwe DMP.[[14]](#footnote-14) Op 27 oktober 2016 licht de minister in een brief toe dat de nulvariant in de A-brief, waarbij de onderzeeboten niet worden vervangen, methodologisch van aard is. Door de overige varianten af te zetten tegen de situatie waarin er geen onderzeebootcapaciteit meer is, stelt Defensie zich de controlevraag wat de toegevoegde waarde van die varianten is. Vervangende onderzeebootcapaciteit is en blijft het uitgangspunt van Defensie.[[15]](#footnote-15)

In maart 2018 verschijnt de in het regeerakkoord van het op 26 oktober 2017 nieuw aangetreden kabinet aangekondigde nieuwe defensienota, *Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid*. Gemeld wordt dat de onderzeeboten worden vervangen door bemande onderzeebootcapaciteit, omdat onderzoek van TNO heeft uitgewezen dat varianten anders dan bemande onderzeeboten niet aan de behoefte kunnen voldoen (en erg duur zijn). Deze varianten worden dan ook niet verder uitgewerkt in de DMP B-fase.

In november 2018 ontvangt de Kamer een herziene Defensie Industrie Strategie (DIS)[[16]](#footnote-16).

Daarin is beschreven welke kennis, technologie en industriële capaciteiten zoveel als mogelijk nationaal moeten worden verankerd om de wezenlijke belangen van nationale veiligheid te kunnen beschermen. Ook geeft deze DIS aan waar Defensie internationaal kan samenwerken. In de DIS wordt onder meer de wens genoemd de Nederlandse marinebouw te behouden en te versterken. Onderzeebootcapaciteit wordt niet expliciet genoemd. Op 18 februari 2019 vindt een notaoverleg plaats over de herziene DIS.

Op 24 april 2019 informeert de staatssecretaris de Kamer met een brief dat enkele van de geselecteerde werven of hun overheden nieuwe of aangepaste plannen over de industriële aspecten van de onderzeebootvervanging hebben gepresenteerd, mede naar aanleiding van de nieuwe DIS. Op grond daarvan heeft de staatssecretaris besloten aanvullend onderzoek te doen waarin alle vier de genoemde werven worden betrokken.

Op 13 december 2019 wordt de B-brief aan de Kamer gezonden[[17]](#footnote-17). Zoals eerder gemeld, markeert de B-brief in het kader van het DMP het einde van de onderzoeksfase. Aan de hand van de resultaten van de B-fase wordt bepaald hoe de verwervingsstrategie voor de onderzeeboten wordt vormgegeven.

In de B-brief wordt de Kamer geïnformeerd 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.

De vaste commissie voor Defensie had op 18 maart 2020 een algemeen overleg gepland, maar dat werd vanwege de coronamaatregelen uitgesteld.

Op 25 juni 2020 was er een algemeen overleg Materieel Defensie, waarin de B-brief is besproken. Het eind van het algemeen overleg vond 45 minuten in beslotenheid plaats, in verband met vertrouwelijke informatie over de onderzoeksfase vervanging onderzeeboten.

Op 12 oktober 2020 heeft de Rekenkamer het rapport Vizier op de vervanging van de onderzeeboten, de studiefase doorgelicht gepubliceerd, met een vertrouwelijke bijlage (ter vertrouwelijke inzage gelegd bij het CIP)[[18]](#footnote-18).

Hierover heeft op 12 november 2020 een besloten technische briefing plaatsgevonden. De briefing werd gegeven door Defensie.

## Bijlage II - Meest relevante passages uit de Regeling Grote Projecten

**Hoofdstuk IV. De aanvang van een groot project**

**Artikel 9. Uitgangspunten voor parlementaire controle**

1. De commissie stelt na de aanwijzing van een groot project een notitie op over de uitgangspunten voor de parlementaire controle op het groot project. Tot deze uitgangspunten behoren in ieder geval:

1. de duur van de grootprojectstatus, dan wel de duur van de fase, bedoeld in artikel 11, eerste lid, waarin het groot project zich bevindt.;
2. de verwerking van het project in de Rijksbegroting;
3. aanwijzingen over de inrichting van de voortgangsrapportages, voor zover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 12 is bepaald;
4. aanwijzingen over de op te stellen accountantsrapporten, voor zover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 13 is bepaald;
5. de frequentie en het verschijningstijdstip van de voortgangsrapportages en accountantsrapporten.

2. De in het eerste lid genoemde uitgangspunten worden besproken in een overleg van de commissie met de minister en, indien de commissie dat wenst, de Auditdienst Rijk of een afvaardiging van een openbaar accountantskantoor.

3. Indien de commissie ter voorbereiding van de notitie een voorafgaand technisch overleg wenst met een of meer bewindspersonen, de Auditdienst Rijk of onder een bewindspersoon werkzame ambtenaren, verzoekt zij dit aan de Minister.

4. De minister legt de aldus besproken uitgangspunten neer in de op te stellen basisrapportage. Deze uitgangspunten gelden voor de duur van het groot project, tenzij deze, overeenkomstig artikel 11, worden herzien op basis van veranderde omstandigheden. De basisrapportage wordt zo spoedig mogelijk aan de commissie uitgebracht.

5. De basisrapportage vormt het startdocument van de parlementaire controle op het groot project.

6. Voortgangsrapportages worden ten minste eenmaal per half jaar uitgebracht.

7. Accountantsrapporten worden ten minste eenmaal per jaar uitgebracht.

8. Onverminderd hetgeen in het eerste lid, onder e, is bepaald, ontvangt de Tweede Kamer een voortgangsrapportage of een accountantsrapport uiterlijk drie maanden na de peildatum van de desbetreffende rapportages.

**Hoofdstuk V. Informatievoorziening**

**Artikel 10. Aanwijzingen voor de basisrapportage**

1. De informatie in de basisrapportage omvat in ieder geval:
2. de doelstellingen van het project;
3. een overzicht van de besluitvormingsmomenten en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij;
4. de reikwijdte van het project;
5. de planning van het project;
6. de financiën van het project;
7. de aan het project verbonden risico’s;
8. de wijze waarop het project zal worden beheerst en beheerd;
9. alle overige informatie die het project raakt, middellijk of onmiddellijk, en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer.
10. Bij de uitwerking van bovengenoemde categorieën dient, voor zover van toepassing, in ieder geval ingegaan te worden op:
11. de probleemanalyse die aan het project ten grondslag ligt;
12. de (besluitvormings)procedure die wordt gevolgd ter verwezenlijking van het project, de voorziene planning van te nemen beslissingen die van wezenlijk belang zijn voor voortzetting van het project en de formele positie die de Tweede Kamer daarbij heeft;
13. de toetsbaarheid van de doelstellingen van het project, de gekozen middelen om de doelstellingen te verwezenlijken, de motivering voor de gekozen oplossing, de uitgangspunten en vooronderstellingen voor verwezenlijking, waaronder eventueel te voeren flankerend beleid, en eventuele raakpunten met andere activiteiten;
14. de procedure en het tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluaties over de voortgang van het project;
15. de kostenraming van het project en de wijze waarop de geraamde bedragen tot stand gekomen zijn;
16. de wijze van financiering van de investerings- en uitvoeringskosten; indien van toepassing wordt daarbij ook aandacht besteed aan publiek-private samenwerking en de wijze van contractering;
17. de budgettaire inpassing van het groot project in de rijksbegroting, de voorziene budgettaire dekking en afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen;
18. een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven, met inbegrip van een financiële onderbouwing en risicoanalyses van deze alternatieven, alsmede de motivering waarom deze alternatieven zijn afgevallen;
19. de adviezen van externe deskundigen over de onderscheiden aspecten van het voorstel;
20. een uiteenzetting op hoofdlijnen van hoe het project georganiseerd is en hoe het beheerst en beheerd zal worden, waarbij aandacht besteed wordt aan de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de opzet van de administratieve organisatie en de opzet van het systeem van interne controle.
21. Daarenboven gelden de volgende uitgangspunten:
22. de basisrapportage dient de situatie te beschrijven bij ongewijzigd beleid (nulmeting), op een zodanige wijze dat effectmeting na verwezenlijking van het project mogelijk is;
23. doelstellingen worden specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd;
24. bij een groot project wordt altijd een kosten-batenanalyse opgesteld;
25. bij een groot project wordt altijd een risicoanalyse opgesteld, waarin duidelijk wordt gemaakt welke mogelijke risico’s aan het project verbonden zijn, wat de (financiële) gevolgen van de geïdentificeerde risico’s kunnen zijn en hoe deze beheerst zullen worden.
26. Naast de basisrapportage ontvangt de Tweede Kamer tevens een rapport van de Auditdienst Rijk of van een openbaar accountantskantoor met een oordeel over in ieder geval:
27. de kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
28. de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses;
29. het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;
30. het projectbeheer, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de kwaliteit van de opzet van de administratieve organisatie en de kwaliteit van de opzet van het systeem van interne controle.

**Artikel 12. Aanwijzingen voor de voortgangsrapportage**

1. De informatie in de voortgangsrapportage is, voor zover van toepassing, gericht op:
2. de ontwikkelingen van de doelstellingen van het project ten opzichte van de basisrapportage;
3. eventuele veranderingen in de voorziene (besluitvormings)procedure van het groot project en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij;
4. eventuele veranderingen in de reikwijdte van het project;
5. de ontwikkeling van de planning van het project;
6. de ontwikkeling van de financiën van het project;
7. de ontwikkelingen met betrekking tot de aan het project verbonden risico’s;
8. de wijze waarop het project wordt beheerst en beheerd;
9. alle overige informatie die het project raakt, middellijk of onmiddellijk, en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer.
10. Wat betreft de informatie over de financiën van een groot project geldt dat:
11. in de voortgangsrapportage nadrukkelijk melding gemaakt wordt van dreigende kostenoverschrijdingen, met inbegrip van voorstellen voor vermijding dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan;
12. indien bij een groot project sprake is van aanbestedingen, in de voortgangsrapportages vermeld wordt wat de som van de aanbestedingsresultaten is;
13. indien in de projectbegroting een post is opgenomen, in iedere voortgangsrapportage inzicht gegeven wordt of, en zo ja waarvoor, deze is aangesproken en in hoeverre de post onvoorzien nog toereikend wordt geacht gegeven de op dat moment geldende inzichten;
14. de financiële informatie in de voortgangsrapportages gerelateerd moet kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken;
15. de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten die met het groot project gemoeid zijn, in beginsel op één afzonderlijk begrotingsartikel of artikelonderdeel worden geboekt en herkenbaar in de rijksbegroting zijn opgenomen.
16. Wat betreft de informatie over de beheersing en het beheer van een groot project wordt in de voortgangsrapportage melding gemaakt van belangrijke wijzigingen in de wijze van beheersing en het beheer van het project, de vormgeving van de projectorganisatie en de uitkomsten van relevante audits die op dit punt zijn uitgevoerd.

**Artikel 13. Aanwijzingen voor het accountantsrapport**

1. Bij voortgangsrapportages wordt periodiek, op basis van een nader te bepalen frequentie, doch ten minste eenmaal per jaar, een accountantsrapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage en over de beheersing en het beheer van het project.

2. Bij de beoordeling van de beheersing en het beheer van het project wordt in het bijzonder gekeken naar de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening, de werking van de administratieve organisatie en de werking van het systeem van interne controle.

3. Het accountantsrapport wordt opgesteld door de Auditdienst Rijk of door een openbaar accountantskantoor.

4. Het accountantsrapport wordt als afzonderlijk document aan de Tweede Kamer gezonden, uiterlijk twee weken na verschijning van de voortgangsrapportage waarop het accountantsrapport betrekking heeft.

1. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0021424/2017-02-23>. [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstuk 33 763, nr. 1 (brief regering, nota over de toekomst van de krijgsmacht) [↑](#footnote-ref-2)
3. Kamerstuk 33 763, nr. 18 van 6 november 2013. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kamerstuk 34 225, nr. 1. [↑](#footnote-ref-4)
5. Hiervan is verslag gelegd (Kamerstuk 34 225, nr. 11). Ook zijn position papers opgesteld. [↑](#footnote-ref-5)
6. Kamerstuk 34 225, nr. 11 en nr. 14. [↑](#footnote-ref-6)
7. Kamerstuk 34 225, nr. 12. [↑](#footnote-ref-7)
8. Kamerstuk 34225, nr.13. [↑](#footnote-ref-8)
9. Kamerstuk 27 830, nr. 184 [↑](#footnote-ref-9)
10. Ingesteld door Defensie om externe zienswijzen aan het proces toe te voegen [↑](#footnote-ref-10)
11. Kamerstuk 31516, nr. 17. [↑](#footnote-ref-11)
12. Onder *sea control*, ofwel beheersing van de zee, wordt verstaan dat een specifiek deel van de zee gedurende een bepaalde periode voor eigen doeleinden kan worden gebruikt door het gebruik ervan door een tegenstander te beperken of te ontzeggen. *Sea denial* is juist het geheel of gedeeltelijk ontzeggen van het gebruik van een zeegebied aan de tegenstander, bijvoorbeeld door het gebruik van een onderzeeboot of zeemijnen. [↑](#footnote-ref-12)
13. Kamerstuk 34 225, nr. 15. [↑](#footnote-ref-13)
14. Procedurevergadering vaste commissie voor Defensie, 13 oktober 2016. [↑](#footnote-ref-14)
15. Kamerstuk 34 225, nr. 16. [↑](#footnote-ref-15)
16. Kamerstuk 31 125, nr. 92. [↑](#footnote-ref-16)
17. Kamerstuk 34 225, nr. 24. [↑](#footnote-ref-17)
18. Kamerstuk 34 225, nr. 27 [↑](#footnote-ref-18)