

2024

Vizier op de vervanging van de onderzeeboten, deel 2

De verwervingsfase
doorgelicht



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Over dit onderzoek | 4

- 1.1 Waarom hebben we dit onderzocht? | 4
- 1.2 Wat hebben we onderzocht? | 5
- 1.3 Hoe hebben we dit onderzocht? | 5
- 1.4 Ministeriële verantwoordelijkheid | 5
- 1.5 Leeswijzer | 6

2. Terugblik op verwerving onderzeeboten | 7

- 2.1 Tijdelijk vervanging onderzeeboten | 7
- 2.2 DMP-procedure tot D-brief | 8

3. Het voorlopige gunningsbesluit | 12

- 3.1 Het beoordelingsproces | 12
- 3.2 Geldigheidseisen | 13
- 3.3 Gunningscriteria | 13
- 3.4 Participatie Nederlandse defensie-industrie | 14
- 3.5 Keuze voor de werf | 15

4. Inzicht in kosten en risico's | 17

- 4.1 Budget sinds B-fase met € 2,51 miljard verhoogd | 17
- 4.2 Budget voor onderzeedienst ten minste € 638 miljoen hoger dan in D-brief | 18
- 4.3 Geen verdringing andere wapensystemen | 21
- 4.4 Geen actueel inzicht in exploitatiekosten | 21

5. Informatievoorziening | 23

- 5.1 Kwaliteit informatievoorziening | 23
- 5.2 C-fase overgeslagen | 24
- 5.3 DMP-procedure tegen het licht | 25

6. Vooruitblik op operationele onderzeeboten | 26

- 6.1 Projecten voor bewapening en ondersteuning | 26
- 6.2 Aantal aan te schaffen onderzeeboten | 27
- 6.3 Capaciteitstekort huidige vloot | 28

7. Conclusies en aanbevelingen | 29

7.1 Conclusies | 29

7.2 Aanbevelingen | 31

8. Reactie minister van Defensie en nawoord | 32

8.1 Bestuurlijke reactie minister van Defensie | 32

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 34

Bijlagen | 36

Bijlage 1 Methodologische verantwoording | 36

Bijlage 2 Normenkader | 39

Bijlage 3 Literatuurlijst | 41

1.

Over dit onderzoek

De huidige onderzeeboten van de Walrusklasse zijn een van de belangrijkste wapensystemen van de krijgsmacht. Ze zijn al meer dan 30 jaar actief en naderen het einde van hun levensduur. De minister van Defensie startte daarom in 2015 het proces om de onderzeeboten vanaf 2028 te vervangen. Door vertraging in het proces is dit inmiddels 2035 geworden. Dit onderzoek gaat over de vervanging van de onderzeeboten, en specifiek over het voorlopige besluit om de verwerving van de nieuwe onderzeeboten te gunnen aan Naval Group. Wij hebben het besluit om nieuwe onderzeeboten te gaan verwerven als uitgangspunt hebben genomen en gaan daarom niet in op de vraag of Nederland nieuwe onderzeeboten moet kopen.

De Algemene Rekenkamer bouwt in dit onderzoek voort op twee eerdere onderzoeken naar de vervanging van de onderzeeboten: de Kamerbrief vervanging onderzeebootcapaciteit (2016) en het onderzoek Vizier op de vervanging van de onderzeeboten (2020). Hierin deden wij onderzoek naar de eerdere stappen in het verwervingsproces.

1.1 Waarom hebben we dit onderzocht?

De vervanging van de onderzeeboten kost miljarden euro's en behoort daarmee tot de grootste materieelprojecten van het Ministerie van Defensie. Daarnaast koopt Nederland naar ons oordeel geen onderzeeboot 'van de plank', wat betekent dat de bouw van de nieuwe onderzeeboten pas kan starten na een verdere ontwerpfase. Dit gaat gepaard met risico's en onzekerheden. Tot slot is ook de betrokkenheid van Nederlandse bedrijven en kennisinstituten een onderwerp van ons onderzoek vanwege de beoogde economische belangen en de strategische autonomie van Nederland.

1.2 Wat hebben we onderzocht?

In dit onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer de verwervingsfase van de vervanging van de onderzeeboten gevalideerd. Wij onderzochten of de voorlopige gunning van de nieuwe onderzeeboten volgens de regels is verlopen en of de keuzes van de minister van Defensie zijn onderbouwd, inclusief de afwegingen over de betrokkenheid van Nederlandse defensie-industrie en kennisinstituten.

Daarnaast hebben wij beoordeeld of alle kosten voldoende in beeld zijn en hoe omgegaan is met (financiële) risico's. We beoordelen tevens of het Ministerie van Defensie alle voorbereidingen getroffen heeft om in de toekomst operationele onderzeeboten te exploiteren en of de informatievoorziening naar het parlement adequaat is.

1.3 Hoe hebben we dit onderzocht?

Om het voorlopige gunningsbesluit te valideren hebben wij het beoordelingsproces dat daaraan ten grondslag ligt beoordeeld door na te gaan of de stappen zorgvuldig en volgens de regels zijn doorlopen. Ook hebben wij gevoeligheidsanalyses uitgevoerd op berekeningen van sommige wegingen in het beoordelingsproces. Hiervoor hebben wij zowel openbare als commercieel vertrouwelijke en staatsgeheime documenten bestudeerd. Daarnaast hebben wij gesprekken gevoerd met betrokkenen bij het Ministerie van Defensie, het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de Auditdienst Rijk (ADR). Ook hebben wij gecontroleerd of alle kosten zijn verwerkt, of alle aan de onderzeeboot gerelateerde projecten zijn gestart en hoe het staat met de inzetbaarheid van de huidige vloot onderzeeboten.

In bijlage 1 staat een uitgebreide toelichting op de onderzoeksvragen en door ons gehanteerde methoden van onderzoek. Het normenkader hebben wij opgenomen in bijlage 2.

1.4 Ministeriële verantwoordelijkheid

De Algemene Rekenkamer spreekt in de regel de minister van Defensie aan in haar publicaties over het Ministerie van Defensie, ongeacht de portefeuillevdeling tussen de minister en staatssecretaris van Defensie. Dat is ook het geval in deze publicatie. Wij constateren dat de vervanging van de onderzeeboten bij de start belegd was bij de minister van Defensie en daarna onder de politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Defensie viel.

1.5 Leeswijzer

De vervanging van de onderzeeboten is een langdurig proces. Wij starten dit rapport daarom in hoofdstuk 2 met een terugblik op de in het verleden genomen stappen. In hoofdstuk 3 beoordelen wij het beoordelingsproces van de ingediende offertes. Vervolgens brengen wij de kosten en risico's van de nieuwe onderzeeboten in beeld in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 beoordelen we of de onderzeeboten van de plank gekocht worden en stellen we aan de hand daarvan vast of het parlement voldoende is geïnformeerd over het voorlopige gunningsbesluit. In hoofdstuk 6 blikken we vooruit, waarbij we ingaan op de toekomstige bewapening van de nieuwe onderzeeboten, de gereedheidsnormen en het capaciteitstekort van de huidige vloot. De voorgaande hoofdstukken monden in hoofdstuk 7 uit in een conclusie en onze aanbevelingen. Tot slot is in hoofdstuk 8 de reactie van de minister van Defensie en het nawoord van de Algemene Rekenkamer gebundeld.

Bij dit rapport publiceren wij ook een vertrouwelijke bijlage waarin informatie is opgenomen die als commercieel vertrouwelijk is gerubriceerd. Wij verwijzen naar deze vertrouwelijke bijlage in dit rapport waar dat van toepassing is.

2.

Terugblik op verwerving onderzeeboten

De vervanging van de onderzeeboten is een langlopend proces. Dit hoofdstuk bevat een terugblik op stappen die in het verleden zijn genomen. Wij beschrijven hiervoor de belangrijkste besluiten en afwegingen, die hebben geleid tot het voorlopige gunningsbesluit dat centraal staat in dit onderzoek. Deze terugblik laat zien dat de vervanging meerdere keren is vertraagd en dat het budget is verhoogd.

2.1 Tijdlijn vervanging onderzeeboten

Het verwervingsproces voor de nieuwe onderzeeboten is begonnen in 2015, toen de minister van Defensie op verzoek van de Tweede Kamer haar visie op de toekomst van de onderzeedienst presenteerde (Ministerie van Defensie, 2015). De verwerving van de onderzeeboten verloopt volgens het zogenoemde Defensie Materieel Proces (DMP). De DMP-procedure is halverwege de jaren '80 geïntroduceerd naar aanleiding van de ontwikkeling en verwerving van de Walrusklasse-onderzeeboten.

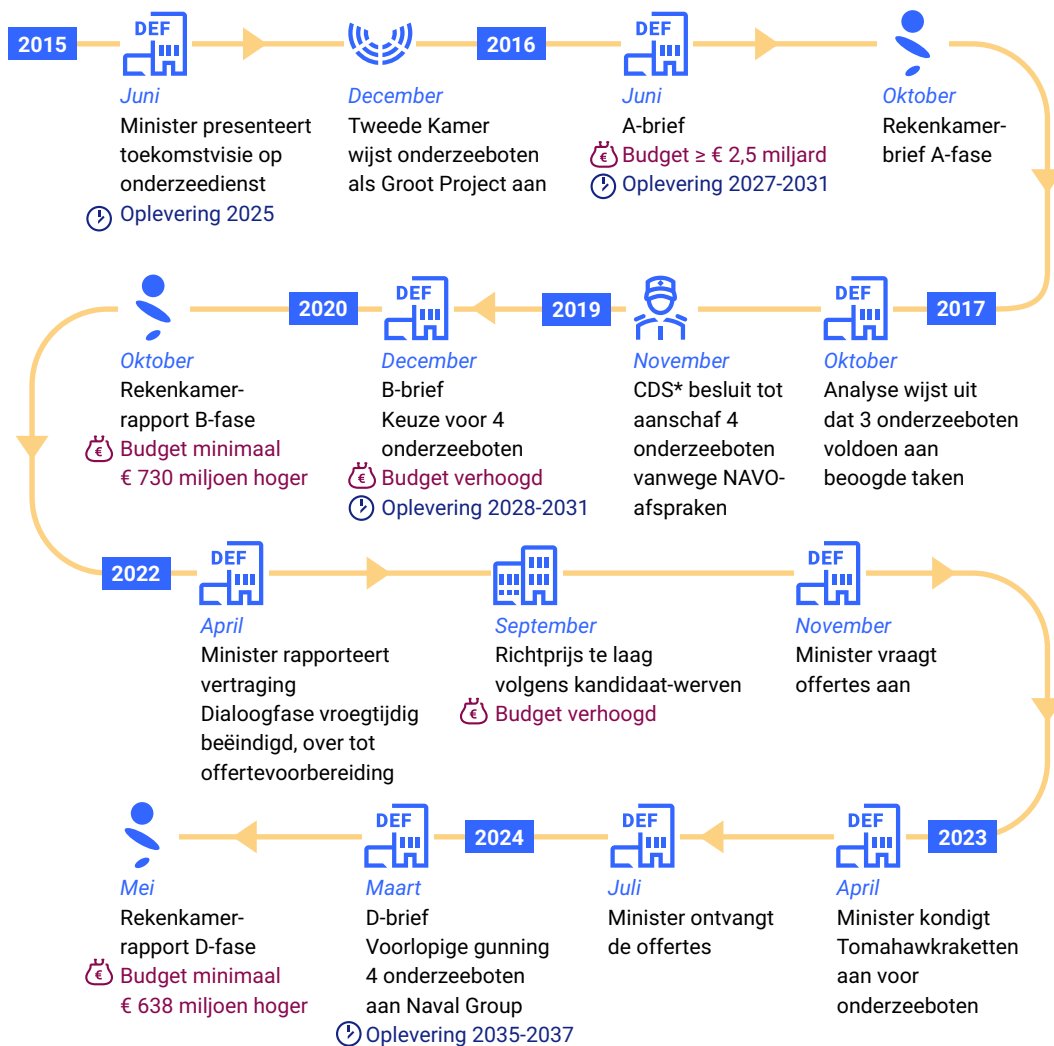
Defensie Materieel Proces (DMP)

Het DMP is het proces dat Defensie doorloopt bij materieel-, vastgoed- en IT-projecten van meer dan € 50 miljoen. Het schrijft onder meer voor hoe de minister 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 van toepassing 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 Tweede Kamer.

In figuur 1 is in beeld gebracht hoe het verwervingsproces van de onderzeeboten zich door de tijd heeft ontwikkeld en wanneer de DMP-fasen zijn doorlopen. Hierin besteden wij aandacht aan de keuzes die de minister van Defensie en de Tweede Kamer hebben gemaakt, die uitmonden in het voorlopige gunningsbesluit dat centraal staat in dit rapport.

Figuur 1 *Tijdslijn vervanging onderzeeboten*

Instroom nieuwe onderzeeboten 10 jaar vertraagd en budget verviervoudigd



*CDS = Commandant der Strijdkrachten

2.2 DMP-procedure tot D-brief

De minister van Defensie heeft sinds 2015 diverse stappen genomen in het kader van de vervanging van de onderzeeboten (figuur 1). In deze paragraaf lichten wij een aantal belangrijke stappen toe in relatie tot onze eerdere onderzoeken naar de vervanging van de onderzeeboten.

2.2.1 Toekomstvisie op de onderzeedienst

In de toekomstvisie op de onderzeedienst (2015) heeft de minister van Defensie het belang van onderzeeboten onderbouwd. De minister stelde dat deze militaire capaciteit belangrijk is voor Nederland vanwege zijn grote zeehavens en maritieme belangen in Europa, het Caribisch gebied en andere delen van de wereld. Daarnaast onderstreepte de minister van Defensie dat de Nederlandse onderzeeboten een nichecapaciteit zijn voor de NAVO en de EU. De minister verwachtte dat Defensie zich nieuwe onderzeeboten alleen kon permitteren door deze samen met één of meerdere landen samen te ontwikkelen, bouwen en exploiteren. Het voorlopige gunningsbesluit werd in 2018 verwacht (Ministerie van Defensie, 2015).

De Tweede Kamer heeft in december 2015 de vervanging van de onderzeeboten aangewezen als Groot Project (zie tekstkader). In 2020 heeft de Tweede Kamer haar informatiebehoefte gespecificeerd. Sindsdien ontving de Tweede Kamer gestandaardiseerde voortgangsrapportages op basis van de geformuleerde informatiebehoefte.

Regeling Grote Projecten (RGP)

De Tweede Kamer heeft de mogelijkheid langdurige en ingewikkelde projecten of wetgevingstrajecten 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.

2.2.2 Behoeftestellingsfase (A-fase)

In de A-brief schreef de minister van Defensie dat zij nieuwe onderzeeboten wilde aanschaffen omdat het einde van de levensduur van de Walrusklasse-onderzeeboten in 2025 verwacht werd. De minister ging er toen van uit dat de onderzeeboten tussen 2027 en 2031 beschikbaar zouden komen. Hiervoor was ten minste € 2,5 miljard nodig en ging de minister uit van internationale samenwerking bij de aanschaf. Wij oordeelden in ons onderzoek naar de A-brief 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 (Algemene Rekenkamer, 2016).

2.2.3 Onderzoeksfase (B-fase)

In de onderzoeksfase (B-fase) heeft de minister van Defensie bepaald hoe de behoeftestelling (A-fase) moest worden ingevuld. De minister startte dit onderzoek met 3 mogelijkheden: (1) aanschaf van *homeland security* onderzeeboten, (2) aanschaf van expeditieonderzeeboten en (3) aanschaf van onbemande onderzeeboten in combinatie met andere wapensystemen zoals fregatten en patrouillevliegtuigen. Na een onderzoek van TNO viel de derde mogelijkheid af omdat deze tekortschoot bij de uitvoering van de beoogde onderzeeboottaken. Voor de eerste twee mogelijkheden bleek dat deze (nog) niet concreet genoeg waren om een keuze te kunnen maken. De minister van Defensie vroeg daarom 4 werven om ontwerpen aan te leveren voor deze twee varianten, waarvan te verwachten viel dat deze in 2027 als militair 'van de plank' (*military off the shelf*, MOTS), ofwel al gebouwd en in gebruik beschouwd konden worden. De 4 werven hebben 6 ontwerpen aangeleverd, waarvan géén als 'van de plank' werd beschouwd. Hierbij viel 1 werf af vanwege de hoge kosten en de relatief lage functionaliteiten. De 3 overgebleven werven zijn de kandidaat-werven voor de D-fase.

Het Ministerie van Defensie heeft deze ontwerpen beoordeeld aan de hand van een zogenaamde multicriteria-analyse. Hiermee zijn de militair-operationele effecten, kosten en prestaties van de ontwerpen met elkaar vergeleken. Uit deze analyse volgde dat aan de behoeftestelling kon worden voldaan met 3 onderzeeboten. De Commandant der Strijdkrachten (CDS) deelde de uitkomst van deze analyse niet. Hij was van oordeel dat de onderzeedienst uit ten minste 4 onderzeeboten moest bestaan met het oog op de betrouwbare en duurzame inzetbaarheid daarvan en vanwege de NAVO-afspraken. Om het mogelijk te maken 4 onderzeeboten aan te schaffen, heeft de minister van Defensie het budget voor de vervanging van de onderzeeboten in 2019 verhoogd.

In ons onderzoek uit 2020 naar de B-fase constateerden wij de volgende zaken. Uitgaande van de eisen die de minister van Defensie stelde en de wens om een niche te blijven vervullen op het gebied van wereldwijde inlichtingenverzameling lag het niet voor de hand dat zo'n onderzeeboot van de plank beschikbaar zou komen. Dat leidde ertoe dat er in het ontwerpproces nog risico's zaten die op dat moment niet allemaal waren afgedekt door een passende risicoreservering. Daarnaast concludeerden wij dat het budget tenminste € 730 miljoen hoger moest zijn dan werd vermeld (Algemene Rekenkamer, 2020).

Wij constateerden verder dat de minister van Defensie tijdens de B-fase een aantal positieve stappen heeft gezet. Zo heeft zij een inschatting gemaakt van de kosten

voor de hele levensduur van 30 jaar voor de nieuwe onderzeeboten. Het ging bijvoorbeeld 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. Daarom bevelen wij deze werkwijze ook aan voor de D-fase (Algemene Rekenkamer, 2020).

2.2.4 Verwervingsfase (D-fase)

In de onderzoeksfase (D-fase) hebben zich diverse belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. De minister van Defensie maakte in april 2022 bekend dat de planning van het verwervingstraject te optimistisch was en niet gehaald kon worden. In de nieuwe planning werd de instroom van de nieuwe onderzeeboten pas in 2035 voorzien, waardoor het risico ontstond op een zogenaamd *capability gap* (Ministerie van Defensie, 2022a). Dit betekent dat een militaire capaciteit die benodigd is, (gedeeltelijk) niet beschikbaar is. De minister heeft besloten om daarom langer door te varen met de Walrusklasse-onderzeeboten. De minister besloot tevens om de dialoogfase met de kandidaat-werven te beëindigen en direct over te gaan tot offertevoorbereiding. In september 2022 meldde de minister dat de kandidaat-werven hadden aangegeven dat zij voor het richtbedrag geen onderzeeboot konden bouwen die voldeed aan de minimumeisen. De minister heeft daarom het programmabudget (opnieuw) verhoogd (Ministerie van Defensie, 2022b).

In april 2023 heeft de minister van Defensie kenbaar gemaakt dat zij Tomahawk kruisraketten wil aanschaffen voor de onderzeeboten en de luchtverdedigings- en commandofregatten. De minister startte hiervoor een separate DMP-procedure en gaf hiermee invulling aan een wens die in de A- en B-fase al was geformuleerd (Ministerie van Defensie, 2023).

In juli 2023 heeft de minister van Defensie offertes ontvangen van de drie kandidaat-werven. De minister van Economische Zaken en Klimaat ontving tegelijkertijd voorstellen voor industriële participatie voor het Nederlandse bedrijfsleven van de kandidaat-werven, de zogenaamde *Industrial Cooperation Agreements* (ICA's).

In maart 2024 heeft de minister van Defensie het voorlopige gunningsbesluit aan de Tweede Kamer verzonden, waarin wordt voorgesteld om de verwerving van de 4 onderzeeboten te gunnen aan Naval Group (Ministerie van Defensie, 2024b).

3.

Het voorlopige gunningsbesluit

In dit hoofdstuk komt het voorlopige gunningsbesluit aan bod. We beschrijven het beoordelingsproces dat de minister van Defensie gehanteerd heeft, waaronder de beoordeling van de participatie van de Nederlandse defensie-industrie.

Wij concluderen dat het beoordelingsproces zorgvuldig en navolgbaar doorlopen is en valideren daarmee de uitkomst. Voor de beoordeling van de offertes was een gunningsmodel opgesteld waarin werd uitgegaan van een prijs-kwaliteitverhouding. De kandidaat-werven konden hierbij punten verdienen door extra kwaliteit te leveren en kregen puntenaftrek voor een hogere dan door Defensie verwachte offerteprijs. Aangezien het prijsverschil tussen de ingediende offertes groter was dan vooraf was voorzien (puntenaftrek) heeft de prijs uiteindelijk een groter gewicht gehad in de prijs-kwaliteitsverhouding.

3.1 Het beoordelingsproces

In de B-fase heeft het Ministerie van Defensie onderzocht aan welke geldigheids-eisen en gunningscriteria de nieuwe onderzeeboten moeten voldoen. Voor de D-fase is een nieuw beoordelingsproces opgesteld om tot een voorgenomen gunningsbesluit te komen aan de hand van de volgende drie categorieën: (1) de geldigheidseisen, (2) de gunningscriteria en (3) de participatie van de Nederlandse defensie-industrie.

3.2 Geldigheidseisen

Ten eerste heeft Defensie vastgesteld of de offertes voldeden aan de geldigheidseisen (ofwel primaire eisen). Dit zijn de eisen waaraan iedere offerte moest voldoen om verder in het beoordelingsproces te worden meegenomen. Deze eisen zijn bepaald op basis van het operationeel concept voor de onderzeeboten, ofwel de wijze waarop Defensie deze in de toekomst in wil zetten: bijvoorbeeld de duikdiepte. De eisen moesten garanderen dat Defensie tenminste krijgt wat nodig is om de behoefte te kunnen vervullen. Verder stelde Defensie eisen aan de levertijd, de wezenlijke nationale veiligheidsbelangen en de strategische autonomie (zie tekstkader). Meer informatie hierover hebben wij opgenomen in de vertrouwelijke bijlage omdat de offertes vertrouwelijk zijn.

Wezenlijke nationale veiligheidsbelangen en strategische autonomie

De wezenlijke nationale veiligheidsbelangen (WNV) van Nederland komen voort uit het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Grondwet en EU- en NAVO- verdrag (Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2018). Strategische autonomie wordt bereikt als Nederland zelfstandig alle onderzeeboten gedurende de hele levensduur zelfstandig zonder onderbrekingen kan inzetten en onderhouden. Om de WNV en strategische autonomie te garanderen zijn een aantal eisen en criteria opgenomen in het programma van eisen waaraan de offertes van de drie kandidaat-werven moesten voldoen.

3.3 Gunningscriteria

Ten tweede heeft de minister van Defensie naast geldigheidseisen ook gunningscriteria (ofwel de secundaire eisen) bepaald. Dit betroffen criteria waarop werven met een geldig verklaarde offerte zich konden onderscheiden. Dit zijn dus extra's, bovenop wat minimaal benodigd is om het operationele concept uit te kunnen voeren. Het Ministerie van Defensie had zowel kwantitatieve als kwalitatieve gunningscriteria geformuleerd. Om de gunningscriteria tussen de werven te kunnen vergelijken heeft de minister van Defensie een gunningsmodel opgesteld. In dit model konden werven punten verdienen voor extra capaciteiten van de boot, logistieke ondersteuning, wezenlijke nationale veiligheidsbelangen en de project-beheersing. De minister van Defensie heeft destijds "de beste boot voor de beste prijs" als uitgangspunt genomen voor de verwerving. Dit kwam tot uiting in een verwachte puntenverdeling waarbij de kandidaat-werven punten konden verdienen

voor aanvullende kwaliteit, inclusief industrieparticipatie (pluspunten) en punten werden afgetrokken wanneer de kandidaat-werven boven de richtprijs offereerden (minpunten). Dit deed de minister om werven richting de richtprijs te laten offrenen. Meer informatie hebben wij hierover opgenomen in de vertrouwelijke bijlage omdat de uitwerking van de prijs-kwaliteitverhouding in het puntenaantal commercieel vertrouwelijk is.

Op basis van ons onderzoek stellen wij vast dat de prijs in vergelijking met de kwaliteit uiteindelijk een aanzienlijk groter aandeel heeft gehad dan vooraf was voorzien. De reden hiervoor is dat de prijsverschillen in de offertes groot waren, waardoor aan de werf met de hoogste prijs relatief veel minpunten zijn toegerekend. De Algemene Rekenkamer constateert daarom dat concurrentiestelling voordelig is geweest voor de minister van Defensie ten opzichte van rechtstreekse gunning.

3.4 Participatie Nederlandse defensie-industrie

Ten derde de participatie van de Nederlandse defensie-industrie. Hierbij is eerst door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat gekeken naar de industriële participatie van het Nederlands bedrijfsleven in de samenwerkingsovereenkomsten (ICA's) die de werven aangeleverd hebben. In de ICA's is vastgelegd hoe de werven de Nederlandse defensie-industrie willen betrekken. Deze zijn beoordeeld op drie punten:

1. De financiële omvang van de bijdrage aan kennisgebieden relevant voor de Nederlands defensie-industrie;
2. De mate waarin er nu al afspraken gemaakt waren met Nederlandse bedrijven; en
3. De spreiding in het aantal participerende bedrijven.

De minister van Economische Zaken en Klimaat heeft de ingediende ICA-voorstellen beoordeeld en hierover advies uitgebracht aan de Ministeriële Commissie Onderzeebootvervangning. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de verschillen tussen deze ICA's in financiële omvang van de bijdrage aan kennisgebieden uit de Defensie Industrie Strategie en de mate waarin er al afspraken gemaakt waren met Nederlandse bedrijven, beperkt waren. Er was wel een verschil in spreiding tussen het aantal participerende bedrijven. Meer informatie hierover is opgenomen in de vertrouwelijke bijlage.

Vervolgens impliceert een volgordelijkheid. Feitelijk betreft het hier een gelijktijdige beoordeling. Daarnaast zijn de werven als onderdeel van de gunningscriteria in het gunningsmodel van het Ministerie van Defensie beoordeeld op hun inbreng van de

Nederlandse industrie bij het leveren van kritische systemen (zie paragraaf 3.3). Een jury bestaande uit medewerkers van het Ministerie van Defensie en van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft de plannen van de werven voor het betrekken van de Nederlandse defensie-industrie beoordeeld en op basis hiervan een score toegekend die leidde tot punten in het gunningsmodel. Dit criterium had een lage weegfactor in het gehele gunningsmodel, de wijze waarop er is gewogen is navolgbaar. Meer informatie hierover is opgenomen in de vertrouwelijke bijlage.

3.5 Keuze voor de werf

Op basis van het door het Ministerie van Defensie ingerichte proces en de daarbinnen geformuleerde eisen volgt de keuze van de MR voor Naval Group logisch uit de beoordeling. Het beoordelingsproces is navolgbaar en de puntentaallen die in de beoordeling aan de verschillende werven zijn gegeven zijn eveneens verifieerbaar en navolgbaar, zoals we hieronder uitleggen.

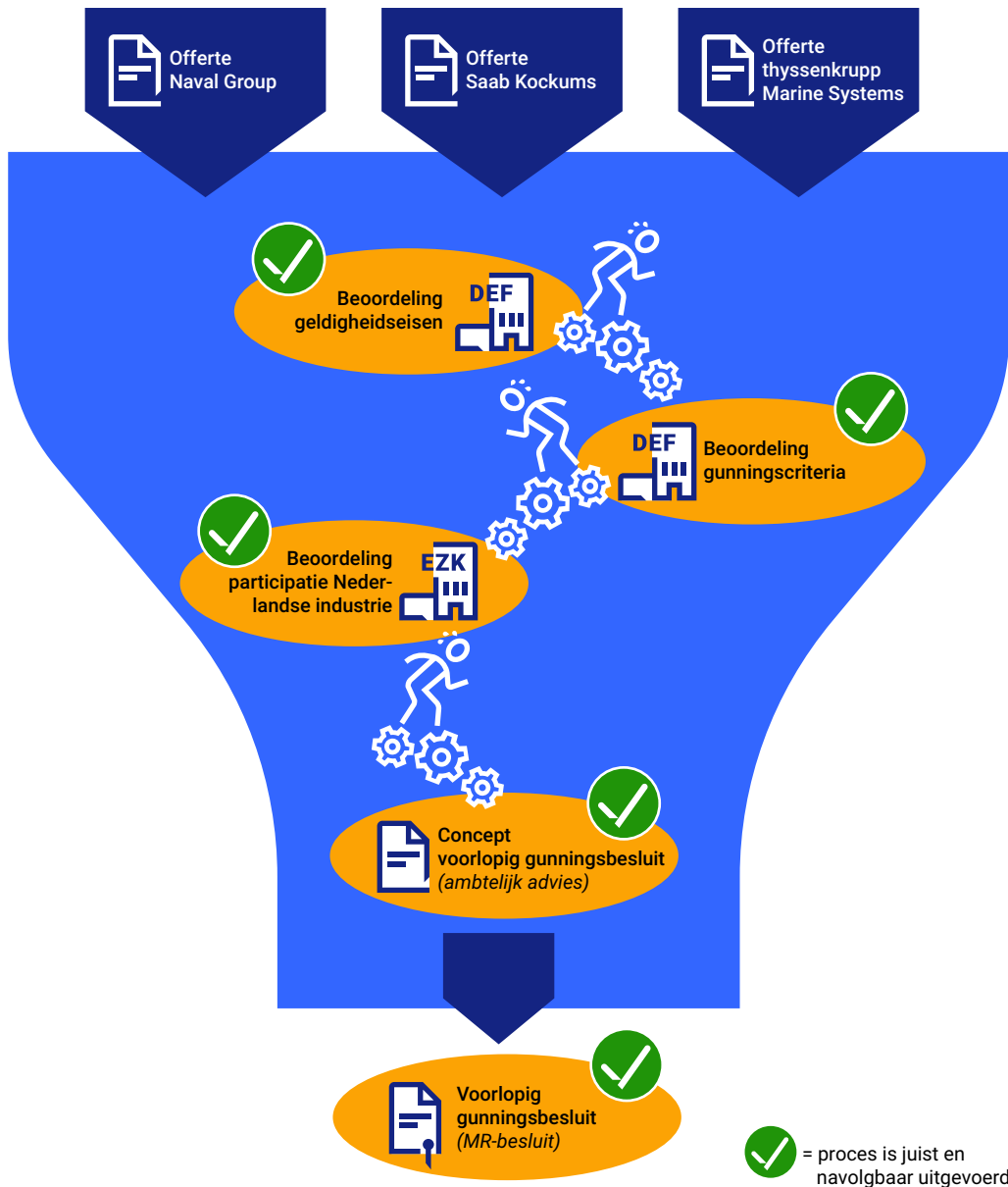
Het Ministerie van Defensie heeft voor de beoordeling van de offertes interne protocollen opgesteld waarin de normering en werkwijze van beoordeling waren vastgelegd (zie tekstkader). Wij hebben uitgebreide documentatie uit de offertes en interne stukken van het Ministerie van Defensie geanalyseerd met betrekking tot de beoordeling van de criteria en meerdere gesprekken gevoerd met betrokkenen. Wij concluderen op basis van ons onderzoek naar de werkwijze van Defensie dat alle drie de procesonderdelen – geldigheidseisen, gunningscriteria en participatie van de defensie-industrie – navolgbaar en zorgvuldig doorlopen zijn (zie figuur 2).

Werkwijze Defensie in het beoordelingsproces

De wijze van punttoedeling was vooraf bekend bij de werven die waren uitgenodigd om een offerte uit te brengen. Ook de wegingsfactoren lagen vooraf vast. In de interne protocollen die Defensie opgesteld heeft, is onder andere bepaald dat beoordelaars van offertes enkel de informatie ontvingen die benodigd was voor de beoordeling van hun criteria (compartimentering). Communicatie met de werven was verboden voor beoordelaars en alle criteria werd tenminste door twee beoordelaars getoetst en naderhand vergeleken. Ook heeft het ministerie interne en externe experts ingeschakeld bij de beoordeling van bijvoorbeeld technische eisen. De offerteprijzen waren ten tijde van de beoordeling slechts in zeer beperkte kring bekend, zodat dit niet de beoordeling van de kwaliteit kon beïnvloeden. In protocollen is bovendien herhaaldelijk expliciet aandacht geschonken aan objectiviteit.

Figuur 2 Het beoordelingsproces van de offertegunning

Gunningsproces voor vervanging onderzeeboten volgens regels verlopen



Hiermee is de eindbeoordeling van de offertes consistent, zoals ook de ADR constateerde in het rapport waarin ze jaarlijks de nieuwe voortgangsrapportage over de vervanging van de onderzeebootcapaciteit controleren (Auditdienst Rijk, 2024). In de gekozen werkwijze zien wij een aantal lessen uit grote verwervingsprojecten zoals de F-35 (Algemene Rekenkamer, 2019) en aanbevelingen uit ons rapport bij de B-fase duidelijk terug. Zo heeft Defensie consequent de behoefte als uitgangspunt genomen van de beoordeling en deed Defensie de weging objectief en evenwichtig. Gezien de verschillen in offerteprijs heeft concurrentiestelling in dit geval gewerkt.

4.

Inzicht in kosten en risico's

In het vorige hoofdstuk hebben wij het voorlopige gunningsbesluit beoordeeld. In dit hoofdstuk bieden wij verder inzicht in de kosten en risico's van de vervanging van de onderzeeboten op basis van onze eigen berekeningen. Het totale budget is sinds de B-fase met € 2,51 miljard verhoogd en in totaal verviervoudigd ten opzichte van het oorspronkelijke budget uit de A-fase. Wij hebben uitgerekend dat de daadwerkelijke kosten tenminste € 638 miljoen hoger zijn dan in de D-brief is gepresenteerd. Daarmee is het benodigde levensduurkostenbudget voor de nieuwe onderzeeboten sinds ons laatste rapport met € 3,15 miljard toegenomen. Wij constateren dat de exploitatiekosten onzeker zijn omdat de levensduurkostenbenadering voor de exploitatie is losgelaten en daarmee niet inhoudelijk is geactualiseerd sinds de B-brief.

4.1 Budget sinds B-fase met € 2,51 miljard verhoogd

Sinds de B-brief is het budget voor de vervanging van onderzeeboten met € 2,51 miljard gestegen. Deze stijging heeft twee belangrijke oorzaken. De eerste oorzaak is de verhoging van het investeringsbudget voor de onderzeeboten, omdat dit budget ontoereikend bleek voor de werven om een offerte te leveren die zou voldoen aan de minimumeisen die Defensie aan de boten stelt. De tweede oorzaak is de reguliere prijsbijstelling om bijvoorbeeld de inflatie te compenseren.

4.2 Budget voor onderzeedienst ten minste € 638 miljoen hoger dan in D-brief

De verviervoudiging van het budget ten opzichte van de A-fase komt naast de verhogingen van het investeringsbudget en de prijsbijstellingen door de keuze om in de B-fase over te gaan op levensduurkosten. De Algemene Rekenkamer onderschrijft de keuze van de minister van Defensie om voor de vervanging van onderzeeboten zoveel mogelijk gebruik te maken van levensduurkosten (Algemene Rekenkamer, 2019). Dit is ook aan te bevelen voor andere grote verwervingsprojecten. De minister en het parlement krijgen met levensduurkosten (zie tekstkader) beduidend meer inzicht. Hiermee is een betere afweging mogelijk in het keuzeprocess en bij de aanschaf is een betere financiële planning mogelijk en kunnen risico's beter worden beheerst.

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, de bewapening, het ondersteuningschip), 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). Al deze kosten tezamen vormen de levensduurkosten van de onderzeedienst.

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 het parlement goed te kunnen informeren.

De raming waarop het budget uit de D-brief uit maart 2023 is gebaseerd is weer een verbetering ten opzichte van de raming uit de B-brief. Zo presenteert de minister de D-brief in het meest recente prijspeil, dat van 2023. Ook maakt de minister van Defensie sinds de B-brief de kosten voor storingen (correctief onderhoud) inzichtelijk en benoemt zij gerelateerde deelprojecten als ondersteuningsschepen voor de onderzeeboten en de kruisraketten waarmee de nieuwe onderzeeboten worden bewapend, hoewel deze buiten het levensduurkostenbudget vallen. Zo ontstaat zicht

op alle projecten van de onderzeedienst die voorwaardelijk zijn om de nieuwe onderzeeboten straks operationeel inzetbaar te maken.

Deze exploitatiekosten van torpedo's, de verwervings- en exploitatiekosten van kruisraketten en ondersteuningsschepen zijn echter niet verwerkt in het levensduurkostenbudget voor de onderzeedienst. Ze zijn wel opgenomen in aparte DMP-projecten. Daarom zijn deze kosten opgenomen in de begroting van het Ministerie van Defensie (X) of het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K). Dit geldt niet voor alle uitgaven van de transitie. Gedurende de transitieperiode worden dan namelijk 2 verschillende typen onderzeeboten naast elkaar gebruikt. Ieder type heeft eigen materiële en personele inzet nodig en levert ook eigen vraagstukken op. Er zal minder tot geen synergie zijn. De minister van Defensie heeft nog niet onderzocht wat de transitie van de Walrusklasse naar de nieuwe Orka-onderzeeboten kost. De kosten van het langer doorvaren met de Walrusklasse-onderzeeboten om een capaciteitstekort (*capability gap*) te verkleinen zijn geraamd op € 7 tot € 8 miljoen per jaar per onderzeeër.

Uit een eigen berekening van de Algemene Rekenkamer blijkt dat wanneer alle kosten voor de gehele onderzeedienst worden meegerekend, het budget tenminste € 638 miljoen hoger ligt dan het bedrag dat in de vertrouwelijke bijlage van de D-brief aan de Tweede Kamer is genoemd. Het gaat dan om de kosten van aanschaf en exploitatie van kruisraketten en ondersteuningsschepen, de exploitatie van torpedo's en de transitiekosten. Daarmee past de minister de verschillende categorieën binnen de levensduurkosten niet consequent toe. Dit hebben wij in oranje illustratief aangegeven in figuur 3. In de vertrouwelijke bijlage gaan wij hier verder op deze bedragen in.

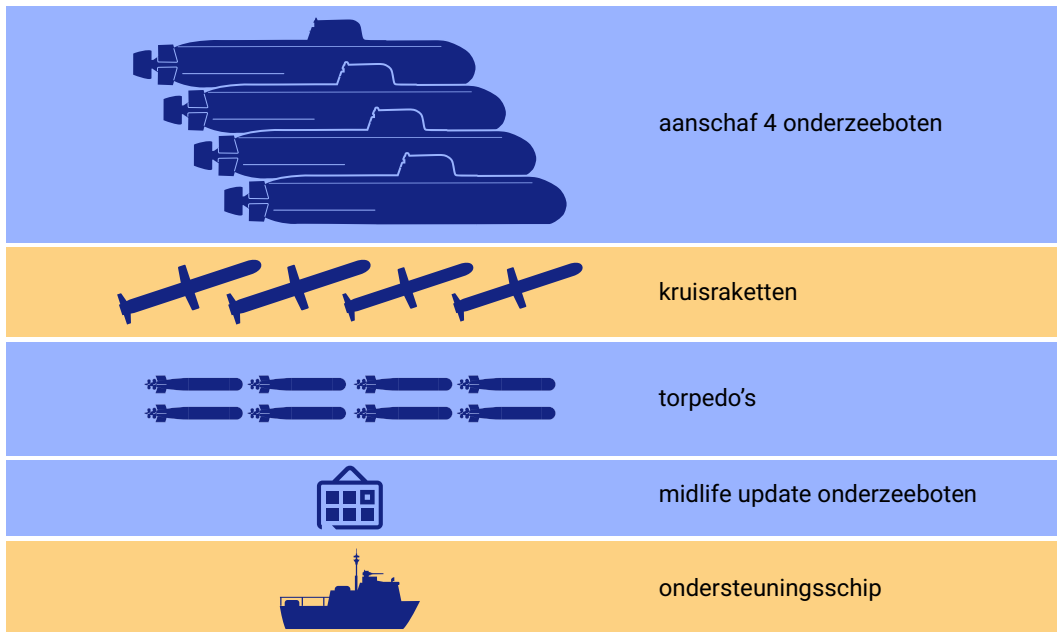
De Algemene Rekenkamer beveelt al sinds haar onderzoek naar de aanschaf van de Walrus-onderzeeboten in 1985 aan dat ook de kosten van alle deelprojecten bij een defensieaanschaf in beeld worden gebracht, zodat het parlement voldoende geïnformeerd wordt (Algemene Rekenkamer, 1985; 2019).

Daarmee is het benodigde levensduurkostenbudget voor de nieuwe onderzeeboten sinds ons laatste rapport met € 3,15 miljard toegenomen. €2,51 miljard is al door de minister van Defensie in het overzicht verwerkt, € 638 miljoen is dat niet.

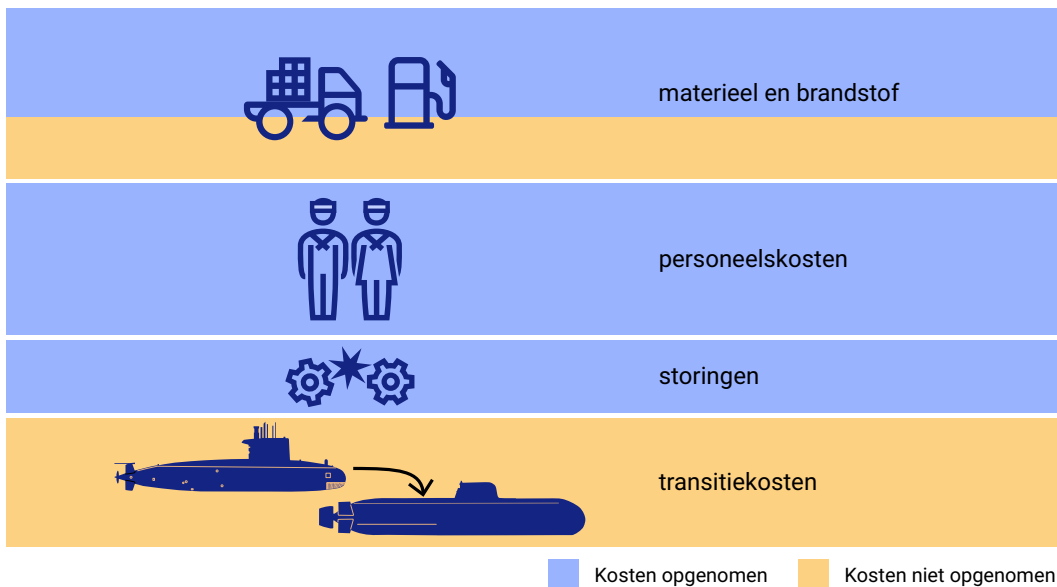
Figuur 3 De onderdelen in het levensduurkostenbudget van de onderzeedienst

Het kostenplaatje is niet compleet

Investeringsen



Exploitatie



■ Kosten opgenomen ■ Kosten niet opgenomen

4.3 Geen verdringing andere wapensystemen

De verhogingen van het investeringsbudget voor de onderzeeboten moest worden ingepast in de begroting. In ons rapport bij de B-fase waarschuwden wij ervoor dat dat door de budgetverhogingen van de onderzeeboten er toe kon leiden dat andere investeringen en verwervingen zouden moeten worden uitgesteld (verdringing). Door de laatste budgetverhoging in september 2022 leek aanvankelijk dat een bedrag van € 733 miljoen nog moest worden ingepast door 6 materieelprojecten na 2038 met één tot twee jaar te vertragen. Na een hertaxatie van alle materieelprojecten in 2023 bleek dat dit niet langer nodig was en kon het gehele investeringsbudget voor de nieuwe onderzeeboten in de begroting worden ingepast zonder dat andere materieelprojecten hierbij vertraging oplopen. Hiermee is er nu geen sprake meer van verdringing van andere projecten als gevolg van de aanschaf van de nieuwe onderzeeboten.

4.4 Geen actueel inzicht in exploitatiekosten

In de dialoog met de 3 werven werd duidelijk dat zij niet bereid waren voor het onderhoud een prestatiecontract af te sluiten, omdat er nog te veel onzekerheid zat in het ontwerp en het daadwerkelijk gebruik van de onderzeeboten door de Koninklijke Marine. Bij de keuze om versneld over te gaan naar het aanvragen van offertes heeft de minister de levensduurkostenbenadering voor de exploitatie losgelaten. Het instandhoudingscontract zal op een later tijdstip worden afgesloten. Daarmee verwacht de minister dat een lagere prijs kan worden gerealiseerd dan als in de D-fase het bouw- en onderhoudscontract zou zijn afgesloten, omdat de werven de onzekerheid zouden hebben vertaald in een hogere prijs voor onderhoud.

Door het loslaten van de levensduurkostenbenadering voor de exploitatie zijn deze kosten in de 3e voortgangsrapportage (bijlage A bij Ministerie van Defensie, 2024b) niet geactualiseerd. De exploitatiekosten zijn nog gebaseerd op de Walrusklasse-onderzeeboten aangevuld met een in de B-fase opgestelde raming. Er is daardoor nu geen actueel inzicht in de te verwachten exploitatiekosten. De reserveringen voor de exploitatie zijn sinds de B-fase niet noemenswaardig aangepast. Het budget voor de aanschaf van onderzeeboten is sinds de B-fase gestegen, maar het budget voor de verwachte exploitatie niet.

Doordat de minister heeft gekozen voor ontkoppeling, kunnen werven kiezen voor opties die de bouw goedkoper maken, maar in onderhoud duurder zijn. Daarnaast is het risico op gedwongen winkelnering groot. Een deel van het onderhoud moet bij de

bouwende werf gedaan worden. Alleen in theorie kan daarom de instandhouding volledig door een andere organisatie dan de bouwende werf gedaan worden, waardoor de minister van Defensie een zwakkere onderhandelingspositie heeft.

In ons rapport bij de B-brief schetsten wij al het risico dat de exploitatiekosten te laag waren ingeschat gezien vergelijkbare voorbeelden met nieuwe onderzeeboten in het buitenland (Algemene Rekenkamer, 2020). Dat ook de minister van Defensie de exploitatie als risicovol ziet blijkt wel uit het risico-overzicht. Meer dan 50% van de risicoreservering en het onderliggende risicodossier heeft namelijk te maken met risico's in de exploitatiefase. Daarmee zijn de kosten voor de exploitatie op dit moment bovengemiddeld onzeker.

5.

Informatievoorziening

De minister van Defensie heeft het parlement op verschillende momenten geïnformeerd over de vervanging van de onderzeeboten en het proces dat uitmondt in het voorlopige gunningsbesluit. Wij stellen vast dat de informatievoorziening aan het parlement voldoende was, met enkele uitzonderingen, waaronder de informatie met betrekking tot het niet doorlopen van de C-fase uit het DMP.

5.1 Kwaliteit informatievoorziening

In ons onderzoek uit 2020 naar de B-fase hebben wij de Tweede Kamer een voorzet gegeven voor de informatie die nodig is om grip te houden op de aanschaf van de nieuwe onderzeeboten. Zo wezen we op het belang van inzicht in levensduurkosten, gereedheid en inzetbaarheid van de onderzeeboten, een actuele planning, samenwerking met de industrie en de samenhang met andere gerelateerde vernieuwingsprojecten (Algemene Rekenkamer, 2020).

De Tweede Kamer heeft naar aanleiding van ons onderzoek haar informatiebehoefte gespecificeerd (Tweede Kamer, 2020). De minister van Defensie rapporteert sindsdien jaarlijks over de vervanging van de onderzeeboten in voortgangsrapportages. Bij belangrijke bijstellingen in het proces heeft de minister ook steeds uiteengezet wat de financiële en operationele gevolgen zijn van de voorgenomen wijzigingen. Daarnaast zijn schriftelijke vragen beantwoord en diverse technische briefings georganiseerd in de Tweede Kamer. Hierdoor ontvangt de Tweede Kamer nu beter gestructureerde, uniforme en relevante informatie van de minister van Defensie.

Wij constateren net als de ADR dat in de informatievoorziening aan het parlement meer inzicht mogelijk is over de risico's en over de weging van de risico's (Auditdienst Rijk, 2024). Tot nu toe is de rapportage van Defensie hierover beperkt geweest. Dit kan tijdens de bouwfase in de voortgangsrapportages worden versterkt.

In ons onderzoek naar de B-fase waren wij kritisch over het inzicht dat de minister van Defensie bood. Zo liepen prijspeilen uit verschillende jaren door elkaar en was het totale budget ook in een ouder prijspeil weergegeven. In de D-brief is dit verbeterd. De brief is beter gestructureerd en alle bedragen zijn in het meest recente prijspeil. Zo ontstaat voor het parlement een beter inzicht.

Wij constateren dat de informatievoorziening aan het parlement op dit dossier sinds de B-fase sterk verbeterd is, aandachtspunten over de gerelateerde projecten (zie paragraaf 4.2), het inzicht in risico's en overslaan van de C-brief daargelaten (zie paragraaf 5.2).

5.2 C-fase overgeslagen

In ons onderzoek naar de B-fase concludeerden wij al dat het onwaarschijnlijk is dat de onderzeeboten 'van de plank' beschikbaar zouden zijn (Algemene Rekenkamer, 2020). Alle ingediende offertes zijn weliswaar gebaseerd op onderzeeboten die gebouwd of in aanbouw zijn. Maar ten opzichte van deze onderzeeboten worden de Nederlandse onderzeeboten ingrijpend gewijzigd: bijvoorbeeld in lengte, bewapening en/of aandrijving. Voordat er overgegaan wordt tot de bouw is daarom een ontwerp-fase voorzien om dit uit te werken. De door de minister van Defensie gekozen onderzeeboot vaart niet rond in een configuratie zoals die is aangeboden in de offerte. Dat betekent dat wij net als in de B-fase concluderen dat de gekozen onderzeeboten 'niet van de plank' worden aangeschaft.

Doordat de gekozen onderzeeboten niet van de plank worden aangeschaft schrijft het DMP voor dat na de onderzoeksfase (B-fase) een vervolgonderzoeksfase plaatsvindt (C-fase). In het geval van de vervanging onderzeebootcapaciteit is de C-fase overgeslagen, terwijl deze naar ons oordeel wel plaats hoorde te vinden. In deze fase hadden gestructureerde marktverkenningen, internationale samenwerking, financiën, industrieparticipatie en projectrisico's geïdentificeerd kunnen worden. Net als iedere DMP-fase wordt ook deze fase afgesloten met een rapportage aan het parlement, de zogenoemde C-brief.

Wij hebben de soorten informatie uit de C-brieven die de minister van Defensie het afgelopen decennium heeft verstuurd vergeleken met de informatie uit de basis- en voortgangsrapportages over de nieuwe onderzeeboten en de brieven die de minister heeft gestuurd bij tussentijdse grote wijzigingen in het verwervingsproces. Wij constateren dat het parlement weliswaar is geïnformeerd over relevante zaken die normaal gesproken in een C-brief worden vermeld, maar dit gebeurde naar ons oordeel gefragmenteerd. Dit komt doordat verschillende documenten op verschillende momenten naar de Tweede Kamer verstuurd werden. Dit leidt tot het risico dat het parlement lastiger een afweging over het geheel kan maken.

5.3 DMP-procedure tegen het licht

De DMP-procedure is in 1985 ontstaan naar aanleiding van de bouw van de Walrusklasse-onderzeeboten en heeft geholpen om het parlement beter te informeren en besluitvorming te structureren. Qua onderdelen volgt het DMP de logica van bijna 40 jaar geleden, toen in grotere aantallen materieel werd besteld en met beproevingen werd gewerkt. De innovatie en ontwikkeling vindt nu vaak plaats via technologische instituten, via co-creatie en via samenwerking met het bedrijfsleven en wordt via een apart onderdeel van het Defensiematerieelbegrotingsfonds gefinancierd. Intensieve ontwerptrajecten voor de bouw worden niet als ontwikkelingstraject aangemerkt. Het afwegingskader van de minister van Defensie is zo ruim geformuleerd dat het hier de ruimte voor biedt (Ministerie van Defensie, 2012).

In ons verantwoordingsonderzoek naar het jaarverslag 2023 constateerden wij dat dat er ook nauwelijks evaluaties (de E-fase) plaatsvinden (Algemene Rekenkamer, 2024). Wij stelden daar vast dat het gebrek aan prioritering dat de minister heeft gesteld voor het uitvoeren van de E-fase, ertoe leidt dat noch de Tweede Kamer geïnformeerd wordt, noch de defensieorganisatie in staat wordt gesteld om lessen te leren voor de toekomstige projecten.

Dit betekent dat 2 van de 5 fasen uit het DMP hun betekenis verliezen. Hiermee heeft het parlement minder grip op de kostenontwikkeling. Dit wordt verder versterkt doordat niet alle gerelateerde deelprojecten in één budgettair overzicht worden gepresenteerd (zie hoofdstuk 4). Het is de vraag of de C-fase in de huidige vorm nog doeltreffend is en hoe van de E-fase wel geleerd kan worden. Daarom wordt het naar ons oordeel tijd voor het parlement en de minister van Defensie om het DMP tegen het licht te houden om eventueel te komen tot een nieuwe manier van informatievoorziening.

6.

Vooruitblik op operationele onderzeeboten

De vervanging van de onderzeebootcapaciteit is gerealiseerd als alle 4 de nieuwe onderzeeboten operationeel gereed en inzetbaar zijn. In dit hoofdstuk blikken wij vooruit op die situatie en de stappen die in de tussentijd nog gezet moeten worden. Wij constateren dat voor de toekomstige bewapening waar mogelijk DMP-procedures zijn gestart en dat voor de walfaciliteiten (vastgoed en IT) geld is gereserveerd. Daarnaast laten we zien dat verschuivende gereedheidsnormen de noodzaak voor een vierde onderzeeboot niet langer onderbouwen. Tot slot constateren wij dat er tijdens de vervangingsperiode een capaciteitstekort in de vloot is.

6.1 Projecten voor bewapening en ondersteuning

Om de nieuwe onderzeeboten in te kunnen zetten moeten de boten bewapend en ondersteund worden. Wij constateren dat DMP-procedures zijn gestart voor de hoofdbewapening van torpedo's en kruisraketten. Deze zijn er op gericht om tijdig deze bewapening voorradig te hebben. De aan te schaffen aantallen kruisraketten liggen wel lager dan de normen voor de verdediging van het eigen en NAVO-grondgebied. Ook voor de 2 ondersteuningsschepen is een verwervingsproces gestart (Ministerie van Defensie, 2024a). Hoewel deze projecten onlosmakelijk verbonden zijn met de onderzeeboten worden ze door het Ministerie van Defensie niet tot het levensduurkostenbudget gerekend. Daardoor krijgen deze projecten in de voortgangsrapportages van het Programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit weinig aandacht. Hierdoor hebben de minister en het parlement minder zicht op de totale kosten, vertraging en risico's in deelprojecten die doorwerking kunnen hebben op uiteindelijk de inzetbaarheid van de onderzeeboten.

Voor het vastgoed en de IT voor de onderzeeboten is geld gereserveerd in de programmabegroting. De plannen en het werk hiervoor, moeten nog wel gestart worden.

Tot slot zijn er bij de werven voorzieningen gevraagd om in de toekomst bewapening toe te voegen (de zogenaamde “*provisions for*”) aan de onderzeeboten. Voor deze bewapening is nu geen geld gereserveerd. Mocht de minister van Defensie besluiten om deze wapens te kopen wanneer deze op de militaire markt beschikbaar komen, dan zal dat op dat moment ingepast moeten worden in de begroting.

6.2 Aantal aan te schaffen onderzeeboten

In ons rapport over de B-fase van de onderzeeboten constateerden wij dat volgens de projectorganisatie 3 onderzeeboten voldoende waren om de beoogde taken uit te voeren. De CDS deelde de uitkomsten van deze analyse niet en was van oordeel dat minstens 4 onderzeeboten nodig waren voor een betrouwbare en duurzame inzetbaarheid. De reden hiervoor was dat de NAVO, naast twee onderzeeboten op korte termijn, ook moet kunnen rekenen op een derde onderzeeboot op langere termijn in het kader van de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied. De operationele cyclus (zie tekstkader) maakte volgens de CDS dat 4 onderzeeboten noodzakelijk waren. De minister van Defensie heeft in de B-fase besloten om 4 nieuwe onderzeeboten aan te schaffen.

Operationele cyclus (vierslag)

Onderzeeboten bevinden zich in verschillende stadia van de operationele cyclus. Dat betekent dat bij een vloot van 4 onderzeeboten op enig moment één onderzeeboot op missie is, één onderzeeboot aan het opwerken is voor een nieuwe missie, één onderzeeboot in recuperatie is na voltooiing van een missie en één onderzeeboot langdurig onderhoud ondergaat (Ministerie van Defensie, 2024b).

De minister van Defensie heeft in de basisrapportage kenbaar gemaakt dat de NAVO vanaf 2032 géén derde onderzeeboot meer van Nederland vraagt (Ministerie van Defensie, 2021). Wij constateren dat de derde onderzeeboot vanaf 2032 inderdaad niet meer door Nederland wordt aangeboden bij de NAVO. Hiermee valt een belangrijk argument weg dat leidend was voor de minister van Defensie om 4 onderzeeboten aan te schaffen in plaats van 3. Het is opmerkelijk dat de minister van Defensie meent 4 onderzeeboten nodig te hebben, net zoals in het verleden, terwijl zij 1 onderzeeboot minder aanbiedt bij de NAVO.

6.3 Capaciteitstekort huidige vloot

Omdat de nieuwe onderzeeboten 10 jaar later instromen dan bij aanvang van het verwervingstraject werd beoogd, heeft de minister van Defensie besloten om langer door te varen met de Walrusklasse-onderzeeboten. Dit heeft tot gevolg dat het aantal inzetbare onderzeeboten is teruggebracht van 4 naar 2. Daarnaast is ook in kwalitatieve zin ingeleverd omdat de 2 inzetbare onderzeeboten niet alle hoofdtaken kunnen uitvoeren zoals dat voorheen het geval was.

De minister van Defensie heeft deze beperking van de onderzeebootcapaciteit verwerkt in de Aanwijzing Gereedstelling Defensie (AGDEF) door de normen te verlagen. Waar voorheen de inzet van 2 onderzeeboten tegelijkertijd werd voorgeschreven, is dit tot 2035 veranderd in 1 onderzeeboot. Wij constateren dat de minister de normen in overeenstemming heeft gebracht met de beschikbare onderzeebootcapaciteit. Wanneer de AGDEF als referentiekader wordt gehanteerd is daarom geen sprake meer van een capaciteitstekort omdat de norm is verlaagd.

De minister van Defensie heeft de beperkte onderzeebootcapaciteit ook bij de NAVO kenbaar gemaakt en laten verwerken in het *NATO Defence Planning Process* (NDPP). Nederland kan tot 2032 daarom niet voldoen aan de NAVO-afspraken en vanaf 2032 alleen omdat Nederland dan één onderzeeboot minder aanbiedt dan voorheen, namelijk 2 in plaats van 3. Wanneer de NAVO-afspraken als referentiekader worden gehanteerd is daarom in de periode 2026-2032 wél sprake van een capaciteitstekort.

De minister is erin geslaagd om te waarborgen dat Nederland beschikt over een onderzeebootcapaciteit totdat de nieuwe onderzeeboten instromen. Echter, deze onderzeebootcapaciteit is kwantitatief en kwalitatief beperkt. De Algemene Rekenkamer constateert dat de maatregelen van de minister van Defensie een kwalitatief en kwantitatief capaciteitstekort niet hebben kunnen voorkomen.

7.

Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Het voorlopige gunningsbesluit van de minister van Defensie om de 4 nieuwe onderzeeboten aan te schaffen bij de winnende werf (Naval Group) is navolgbaar en zorgvuldig tot stand gekomen. Het gunningsproces is volgens de regels verlopen. Het parlement heeft voldoende inzicht in de onderbouwing van het voorgenomen gunningsbesluit en de afwegingen die gemaakt zijn in de bewapening en de participatie van de defensie-industrie. Het benodigde levensduurkostenbudget voor de nieuwe onderzeeboten is sinds ons laatste rapport toegenomen en het kostenoverzicht is niet compleet. De minister van Defensie kan meer doen om de toekomstige kosten en risico's in beeld te brengen en moet ook meer kosten tot de levensduurkosten toerekenen. De keuze voor de aanschaf van een vierde onderzeeboot wordt niet langer door de normen onderbouwd. Voor de huidige onderzeebotenvloot heeft de minister van Defensie niet kunnen voorkomen dat sprake is van een kwalitatief en kwantitatief capaciteitstekort.

Het voorlopige gunningsbesluit is navolgbaar en zorgvuldig

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het beoordelingsproces van de offertes voor de nieuwe onderzeeboten zorgvuldig toegepast is. De keuze voor de winnende werf (Naval Group) is navolgbaar. De minister van Defensie heeft aantoonbaar stappen gezet in het beoordelingsproces en in de informatievoorziening aan het parlement sinds ons vorige onderzoek naar de B-fase.

De C-fase is overgeslagen

Wij concluderen dat de onderzeeboten niet ‘van de plank’ gekocht worden en dat voor het bouwproces een ontwerpproces is voorzien. Hiermee is de C-fase – een voorschrift van het DMP-proces sinds 1985 – in de verwerving van de onderzeeboten door de minister van Defensie overgeslagen. Wel is alle gebruikelijke informatie aan de Tweede Kamer gestuurd, zij het gefragmenteerd.

Het budget is sterk toegenomen en nog onvolledig

Het totale benodigde levensduurkostenbudget voor de onderzeedienst is sinds de B-fase met € 3,15 miljard gestegen en is nu vier keer zo hoog ten opzichte van het oorspronkelijke budget uit de A-fase. Deze verhoging komt met name door twee factoren; het verhogen van het bouwbudget voor de onderzeeboten en doordat het ministerie in de B-fase is gaan werken met levensduurkosten, waardoor meer bedragen (als exploitatie en een deel van de bewapening) in scope kwamen.

Wij constateren dat het totale levensduurkostenbudget tenminste € 638 miljoen hoger zijn als alle kosten van de onderzeedienst worden meegerekend. De kosten voor het aanschaffen en exploiteren van kruisraketten, de exploitatie van torpedo's en ondersteuningsschepen worden nu immers niet aan het exploitatiebudget toegerekend, maar deze kosten moeten wel gemaakt worden om de nieuwe onderzeeboten operationeel gereed te krijgen. Voor beide zaken is wel geld gereserveerd in de begrotingen van de minister van Defensie. Daarnaast concluderen we dat, door het afstappen van de levensduurkostenbenadering voor de exploitatie daar (nog) niet alle kosten en risico's in beeld zijn. De minister van Defensie onderschrijft dit risico doordat meer dan 50% van de risicoreservering en het onderliggende risicodossier te maken heeft met risico's in de exploitatiefase.

Keuze voor 4 onderzeeboten niet door normen onderbouwd

Wij concluderen dat een belangrijk argument is weggefallen dat voor de minister van Defensie leidend was voor het aanschaffen van 4 onderzeeboten in plaats van 3. De beschikbaarheid van een derde onderzeeboot komt niet langer voor in de afspraken met de NAVO en evenmin in de Nederlandse planningsprocedures.

Maatregelen om capaciteitstekort te voorkomen doeltreffend

De minister van Defensie is erin geslaagd om een onderzeebootcapaciteit enigszins te waarborgen tot het moment waarop nu voorzien wordt dat de nieuwe onderzeeboten operationeel gereed zullen zijn. De minister van Defensie heeft echter niet kunnen voorkomen dat sprake is van een kwalitatief en kwantitatief capaciteitstekort.

7.2 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan de minister van Defensie:

- Pas bij nieuwe grote verwervingstrajecten weer onderdelen van de werkwijze uit de verwerving van de onderzeeboten toe, zoals de wijze van beoordeling, inzicht in levensduurkosten en het gebruik van de multicriteria-analyse in de behoefte-stellingsfase. Wij deden deze aanbeveling ook in ons rapport Lessen van de JSF (2019) om transparante, afgewogen en doelmatige keuzes te stimuleren;
- Moderniseer de DMP-procedure, en met name de C-fase, zodat deze beter aansluit bij de huidige innovatie, onderzoek en aantallen in de verwervingsprocessen en pas de informatievoorziening hierop aan;
- Verbeter de informatiepositie van het parlement in de volgende fase van de vervanging van de onderzeeboten door integraal inzicht te bieden in de totale levensduurkosten inclusief de planning, budget en risico's voor alle benodigde bewapening en ondersteuning;
- Versterk het inzicht in en de grip op de kosten en risico's van de exploitatie van de nieuwe onderzeeboten door het totale risico-overzicht en de waardering daarvan op te nemen in de voortgangsrapportages.

8.

Reactie minister van Defensie en nawoord

De minister van Defensie heeft op 6 mei 2024 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we de volledige reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

8.1 Bestuurlijke reactie minister van Defensie

Veel dank voor uw rapport over het onderzoek naar het besluitvormingsproces van de vervanging van de onderzeebootcapaciteit in de D-fase. De vervanging van de onderzeebootcapaciteit is een van de grootste verwervingsprojecten van defensiematerieel en de onderzeebootcapaciteit is een van de belangrijkste wapensystemen van de krijgsmacht in zowel nationaal als internationaal verband. De recent verzonden D-brief markeert een belangrijke mijlpaal in het programma. Ik hecht er aan dat het programma ook in de volgende fase op een verantwoorde wijze wordt uitgevoerd. Uw bevindingen en aanbevelingen zullen worden betrokken bij de inrichting van het programma voor de realisatiefase.

U concludeert in uw rapport dat het voorlopige gunningsbesluit om de vier nieuwe onderzeeboten aan te schaffen bij de winnende werf Naval Group navolgbaar en zorgvuldig tot stand is gekomen. Met deze bevestiging kan Defensie vervolgstappen in het programma met vertrouwen tegemoet zien.

In deze reactie behandel ik eerst één van uw conclusies en zal ik vervolgens aandacht besteden aan uw aanbevelingen.

U concludeert dat het aantal van vier onderzeeboten niet door normen is onderbouwd en dat de NAVO niet langer de beschikbaarheid van een derde onderzeeboot vraagt. Defensie onderschrijft deze conclusie niet. In reactie wil ik beklemtonen dat Defensie, zeker in de huidige veiligheidscontext, gegarandeerd twee onderzeeboten moet kunnen inzetten. Dit is leidend voor de onderbouwing van het aantal onderzeeboten en is niet mogelijk met een vlootgrootte van drie onderzeeboten; een 'vierslag' is hiervoor noodzakelijk. De Commandant der Strijdkrachten legt de nationale operationele gereedheidseisen jaarlijks vast in de AGDEF en in het meerjaarlijkse NATO Defence Planning Process (NDPP) worden bondgenootschappelijke afspraken vastgelegd. De NAVO heeft de inzetdoelstelling wat betreft de Nederlandse onderzeeboten aangepast voor de periode van tijdelijk verminderde beschikbaarheid bij de overgang naar de nieuwe capaciteit. De onderbouwing van het aantal van vier onderzeeboten blijft daarbij van toepassing, zoals reeds in 2021 vermeld in de basisrapportage (Kamerstuk 2021D20510) en B-brief (Kamerstuk 34225, nr. 24). Gelet op de huidige veiligheidssituatie is de vraag van de NAVO naar onderzeebootcapaciteit onverminderd groot. Zodra de vier nieuwe onderzeeboten beschikbaar komen, neemt Defensie dit mee in de nationale planningsprocedures en het NATO Defence Planning Process (NDPP) en biedt Defensie opnieuw een derde onderzeeboot aan de NAVO aan.

Uw aanbeveling om bij nieuwe grote verwervingstrajecten weer onderdelen van de werkwijze uit de verwerving van de onderzeeboten toe te passen, neem ik over. De ervaringen en opgedane kennis in het programma vervanging onderzeebootcapaciteit zullen waar mogelijk worden benut voor andere (materieel)projecten ter bevordering van effectieve en doelmatige keuzes, en verantwoording daarover richting de Kamer.

Wat betreft uw aanbeveling over modernisering van de DMP-procedure wil ik uw aandacht vestigen op de recent geactualiseerde DMP-brochure 'DMP bij de Tijd 2.0', die op 23 april jl. is aangeboden aan de Tweede Kamer (kenmerk 2024Z07282). Onder meer de passages over de C-fase en de E-fase zijn aangepast, om meer tegemoet te komen aan de huidige praktijk en de wens van de Tweede Kamer om te versnellen en achterstanden weg te werken. Zoals aangekondigd in de aanbestedingsbrief ga ik na het versturen van het DPO 2024 graag in gesprek met de Tweede Kamer om samen te bezien of de geactualiseerde afspraken voldoen en of ze invulling geven aan de oproep van de Kamer tot meer wendbaarheid.

U doet verder de aanbeveling om een integraal inzicht te geven in de totale levensduurkosten voor alle bewapening en ondersteuning, waarbij ook de budgetten

voor de langeafstandsraketten en hulpvaartuigen in het LCC-budget worden meegenomen. Zoals ook toegelicht aan het parlement worden in de door Defensie gehanteerde systematiek voor het LCC-bedrag alleen deelprojecten meegenomen die volledig toerekenbaar zijn aan de onderzeeboten. Dit om te voorkomen dat arbitraire keuzes over de verdeling van vaste- en exploitatiekosten moeten worden gemaakt. Zo kan niet zondermeer worden bepaald hoe het budget van de verwerving langeafstandsraketten gesplitst kan worden tussen de onderzeeboten en de luchtverdedigings- en commandofregatten.

Zoals u ook constateert worden de genoemde gerelateerde projecten wel inhoudelijk toegelicht in de voortgangsrapportages en zijn deze volledig gedekt binnen de defensiebegroting.

Tot slot beveelt u aan om in de voortgangsrapportages het totale risico-overzicht en de waardering daarvan op te nemen. Ook deze aanbeveling neem ik over. Naar mate de uitvoering van het programma vordert, ontstaat er meer ruimte om meer gedetailleerde financiële informatie over de risico's in de voortgangsrapportages op te nemen.

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Defensie onderschrijft in haar reactie de meeste conclusies en aanbevelingen.

De minister van Defensie schrijft dat zij van plan is in de nieuwe vloot weer een derde onderzeeboot te leveren aan de NAVO. Dit is een nieuw voornemen dat niet met de Tweede Kamer is gedeeld en dat niet blijkt uit de huidige nationale of NAVO-planningen. Wij vinden dat opmerkelijk.

De minister van Defensie neemt onze aanbeveling niet over om alle relevante deelprojecten in het levensduurkostenbudget op te nemen. Niet voor niets bevelen wij dit al sinds 1985 aan, omdat de levensduurkostensystematiek cruciaal is om het parlement inzicht te bieden in de werkelijke kosten en risico's van verwervings-trajecten. Het is betreurenswaardig dat de minister van Defensie op dit punt weinig lijkt te hebben geleerd van het verleden.

Wij onderschrijven het belang om als parlement samen met de minister van Defensie afspraken te maken over de informatiebehoefte en de modernisering van het DMP.

In dit kader waarderen we ook de toezegging van de minister van Defensie om meer inzicht te geven in het risicomanagement door voortaan het totale risico-overzicht en de waardering op te nemen in de voortgangsrapportages van het Grote Project vervanging onderzeebootcapaciteit.

Bijlagen

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

Het onderzoek naar de D-fase van de vervanging onderzeebootcapaciteit borduurt voort op eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar de A-fase en B-fase van dit project. Bij het huidige onderzoek hebben wij zoveel mogelijk de opzet, doelstelling en werkwijze van het rapport naar de B-fase gevolgd.

Doelstelling

Het parlement *assurance* bieden over het gevolgde proces om te komen tot het voorgenomen besluit tot verwerving, en inzicht te geven in financiële en andere risico's en over hoe deze worden beheerst, door:

1. Het verloop en gemaakte keuzes in het verwervingsproces inzichtelijk te maken;
2. Inzicht te geven in de gemaakte afwegingen die ten grondslag liggen aan het voorgenomen gunningsbesluit en daar een oordeel over te vellen;
3. Een oordeel te vellen over de onderbouwing van het benodigde budget voor de kosten van de totale levensduur;
4. Een oordeel te vellen over: i) of alle deelprojecten van de onderzeebootcapaciteit binnen de begroting zijn gebracht, ii) de voortgang van deze deelprojecten en iii) de mitigatie van het capaciteitstekort aan onderzeeboten;
5. Financiële en andere risico's in beeld te brengen van het voorgenomen besluit tot verwerving; en
6. Een oordeel te vellen over hoe deze risico's worden beheerst en of de minister van Defensie het parlement voldoende informeert over de besluitvorming omtrent vervanging van de onderzeebootcapaciteit.

Dit leidt tot de volgende probleemstelling:

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Is het gunningsproces voor de vervanging van de onderzeebootcapaciteit volgens de regels verlopen, zijn risico's daarbij voldoende beheerst en heeft het parlement voldoende inzicht in de onderbouwing voor het voorgenomen gunningsbesluit, in de afwegingen omtrent de bewapening, participatie van de defensie-industrie en het levensduurkostenbudget?

Een antwoord op deze probleemstelling formuleren we aan de hand van de antwoorden op deze onderliggende onderzoeksvragen:

Vragen behorend bij subdoelstellingen 1 en 2:

1. Is het gunningsproces resulterend in het voorgenomen gunningsbesluit volgens de daartoe geldende eisen verlopen?
2. Wordt de gekozen onderzeeboot van de plank gekocht en past de gekozen boot binnen de behoeftestelling uit de A-brief van 2016?
3. Voldoet de participatie van het Nederlandse bedrijfsleven in het voorgenomen gunningsbesluit aan de uitgangspunten van de Defensie Industrie Strategie (2018)?

Vragen behorend bij subdoelstellingen 3, 4, 5, 6:

4. Zijn de ramingen voor de totale budgettaire omvang van de totale investering en exploitatie van de nieuwe onderzeeërs volledig, navolgbaar en inzichtelijk en voldoen deze aan de normen voor levensduurkosten, risicomanagement en projectbeheersing van Defensie?
5. Is er risico op verdringing van andere investeringen, zoals andere wapensystemen en zo ja, in hoeverre is dit risico gemitigeerd?

Vragen behorend bij subdoelstellingen 4, 5, 6:

6. In hoeverre zijn er voor de deelprojecten (zoals bewapening) DMP-trajecten gestart die leiden tot een tijdige voltooiing om operationeel gereede onderzeeboten te kunnen exploiteren?
7. Zijn de maatregelen van de minister van Defensie doeltreffend en doelmatig om de periode met een verminderde onderzeebootcapaciteit zo kort mogelijk te houden?

Vraag behorend bij de overkoepelende doelstelling:

8. Informeert de minister van Defensie het parlement voldoende over de besluitvorming omtrent vervanging van de onderzeebootcapaciteit?

Werkwijze

Om onze onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we allereerst enkele van onze bevindingen uit de eerdergenoemde onderzoeken geïntegreerd in het huidige onderzoek.

Verder hebben wij een uitgebreide documentstudie uitgevoerd. Dit betrof documentatie van: het gunningsproces; de D-brief en het D-document; Kamerbrieven; ingediende offertes; commercieel vertrouwelijke bijlagen; achterliggende rapporten; interne documentatie van het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat; en overige documenten.

Na een uitgebreide analyse van documenten hebben wij enkele vragen verder uitgediept door middel van gesprekken met zowel medewerkers van het Ministerie van Defensie (Hoofddirectie Financiën en Control, Directie Plannen, Directie Aansturing Operationele Gereedheid, Commando Zeestrijdkrachten en Directoraat-Generaal Beleid) als medewerkers van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (Commissariaat Militaire Productie) en de ADR.

Bijlage 2 Normenkader

Toetsend onderzoek

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre is voldaan aan de normen die wij hebben vastgesteld. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven. Daarmee is dit onderzoek een toetsend onderzoek. Bij onderzoeken door de Algemene Rekenkamer volgen we de internationale principes van rekenkameronderzoek (IFPP). Deze principes hebben onder meer betrekking op onafhankelijkheid, transparantie en integriteit (zie www.issai.org).

Voor het beoordelen van het beoordelings- en gunningsproces hebben wij de onderstaande normen gehanteerd:

- Wet- en regelgeving (Verdrag op de werking van de Europese Unie, de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur en de Regeling Grote Projecten);
- Interne regelgeving van het Ministerie van Defensie omtrent inkoop; en
- Specifieke regelgeving van het Ministerie van Defensie omtrent het programma vervanging onderzeebootcapaciteit.

Voor het beoordelen van de vraag of de nieuwe onderzeeboten 'van de plank' worden gekocht hanteren wij de onderstaande normen:

- Het Toetsingskader Verwerving van de plank van het Ministerie van Defensie (2012); en
- Het interne document Defensie Materieel Proces bij de tijd (2017).

Voor het beoordelen van de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven hebben wij de onderstaande norm gehanteerd:

- De Defensie Industrie Strategie van het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018).

Voor het beoordelen van de ramingen, het totaal budget en het risico op verdringing hebben wij voortgebouwd op de onderstaande normen uit onze eerdere onderzoeken:

- Lessen van de JSF (Algemene Rekenkamer, 2019); en
- Vizier op de vervanging van de onderzeeboten (Algemene Rekenkamer, 2020).

Voor het beoordelen van de tijdige voltooiing van de deelprojecten hebben wij de onderstaande norm gehanteerd:

- De eerste twee nieuwe onderzeeboten zijn *fully operational capable* conform de aan de Tweede Kamer toegezegde planning (periode 2034-2037).

Voor het beoordelen van de maatregelen van om het risico op een *capability gap* te reduceren hebben wij de onderstaande normen gehanteerd:

- Overheidsbeleid moet doeltreffend (effectief) zijn. Het gevoerde beleid leidt ertoe dat de beoogde effecten worden gerealiseerd. Hierbij mag geen sprake zijn van (substantiële) negatieve neveneffecten; en
- Overheidsbeleid dient uiteindelijk doelmatig te zijn. De gerealiseerde effecten hadden niet met de inzet van minder middelen (personeel, materieel, geld) kunnen worden gerealiseerd.

Voor het beoordelen van de informatievoorziening aan het parlement hebben wij de onderstaande norm gehanteerd:

- De minister van Defensie informeert het parlement voldoende, dat wil zeggen met een relevante en getrouwe weergave van de feiten, die begrijpelijk, vergelijkbaar, betrouwbaar en valide is.

Bijlage 3 Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer. (1985). *Het Walrusproject: Besluitvorming en uitvoering*.

Algemene Rekenkamer. (2016). *Kamerbrief Vervanging Onderzeebootcapaciteit*.

Algemene Rekenkamer. (2019). *Lessen van de JSF: Grip krijgen op grote projecten voor aanschaf defensiematerieel*.

Algemene Rekenkamer. (2020). *Vizier op de vervanging onderzeeboten: De studiefase doorgelicht*.

Algemene Rekenkamer. (2024). *Verantwoordingsonderzoek Defensiematerieel-begrotingsfonds. Rapport bij het Jaarverslag 2023*.

Auditdienst Rijk. (2024). *Rapport met de uitkomsten van ons onderzoek naar de D-brief (incl. 3e Voortgangsrapportage) Programma Vervanging Onderzeebootcapaciteit*.

Ministerie van Defensie (2012). *Toetsingskader Verwerving van de plank*.

Ministerie van Defensie. (2015). *Brief Toekomst van de Nederlandse onderzeedienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 225, nr. 1.

Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2018). *Defensie Industrie Strategie*.

Ministerie van Defensie. (2021). *Basisrapportage Programma vervanging onderzeeboten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 34 225, nr. 31.

Ministerie van Defensie. (2022a). *Brief eerste voortgangsrapportage Grote Project Vervanging Onderzeeboten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 34 225, nr. 34.

Ministerie van Defensie. (2022b). *Brief Offerteaanvraag vervanging onderzeebootcapaciteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 34 225, nr. 43.

Ministerie van Defensie. (2023). *A-brief projecten Deep Strike Capaciteit Air en Verwerving Maritime Strike*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 830, nr. 391.

Ministerie van Defensie. (2024a). *B-brief Vervanging Hulpvaartuigen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 27 830, nr. 423.

Ministerie van Defensie. (2024b). *Brief Uitkomst verwervingsvoorbereidingsfase vervanging onderzeebootcapaciteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 34 225, nr. 52.

Tweede Kamer. (2020). *Uitgangspuntennotitie groot project Vervanging onderzeebootcapaciteit*.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Foto: ANP / Robin Lonkhuijs

De tekst in dit document is
vastgesteld op 16 mei 2024.

Dit document is op 23 mei 2024
aangeboden aan de Tweede
Kamer.

Den Haag, mei 2024