

Vergaderjaar 2020–2021

27 830

Materieelprojecten

Nr. 337

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 mei 2021

Inleiding

Na een tijd waarin de (munitie-)voorraden zeer beperkt waren, heeft Defensie de afgelopen periode geïnvesteerd om de inzetvoorraden voor de tweede hoofdtaak weer op het vereiste niveau te brengen. Op 19 oktober 2018 heb ik u in de Kamerbrief «Aanvulling munitievoorraden fase 2» aangegeven dat Defensie de inzetvoorraden munitie voor de tweede hoofdtaak en de voorraad kapitale munitie voor opleiding en training weer op niveau brengt (Kamerstuk 27 830, nr. 265). De aanvulling inzetvoorraden munitie voor de tweede hoofdtaak is eind 2025 voltooid. Dit betreft in bijna alle gevallen de op dat moment lopende projecten of munitiesoorten die al gevoerd worden binnen Defensie.

Verder wordt in dit programma de voorraad kapitale munitie voor opleiding en training van militairen, niet voor een specifieke hoofdtaak, aangevuld.¹ Dit deel van het programma loopt tot en met 2033. Tevens wordt als vervolg beschouwd wat nodig is om te voldoen aan een inzet in het kader van de eerste hoofdtaak, inclusief kapitale en conventionele munitie voor opleiding en training. Voor doorgroei naar de eerste hoofdtaak actualiseert Defensie onder andere het Beleidskader Inzetvoorraden (Kamerstuk 27 830, nr. 268 van 19 oktober 2018). Ik heb u toegezegd om uw Kamer over het vervolg te informeren (Kamerstuk 27 830, nr. 265). Met deze brief doe ik deze toezegging gestand en geef ik op hoofdlijnen een stand van zaken binnen het munitiedomein. Ik ga achtereenvolgens in op: de aanvulling munitievoorraden en munitie voor opleiding en training, het afvoeren en vernietigen van overtollige munitievoorraden en tot slot de voortgang van de verbeteringen binnen het munitiedomein.

¹ Daarbij gaat het om het op peil brengen van de categorie «kapitale munitie» om het opleidingsverbruik te compenseren van bijvoorbeeld luchtdoelraketten en precisiegeleide bommen voor F-35, lasergeleide raketten voor de Apache gevechtshelikopter, precisiegranaten voor de Pantserhouwitser en geleide antitankraketten. Het betreft niet de conventionele munitie voor opleiding en training, zoals springmiddelen, klein kalibermunitie en vuursteunmunitie.

Aanvulling munitievoorraden

Voor de eerste hoofdtaak heeft Defensie momenteel onvoldoende (munitie-)voorraden. In de Defensievisie 2035 is inzichtelijk gemaakt welke stappen Defensie zou kunnen zetten om de (munitie-)voorraden voor de eerste hoofdtaak aan te vullen en zijn deze stappen op hoofdlijnen financieel gekwantificeerd inclusief tweede en derde orde effecten, zoals extra opslagcapaciteit voor munitie (Kamerstuk 34 919, nr. 71 van 15 oktober 2020). Met de eventuele groei naar (munitie)voorraden voor de eerste hoofdtaak, inclusief tweede en derde orde effecten, zou circa € 4 tot € 6 miljard voor de planperiode van 15 jaar gemoeid zijn, waarvan ongeveer de helft voor de inzetvoorraad munitie. Het is aan een volgend kabinet om hierover een besluit te nemen. Doorgroeien naar grotere munitievoorraden voor de eerste hoofdtaak vereist lange termijn planning, ook omdat de industrie voor hoogtechnologische kapitale munitie niet eenvoudig de bestaande productielijnen kan opschalen. Aanvullend is (specialistisch) personele capaciteit voor veilige opslag en beheer en meegroeiende infrastructuur randvoorwaardelijk om het functioneren van de munitieketen en de veiligheid te waarborgen. Verder moet rekening worden gehouden met ruimtelijke ordening en de daarmee gepaard gaande vergunningen, het afvoeren en/of vernietigen van geëxpireerde munitievoorraden, maar ook met de vraag hoe en waar we de grotere munitievoorraden in de nabije toekomst willen en mogen opslaan.

Het herstel en het in balans brengen van de organisatie blijft een groot aandachtspunt. Dit betekent dat er binnen de bestaande kaders voortdurend keuzes gemaakt moeten worden, niet alleen op het gebied van munitievoorraden, maar ook op het gebied van bijvoorbeeld IT en vastgoed (Kamerstuk 31 125, nr. 114 en Kamerstuk 34 919, nr. 55). Zoals aangegeven in de inzetbaarheidsrapportage over de eerste helft van 2020 van 15 september 2020, kan de conventionele munitie die jaarlijks voor opleiding en training benodigd is (niet zijnde kapitale munitie²), niet volledig aangevuld worden door een structureel exploitatietekort (Kamerstuk 34 919, nr. 69). Conventionele munitie voor opleiding en training inclusief vaste kosten, wordt gefinancierd vanuit het exploitatiebudget. De gemiddelde kosten voor conventionele munitie voor opleiding en training bedragen jaarlijks circa € 140 miljoen, waarvan circa een kwart wordt gebruikt voor vaste kosten voor bijvoorbeeld instandhouding en keuringen (typeclassificatie en levensduurverlengend onderzoek). Om het verbruik van conventionele munitie voor opleiding en training aan te vullen, is echter jaarlijks € 80 miljoen beschikbaar.

Ik heb u gemeld dat deze mismatch onder andere wordt veroorzaakt, doordat de munitieprijzen harder stijgen dan voorzien als gevolg van groeiende Defensie investeringen door landen, waarmee onder andere de vraag naar munitie stijgt en daarmee de prijs (Kamerstuk 35 570 X, nr. 12 van 16 oktober 2020). Verder wordt deze mismatch veroorzaakt doordat er meer munitie voor opleiding en training moet worden vervangen dan in voorgaande jaren. De historische voorraden munitie, waar we voor opleiding en training tot nu toe uit konden putten, nemen namelijk af. Als gevolg van strikte toepassing van de veiligheidsnormen, wordt minder munitie na levensduurverlengend onderzoek vrijgegeven voor verbruik. Deze munitie moet worden afgevoerd en worden aangevuld. Dit alles tezamen leidt tot een mismatch van structureel € 60 miljoen voor conventionele munitie voor opleiding en training en is onderdeel van het in de Defensievisie 2035 opgenomen aanvullende structurele bedrag in de

² De voorraad kapitale munitie voor opleiding en training, wordt binnen het programma «Aanvulling munitievoorraden fase 2» op niveau gebracht (Kamerstuk 27 830, nr. 265).

categorie Moderne bedrijfsvoering (Kamerstuk 34 919, nr. 71 van 15 oktober 2020). Voor de jaren 2020, 2021 is ervoor gekozen om het budget voor conventionele munitie voor opleiding en training incidenteel met € 40 miljoen te verhogen. Voor 2022 is het voornemen dat eveneens te doen, onder voorbehoud van goedkeuring van uw Kamer met de eerste suppletoire begroting waarvan dit voornemen deel zal uitmaken. Hierdoor wordt deze mismatch tijdelijk beperkt. Tegelijkertijd zoekt Defensie een structurele oplossing voor deze mismatch.

Om het verbruik in overeenstemming te brengen met het budget, richt Defensie zich in een eerste stap op het verminderen van het verbruik van duurdere munitiesoorten van de grotere wapensystemen ter hoogte van € 20 miljoen, waarbij nog steeds de vereiste mate van geoefendheid kan worden behaald. Daarbij onderzoekt Defensie bijvoorbeeld de mogelijkheden om meer gebruik te maken van simulatie in een digitale omgeving. Verder bekijkt Defensie of minder dure trainingsmunitie kan worden gebruikt, die uiteraard wel aan de geldende kwaliteits- en veiligheidseisen voldoet. Een voorbeeld van dit laatste is het gebruik van goedkopere granaten met een kleiner bereik voor de training van artilleriewaarnemers. Voor deze training is in sommige trainingsscenario's het bereik van de granaten van minder belang om het vereiste leereffect te bereiken.

Om de volledige mismatch structureel op te lossen, worden afhankelijk van de ruimte op de Defensiebegroting, verdere stappen gezien. Met het huidige defensiebudget en alle opgaven, niet alleen op gebied van munitievoorraden, maar ook op het gebied van bijvoorbeeld IT en vastgoed, valt niet uit te sluiten dat keuzes moeten worden gemaakt in 2023 en verder, die gevolgen kunnen hebben voor de geoefendheid en gereedheid van eenheden en daarmee voor missies en operaties. Om de geoefendheid van de individuele militair te blijven garanderen, is en blijft hierbij het uitgangspunt dat er geen aanpassingen worden gedaan aan het verbruik van munitie, zoals klein kaliber oefenmunitie, voor de basisvaardigheden van de individuele militair.

Demilitarisering munitievoorraden

Munitie heeft een houdbaarheidstermijn. Dit betekent dat bij expiratie munitie moet worden afgevoerd en/of vernietigd. Dit heet demilitarisering. Zoals ik u heb laten weten in het notaoverleg van 3 februari jl. (Kamerstuk 35 570, nr. 79) heeft Defensie veel «oude» geëxpireerde munitievoorraden die moeten worden gedemilitariseerd. Daarnaast bestaat een reguliere jaarlijkse stroom aan geëxpireerde munitie die moet worden gedemilitariseerd.

Defensie werkt hard om deze geëxpireerde munitievoorraden te demilitariseren. Een aanzienlijk deel van de oudste munitie is inmiddels gedemilitariseerd. Begin dit jaar heeft Defensie het tempo van de demilitarisering opgevoerd. Om dit proces de komende jaren te vereenvoudigen, werkt Defensie momenteel aan een raamwerkovereenkomst met dienstverleners in de munitieverwerkende industrie. Naar verwachting worden met een dergelijke raamwerkovereenkomst binnen de komende vijf tot zeven jaar de «oude» munitievoorraden gedemilitariseerd én wordt de jaarlijkse instroom van te demilitariseren munitie verwerkt. Daarmee komt een deel van de bestaande opslagcapaciteit voor munitievoorraden vrij. Met het oog op een eventuele doorgroei naar de eerste hoofdtaak is het vrijmaken van deze opslagcapaciteit voor munitie van belang.

Voortgang verbetering munitiedomein

Voor het functioneren van de krijgsmacht is naast voldoende voorraad en opslagcapaciteit ook een goed werkend munitiedomein nodig, waarbij veiligheid een grote rol speelt. Daarom heeft Defensie verschillende verbetertrajecten in gang gezet om de munitieketen, de veiligheid binnen het munitiedomein en de munitiemagazijncomplexen te verbeteren. Hierbij informeert Defensie uiteraard, indien hiertoe aanleiding is, de gemeenten over deze ontwikkelingen. Over de verschillende verbetertrajecten bent u eerder geïnformeerd op 15 september 2020 (Kamerstuk 34 919, nr. 65).

Om aan de laatste stand der techniek te voldoen, is in 2018 gemeld dat Defensie heeft besloten dat de bliksembeveiliging van alle munitiemagazijnen ook aan de Europese norm moeten voldoen. Hiervoor is door Defensie een plan van aanpak opgesteld, dat is afgestemd met de Inspectie Leefomgeving & Transport en Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In 2018 heb ik u hierover geïnformeerd (Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nrs. 2254 en 2253). Opgemerkt wordt dat de munitiemagazijnen van Defensie aan de eisen moeten voldoen die zijn vastgelegd in het Voorschrift opslag en behandeling ontplofbare stoffen en voorwerpen Defensie.³ Dit betekent dat daarmee de bestaande munitiemagazijnen moeten voldoen aan de geldende veiligheidseisen. Tevens vinden in opdracht van Defensie jaarlijks keuringen van de bliksembeveiliging plaats door een (civiele) externe instantie. Eind 2019 is het grootste deel van de munitiemagazijnen op munitiemagazijncomplex Veenhuizen op de Europese norm gebracht. Als vervolg hierop onderzoekt Defensie met TNO en DNV-GL⁴ voor welke munitiemagazijnen op munitiemagazijncomplex Veenhuizen en andere locaties van Defensie, er nog aanvullende maatregelen nodig zijn om aan de Europese norm te voldoen. Dit onderzoek is zeer complex en omvangrijk. Wanneer uit het onderzoek blijkt dat aanvullende maatregelen nodig zijn, dienen deze te worden ingepast binnen de Defensiebegroting. Hierover wordt de Kamer conform de afspraken in het Defensie Materieel Proces geïnformeerd.

Naast de bovenstaande verbetertrajecten per locatie is een defensiebreed verbeterprogramma gericht op het munitiedomein opgestart dat zich onder meer richt op regelgeving, opleidingen en kennis. Gezien de omvang van dit traject is dit een meerjarig programma en duurt de realisatie enige jaren, waarbij blijvend aandacht nodig is voor een goede uitvoering en handhaving van deze maatregelen in de praktijk. Hiervoor heeft Defensie een monitor munitiedomein ingericht, met als rol het munitiedomein in de breedste zin continu te verbeteren.

Enkele voorbeelden van gestarte verbetertrajecten, die de komende periode doorlopen, zijn:

- het herstel van personele capaciteit binnen het gehele munitiedomein. Ruim 40% hiervan is inmiddels gerealiseerd of gefinancierd en opgenomen in reorganisatietrajecten;
- de ontwikkeling van een «munitiemagazijnencomplex van de toekomst» om binnen de wettelijke grenzen de opslag te optimaliseren en de logistiek te verbeteren. Hiervoor heeft TNO recent een analyse geleverd over de mogelijkheden van Defensie om munitie in de toekomst op te slaan. Deze wordt bestudeerd en verder uitgewerkt;

³ Ministeriële Publicatie 40-21, Voorschrift opslag en behandeling ontplofbare stoffen en voorwerpen Defensie, Stcrt. 2011, nr. 18609, 18 oktober 2011, inclusief wijzigingsbesluiten.

⁴ Det Norske Veritas Germanischer Lloyd is een wereldwijd opererend technisch advies en certificeringsbureau waar de Nederlandse KEMA in op is gegaan.

- de herziening van de munitie-technische opleidingen en de inhuur van extra onderwijscapaciteit om zowel kwaliteit als aanbod van het onderwijs te verbeteren. In 2020 is gestart met de modularisering van de opleidingen en is de opleidingscapaciteit verdubbeld. In 2022 start dan naar verwachting het volledig vernieuwde opleidingsprogramma;
- het kloppend maken van munitie-technische regelgeving en documentatie. Hiervoor is de bestaande documentatie inmiddels geschoond en is duidelijk welke documentatie nog aangevuld moet worden. Verder wordt gewerkt aan het beter benaderbaar maken van munitie-technische regelgeving en documentatie. Dat wordt in 2021 afgerond;
- het verbeteren van de inrichting en sturing van de munitieketen. Hiertoe zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden eenduidig beschreven en in 2020 vastgesteld. Dit wordt beheerd door de monitor munitiedomein. Verder zijn kritieke prestatie-indicatoren ontwikkeld in 2020. Deze kritieke prestatie-indicatoren worden de komende periode uitgewerkt en geïmplementeerd. Met beide trajecten is verduidelijkt wie waarvoor verantwoordelijk is en kan worden gestuurd op gezamenlijke doelstellingen en prestatie-indicatoren.

Tot slot

Met de aanvulling van de munitievoorraden voor de tweede hoofdtaak⁵, de demilitarisatie van overtollige munitievoorraden en de verbeteringen in het munitiedomein realiseert Defensie essentiële verbeteringen, ook met het oog op een eventuele doorgroei naar de eerste hoofdtaak.

Het staat echter vast dat er verdere keuzes noodzakelijk zijn, gelet op de mismatch tussen het verbruik van munitie voor opleiding en training en het beschikbare budget. Een besluit over eventuele aanvullende investeringen in munitie voor de eerste hoofdtaak, munitie voor opleiding en training en het munitiedomein, is aan het volgende kabinet.

De Staatssecretaris van Defensie,
B. Visser

⁵ Inclusief de aanvulling van de voorraad kapitale munitie voor opleiding en training dat loopt tot en met 2033.