

Vergaderjaar 2019–2020

34 919

Defensienota

Nr. 55

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2020

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, over de actuele stand van zaken met betrekking tot het vastgoed van Defensie. Met het Strategisch Vastgoedplan (SVP) van juli 2019 (Kamerstuk 33 763, nr. 151) en de brief Stand van zaken vastgoed Defensie van april 2019 (Kamerstuk 34 919, nr. 35) heb ik u reeds op hoofdlijnen inzage verschaft in de staat van de vastgoedportefeuille van Defensie. Daarbij heb ik geconcludeerd dat de portefeuille niet gezond is en dat het weer op orde krijgen van het vastgoed een langjarige opgave is die qua financiën en capaciteit veel van Defensie vergt. In het SVP heb ik de lange termijn aanpak en de raming van de hiervoor benodigde financiën toegelicht. Ik heb u eerder aangegeven dat de geraamde benodigde investeringen voor het revitaliseringsplan, het reguliere bouwprogramma en de instandhouding nog extern worden gevalideerd. Deze validatie vergt meer tijd dan voorzien; ik streef ernaar u deze voor het zomerreces te sturen.

Met de Defensienota is vanuit de pakketten Ondersteuning krijgsmacht en Investeringsplan in modernisering krijgsmacht respectievelijk 105 mln euro (voor de jaren 2018 en 2019) en 752 miljoen euro (voor de jaren 2018 tot en met 2033) toegevoegd aan het investeringsbudget vastgoed (Kamerstuk 34 919, nr. 1 en Kamerstuk 34 960, nr. 2). Ook is, gedeeltelijk via reserveringen in de Defensienota en gedeeltelijk vanuit de eigen begroting, voor de jaren 2018, 2019 en 2020 in totaal 125 mln euro incidenteel vrijgemaakt om achterstallig onderhoud te verminderen (Kamerstuk 34 919, nr. 35 en Kamerstuk 35 350, nr. 1).

Tot slot heb ik de band voor vastgoedinvesteringen verder opgehoogd met in totaal 700 mln euro om met de lange termijn aanpak uit het SVP te kunnen starten (Kamerstuk 33 763, nr. 151). Ook met deze ophoging is de financiële dekking voor het SVP onvoldoende en blijven complexe keuzes binnen de Defensiebegroting nodig. De staat van het vastgoed is bovendien dusdanig dat ik mij niet alleen een lange termijn aanpak kan veroorloven. Met de huidige budgetten voor instandhouding en de vele benodigde (nood)reparaties is het moeilijk het noodzakelijk onderhoud te

blijven plegen: er is al lange tijd sprake van een ongezonde balans tussen niet-planbaar en planbaar onderhoud. Hierdoor gaat de kwaliteit van het vastgoed verder achteruit. Daarom wordt een deel van het vrijgemaakte investeringsbudget besteed aan instandhoudingsmaatregelen op korte termijn.

Zoals ik u reeds heb gemeld in juli 2019 acht ik de kans aanwezig dat in de toekomst een groter deel van het investerings- en instandhoudingsbudget van de Defensiebegroting aan vastgoed moet worden besteed om het op een acceptabel niveau te krijgen en dat tegelijkertijd keuzes nodig zijn om tot een betaalbare vastgoedportefeuille te komen. Ik heb aangegeven daarbij oog te hebben voor prioriteitsstelling en optimalisatie van de portefeuille om het benodigde budget voor vastgoed hanteerbaar te houden. In dat kader onderzoek ik samen met het RVB handelingsperspectieven die het verschil tussen benodigde en beschikbare financiën kunnen verkleinen.

De problematiek van het vastgoed reikt bovendien verder dan de staat van onze gebouwen, kazernes, vliegvelden en havens. Ook een goede verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de vastgoedketen, de capaciteit van de keten en de relatie tussen Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), vragen aandacht en aanpassing. Deze brief gaat achtereenvolgend in op:

- de verdeling van de vrijgemaakte financiële middelen voor de uitvoering van het SVP op kortere en langere termijn;
- de verdere uitwerking van de lange termijn aanpak van het SVP;
- handelingsperspectieven om de mismatch tussen benodigd en beschikbaar budget te verkleinen;
- de lopende acties op het gebied van de informatievoorziening en de governance van de vastgoedketen, inclusief de relatie tussen het RVB en Defensie en capaciteit.

Hierbij betrek ik de aanbevelingen die zijn gekomen uit de evaluatie van de relatie tussen Defensie en het RVB¹, waarover ik u vorig jaar heb geïnformeerd in de brief over het Strategisch Vastgoedplan (Kamerstuk 33 763, nr. 151). De lijst van negen aanbevelingen gaat in op een aantal thema's: financiën, besturing en governance en communicatie, cultuur en informatievoorziening en is voor de volledigheid bijgesloten bij deze brief. Ook betrek ik hierbij de Verantwoordingsonderzoeken 2018 en 2019 van de Algemene Rekenkamer.²

Verdeling financiële middelen SVP

In de brief over het Strategisch Vastgoedplan (Kamerstuk 33 763, nr. 151) heb ik u gemeld dat er voor 2020 en 2021 25 miljoen per jaar en vanaf 2022 50 miljoen euro per jaar wordt vrijgemaakt om te kunnen starten met het revitaliseringsplan, voor het inlopen van een deel van de reguliere investeringsachterstanden en om de in de Defensienota genoemde vastgoedlocaties open te houden. Dit bedraagt in totaal een bedrag van 700 mln euro tot en met 2034 en gaat ten laste van investeringen in wapensystemen. Dit heeft tot gevolg dat de investeringen in wapensystemen verderop in de tijd plaatsvinden (Kamerstuk 35 300 X, nr. 15). Inmiddels heb ik het voornemen een versnelling van deze investering toe te passen en het vrijgemaakte bedrag niet in vijftien maar in tien jaar te investeren. Dit zorgt ervoor dat er op kortere termijn meer geld beschikbaar is voor de aanpak van dringende, thematische problematiek.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 35 200 X, nr. 2 en Kamerstuk 35 470 X, nr. 2

De vrijgemaakte 700 mln euro wordt de komende 10 jaar uitgegeven langs drie lijnen. Voor de jaren 2020 en 2021 wordt in totaal 280 mln euro toegevoegd aan het instandhoudingsbudget. Dit geld wordt besteed aan reparaties, herstellingen en de vervanging van verouderde installaties, extra (wettelijke) keuringen en onderhoudsprojecten gefocust op veiligheid en wettelijke eisen (niet zijnde de investering die in het project Aanpassing Vastgoed Defensie voor aanpassing wet- en regelgeving beschikbaar is). Een deel van het budget is beschikbaar voor honorarium van het RVB om zo een snelle uitvoering van dit werk te waarborgen. Deze uitgaven op de korte termijn zijn nodig om te voorkomen dat een deel van de staat van het vastgoed verder achteruit gaat, nog voordat de eerste resultaten van de revitalisering zichtbaar worden. Dit gebeurt mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de evaluatie van de relatie tussen Defensie en het RVB (zie bijlage, aanbeveling 1)³. Dit risico is eveneens aangekaart door de AR in het Verantwoordingsonderzoek 2019. Bij deze instandhoudingsuitgaven hebben veiligheid en het voldoen aan wet- en regelgeving prioriteit. Met het toegevoegde budget kan meer problematiek worden opgepakt die op dit moment weliswaar geen direct veiligheidsrisico vormt, maar op den duur wel voor een onveilige werk- of leefomgeving kan zorgen. Uitstel van dit onderhoud zou bovendien op langere termijn uiteindelijk tot hogere kosten leiden.

Ongeveer 155 mln euro wordt ingezet voor enerzijds het openhouden van *no regret* locaties uit de Defensienota en enkele locaties waarvan de behoefte om deze op langere termijn aan te houden, nog wordt onderzocht, en anderzijds het gedeeltelijk inlopen van reguliere investeringsachterstanden. Bij dit laatste is extra aandacht voor de aanpak van thematische problematiek, zoals de onderhoudsachterstand op de keuken- en eetfaciliteiten op Defensielocaties (zie ook Kamerstuk 34 919, nr. 35), beveiliging van gebouwen en het realiseren van (wettelijke) valbeveiliging op daken. De thematische aanpak voor legering heeft eveneens mijn bijzondere aandacht. Het budget hiervoor is echter separaat opgenomen in de Defensiebegroting en komt daarmee niet ten laste van de vrijgemaakte 700 mln euro. Hierover bent u recent geïnformeerd in de A-brief programma Legering Defensiebreed fase 1 – 2020–2023 (Kamerstuk 34 919, nr. 51).

Tot slot is 265 mln euro bestemd om een start te maken met het revitaliseringsplan. Ik heb eerder toegelicht dat Defensie met het revitaliseringsplan kiest voor een integrale aanpak vanuit een objectbenadering in plaats van de huidige gebouwbenadering, om zo een object (een clustering van kazernes, een vliegveld of een havencomplex) in samenhang weer op behoorlijke technische kwaliteit te brengen, strategische ontwikkelruimte hierop te creëren, tekortkomingen in wet- en regelgeving op te lossen, te verduurzamen en de mismatch tussen behoefte en aanbod te verbeteren. In de volgende paragraaf licht ik toe op welke wijze Defensie en het RVB het revitaliseringsplan momenteel uitwerken.

Stand van zaken revitalisering

De uitwerking van het revitaliseringsplan is inmiddels in volle gang. Defensie en het RVB hebben zes werkgroepen opgericht op de thema's standaardisatie, marktverkenningen naar nieuwe en innovatieve bouwmethodes en de energietransitie, vastgoedinformatie, verkenning bestuurlijke omgeving en planvorming objecten. Deze werkgroepen onderzoeken hoe de revitalisering zo effectief en efficiënt mogelijk kan worden uitgevoerd. De resultaten van deze werkgroepen bieden tegelijkertijd ook waardevolle

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

inzichten voor het verbeteren van het reguliere bouwprogramma, bijvoorbeeld welke voordelen schaalvergroting biedt bij aanbestedingen.

Daarnaast zijn op objecten zogenoemde objectschouwen en potentiescans uitgevoerd. Daarbij is goed gekeken op welk object de revitalisering het snelst kan starten, gezien de mogelijkheden, risico's of beperkingen op het gebied van onder andere de operationele behoeften van de Defensiegebruikers van het object, stikstofdepositie, bestemmingsplannen, vergunningen en bestuurlijk contact met de omgeving. Dit heeft ertoe geleid dat de prioritering van de te revitaliseren objecten is aangepast. Waar ik u eerder informeerde dat Woensdrecht en Soesterberg als pilots zouden worden opgepakt, is na nader onderzoek gebleken dat de Bernhardkazerne beter geschikt is als pilot. Dit wordt nu uitgewerkt tot een haalbaar, concreet revitaliseringsprogramma. Omdat deze pilot een investeringsbehoefte van boven de 25 mln euro betreft, wordt u hierover via een A-brief nader geïnformeerd en wordt deze opgenomen in het periodieke Defensie Projecten Overzicht. Het budget dat binnen de beschikbaar gestelde 700 mln euro met de verdeling zoals toegelicht beschikbaar is voor de revitalisering, betekent dat de Bernhardkazerne momenteel de enige pilot is die kan worden uitgevoerd.

Vanzelfsprekend wordt ook de eventuele invloed van de huidige COVID-19 crisis op de uitvoering van de revitalisering en eventuele mitigerende maatregelen hiervoor, betrokken bij de verdere uitwerking van de plannen.

Handelingsperspectieven

In mijn brief over het SVP heb ik aangegeven dat het revitaliseren van de vastgoedportefeuille vraagt om een lange adem en aanzienlijke capaciteit en financiën. Het is duidelijk dat er momenteel een mismatch bestaat tussen het beschikbare budget en de geraamde opgave. Dit constateert ook de AR. Aan de hand van de externe validatie van de geraamde opgave onderzoek ik daarom samen met het RVB welke handelingsperspectieven er zijn om deze mismatch te verkleinen. Daarbij kijk ik kritisch naar ander en zo optimaal mogelijk gebruik van het vastgoed en naar de mogelijkheden om de *footprint* te verkleinen. Gezien de complexiteit van de opgave en de noodzaak tot de verduurzaming van het vastgoed zoek ik daarbij ook nadrukkelijk de samenwerking met andere departementen, conform de motie van het lid Van Helvert⁴. Het uiteindelijke doel hiervan is de beleidsopties te identificeren die, parallel aan de objectgerichte revitalisering, eraan kunnen bijdragen op middellange termijn, een doelmatige, toekomstvaste, duurzame, compliant en betaalbare vastgoedportefeuille te realiseren.

Informatievoorziening en governance

Met het huidige inzicht in de strategische kernvoorraad – circa tweederde van de portefeuille waartoe gezichtsbepalende objecten behoren, waar veel personeel werkzaam is en die grote toegevoegde waarde voor het primaire proces van Defensie hebben – kan Defensie prioriteiten stellen voor het revitaliseren van het vastgoed. Actuele, *near real time* inzage in de gehele portefeuille is echter nodig voor goede vastgoedsturing. Dit kwam eveneens naar voren in de Verantwoordingsonderzoeken 2018 en

⁴ Over (de financiering van) de verduurzaming van het vastgoed wordt in samenwerking met de verantwoordelijke beleidsdepartementen onder meer onderzocht hoe invulling te geven aan de motie van het lid Helvert c.s. (Kamerstuk 35 300 X, nr. 26) die de regering verzoekt Defensie nadrukkelijk aan te laten sluiten bij en gebruik te laten maken van middelen voor klimaatdoelen.

2019 van de AR. Tevens is het verbeteren van de informatievoorziening door het RVB aan Defensie een van de aanbevelingen vanuit de evaluatie van de relatie tussen Defensie en het RVB, die ik overneem.

Een eerste stap tot het verbeteren van het inzicht in de gehele portefeuille *near real time* is het zogenoemde interim- Keuringen Rapportage systeem, dat sinds eind 2019 in werking is getreden. Met dit systeem kunnen objectmanagers van het RVB op verzoek van lokale commandanten de actuele stand van zaken van gekeurde en op korte termijn te keuren installaties van een object inzien. Dit biedt inzage in de keuringen van installaties, maar is wel arbeidsintensief en dit is nog niet mogelijk voor andere onderhoudsaspecten. Daarom vormt dit een eerste stap op weg naar de implementatie door het RVB van een volledig Onderhoudsmanagementsysteem, dat in *near real time* de staat van het onderhoud – inclusief de naleving van wettelijke eisen – van alle objecten inzichtelijk maakt. Het RVB heeft de aanbesteding hiervoor gestart en pakt hiermee aanbeveling 2 van de evaluatie op (zie bijlage). De implementatie van het volledige systeem door het RVB start in het eerste kwartaal van 2021. Daarna heeft het RVB enkele jaren nodig om de verschillende applicaties van het systeem gefaseerd te implementeren. Daarnaast werken Defensie en het RVB samen aan een verbetering van en meer inhoudelijke (afwijkings)rapportages, waardoor scherpere sturing mogelijk wordt (zie aanbevelingen 3 en 9 in de bijlage).

In het evaluatierapport relatie tussen Defensie en het RVB wordt bovendien aanbevolen een gelijkwaardig partnerschap te realiseren tussen Defensie en het RVB, in plaats van een klant-leverancier relatie. Hiervoor is een goede governance voorwaardelijk: snelle besluitvorming, een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden tussen Defensie en het RVB én tussen de verschillende niveaus – strategisch, tactisch en operationeel – maken hiervan onderdeel uit (zie aanbevelingen 5, 6 en 8 in de bijlage). Ik heb u in de Kamerbrief over het SVP gemeld dat de governance hiertoe zou worden herzien en vanaf eind 2019 zou worden geïmplementeerd (Kamerstuk 33 763, nr. 151). Inmiddels is besloten de vastgoedketen tot aan de zomer door een externe partij te laten doorlichten. Na de zomer zal op basis hiervan de nieuwe vastgoed governance kunnen worden vormgegeven.

Tot slot is een gelijkwaardig partnerschap dat de uitvoering van de revitalisering én het reguliere bouwprogramma ondersteunt alleen mogelijk met voldoende capaciteit bij beide organisaties. Daarom wordt bij Defensie en het RVB een aantal aanpassingen in de governance gedaan. Het RVB werkt aan een efficiëntieslag en kortere doorlooptijden. Een voorbeeld is het proces van Kleine Aanpassingen Vastgoed. In 2019 en 2020 is hiervoor een pilot gestart, waarbij kleine (vooral cosmetische) aanpassingen met een zo kort mogelijke doorlooptijd worden aangepakt. Een ander voorbeeld zijn de *lean* sessies die Defensie en het RVB organiseren om vergunningentrajecten te verbeteren. Bij Defensie heeft een eenduidige aanpak van het (strategisch) omgevingsmanagement, waarvoor de benodigde expertise sinds de overgang naar het RVB in mindere mate bij Defensie aanwezig is, prioriteit (zie aanbeveling 7). Zeker in een tijd waarin de maatschappelijke aandacht voor de leefomgeving groeit en Defensie tegelijk op zoek is naar ontwikkelruimte, is oog voor de omgeving in overleg met bestuurders en de lokale omgeving van groot belang. Stappen in het verder ontwikkelen en professionaliseren van het omgevingsmanagement worden gezet bij de bredere herziening van de governance.

Vooruitlopend op de bredere herziening van de governance zijn en worden *no regret* afspraken gemaakt met het RVB ten aanzien van de

informatievoorziening, de overlegstructuur – waarbij het beter borgen van strategische afstemming tussen Defensie en het RVB een belangrijk element is –, rapportages en het zakelijk partnerschap. Deze afspraken hebben een tweeledig doel: het creëren van een betere balans tussen de ambitie van Defensie, de beschikbare financiële middelen en het realisatievermogen van het RVB en betere afstemming over de realisatie van de Jaaropdracht aan het RVB en het Nadere Uitwerking Opdrachtgeversconvenant Defensie (NUOD). Waar nodig worden deze afspraken ook meegenomen bij de actualisatie van het NUOD die deze zomer plaatsvindt.

Overig

Over de laatste stand van zaken met betrekking tot individuele vastgoedprojecten, zoals het project Aanpassing Vastgoed Defensie en Bouwtechnische verbetermaatregelen brandveiligheid, informeer ik u zoals gebruikelijk in de Afwijkingsrapportage van het Defensie Projecten Overzicht (DPO). Naast de technische aspecten is ook brandveilig gebruik van gebouwen van belang om de brandveiligheid te waarborgen. Zowel Defensie als het ILT constateren dat het brandveilig gebruik moet verbeteren. Om eenduidig brandveilig gebruik te bevorderen wordt daarom één richtlijn opgesteld met checklists voor de uitvoer van de benodigde maatregelen, wordt het toezicht op brandveilig gebruik beter ingericht en wordt directe feedback naar onderdeelcommandanten geïmplementeerd. Hierover is de Inspectie Leefomgeving & Transport geïnformeerd.

Een project dat niet binnen de rapportageafspraken van het DPO valt is de bouw van een eigen schiethuis voor het Korps Commandotroepen (KCT) naar aanleiding van het OvV-rapport «Lessen uit schietongeval Ossendrecht». Eind 2019 heb ik u gemeld dat de planning van dit project stevig onder druk staat vanwege de stikstofproblematiek en problemen die samenhangen met de vergunningverlening (Kamerstuk 34 919, nr. 48). Momenteel lopen een tweetal onderzoeken in verband met de omgevingsvoorwaarden: een flora- en fauna onderzoek en een AERIUS-onderzoek voor het berekenen van de stikstofdepositie.

Beide onderzoeken worden deze zomer voltooid, waarna duidelijk is of de afgifte van vergunningen haalbaar is en wat dit betekent voor de planning. Duidelijk is wel dat de planning fors zal uitlopen. Gelijktijdig wordt gekeken naar mogelijke alternatieve locaties, mochten de uitkomsten van de hierboven genoemde onderzoeken betekenen dat de afgifte van de benodigde vergunningen in Ossendrecht niet haalbaar is.

De Staatssecretaris van Defensie,
B. Visser