

Vergaderjaar 2020–2021

34 919

Defensienota

Nr. 79

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2021

Inleiding

Op 16 april heb ik het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar het vastgoed van Defensie, «Toekomstvast – goedbeheerd», met uw Kamer gedeeld (Kamerstuk 34 919, nr. 77). In het IBO worden aanbevelingen gedaan om de vastgoedportefeuille toekomstvast, betaalbaar en duurzaam op orde te krijgen. De opvolging van deze aanbevelingen vraagt beleidsrijke besluiten, daarom is in de aanbiedingsbrief aangegeven dat een volgend kabinet inhoudelijk zal reageren op de gedane aanbevelingen. Op 25 mei ontving ik het verzoek van het lid Belhaj om inhoudelijk te reageren op het rapport. Zonder vooruit te willen lopen op besluitvorming van een volgend kabinet, ga ik hierbij nader in op de inhoud van het rapport. Daarnaast zet ik uiteen hoe ik uw Kamer periodiek zal informeren over de voortgang van het aanpakken van de ernstige onvolkomenheid, die door de Algemene Rekenkamer (AR) is geconstateerd in het Verantwoordingsonderzoek van 2020 (Kamerstuk 35 830 X, nr. 2). Dit conform de motie Sneller (Kamerstuk 35 830 nr. 9). Ik ga ook in op de motie van het lid Stoffer (SGP), over het verschaffen van inzicht over de staat van het vastgoed en de benodigde middelen voor verbetering van (het inzicht in de) staat van het vastgoed (Kamerstuk 35 830, nr. 22).

Hoofdpijnen IBO

In het IBO is onderzocht hoe Defensie tot een doelmatige, toekomstvaste, duurzame vastgoedportefeuille kan komen die voldoet aan wet en regelgeving. De huidige vastgoedportefeuille kampt met een grote en oplopende onderhoudsachterstand, waardoor een neerwaartse spiraal is ingezet waarbij urgente reparaties, ofwel storingsonderhoud, ten koste gaan van preventief onderhoud en noodzakelijke investeringen. De AR geeft aan dat de verhouding tussen preventief onderhoud en storingsonderhoud tachtig procent om twintig procent zou moeten zijn. Volgens de realisatiecijfers van 2020 die de AR tevens aanhaalt betrof het preventief

onderhoud toen veertig procent. In eerdere jaren was dit nog minder (Kamerstuk 35 830 X, nr. 2). Er zijn ingrijpende maatregelen nodig om de disbalans tussen het beschikbare budget en de staat van de huidige vastgoedportefeuille te verhelpen. Het IBO doet drie aanbevelingen in het rapport:

- Ten eerste, zorg voor een structurele invulling van de noodzakelijke randvoorwaarden door de informatiehuishouding en de governance op orde te brengen. Op dit punt kom ik terug in de paragraaf «Inzicht in de staat van het vastgoed en sturing».
- Ten tweede, zorg dat de bestaande disbalans tussen het beschikbare budget en de staat van de huidige vastgoedportefeuille wordt hersteld door reductie van de portefeuille door concentratie, verduurzaming en vernieuwing van de portefeuille.
- Ten derde, realiseer een toekomstvast en stabiel stelsel door het vastgoed van Defensie onder te brengen in een eigen stelsel bij het Rijksvastgoedbedrijf (RVB).

Het IBO haalt aan dat met het Strategisch Vastgoedplan (SVP) uit 2019 op hoofdlijnen een eerste stap is gezet richting verbetering, maar constateert tevens dat dit niet genoeg zal zijn om het voorgenoemde doel te bereiken. Hiervoor zijn aanvullende maatregelen nodig. Het IBO concludeert dat de vastgoedportefeuille ingrijpend moet worden teruggebracht om de balans te herstellen. Het IBO heeft berekend dat hiervoor een reductie van 35 tot 40 procent van (kosten van) de portefeuille nodig is.

Eerste stappen naar verbetering van de staat van het vastgoed

De omvang van de problematiek van de vastgoedportefeuille is niet nieuw voor Defensie. De bestaande achterstanden zijn in de afgelopen decennia opgebouwd. Door de genoemde disbalans tussen het beschikbare budget en de huidige vastgoedportefeuille dreigt de situatie de komende jaren verder te verslechteren. Zonder maatregelen om het tij te keren stijgen de jaarlijkse exploitatielasten van ons vastgoed in de aankomende vijftien jaar, omdat het vastgoed verder veroudert. Noodzakelijk onderhoud zal dan ten koste gaan van budget voor personeel, materieel, munitie en IT. Bovendien kunnen er in die situatie geen noodzakelijke stappen worden gezet voor de verduurzaming en vervanging van de portefeuille, waardoor gebouwen niet aan de wettelijke vereisten voldoen en mogelijk moeten worden gesloten.

Na het ontruimen van zeven legeringsgebouwen op het Walaardt Sacré Kamp in oktober 2018, heb ik destijds opdracht gegeven tot een inventarisatie van de staat van alle legeringsgebouwen op het gebied van veiligheid en leefklimaat en daarvoor extra geld vrijgemaakt. Het SVP uit 2019 is vervolgens opgesteld om breed inzicht te krijgen in de staat van het vastgoed. Om vervolgens de eerste stappen naar de verbetering en een gezonde portefeuille te zetten is vorig jaar binnen Defensie € 700 miljoen extra vrijgemaakt ten behoeve van het vastgoed (Kamerstuk 34 919, nr. 55). Deze middelen zijn onder meer ingezet voor een deel van het revitaliseringsprogramma. U heeft de A-brief van de revitalisering van de Bernhardkazerne in Amersfoort vorig jaar ontvangen (Kamerstuk 34 919, nr. 70). Daarnaast zijn de middelen ingezet om reguliere investeringsachterstanden in te lopen, enkele locaties open te houden die niet conform planning konden worden afgestoten en voor dringende thematische problematiek, waarvoor op korte termijn moest worden ingegrepen vanwege (voedsel)veiligheid, wet- en regelgeving en prioriteiten ten behoeve van het personeel, zoals legering. Defensie heeft daarvoor in 2020 en 2021 € 140 miljoen per jaar extra uitgetrokken voor instandhouding. Daarnaast is ook geconstateerd dat hiermee nog geen

structurele oplossing is gevonden voor de problematiek. Daarom is in 2020–2021 het IBO Vastgoed Defensie uitgevoerd.

Bij de aanbidding van het IBO aan uw Kamer heb ik gemeld dat Defensie een interne verkenning uitvoert naar de aanbevelingen van het IBO. De verkenning wordt langs de lijnen van concentreren, verduurzamen en vernieuwen vormgegeven. Daarnaast zal in de komende kabinetsperiode de aanbeveling om het Defensievastgoed onder te brengen in een eigen stelsel verder worden uitgewerkt. Met de verkenning wordt in afwachting van een nieuw kabinet alvast alles in gereedheid gebracht voor besluitvorming. Dit is van belang omdat de situatie vanwege de oplopende exploitatiekosten dermate urgent is, dat niet ingrijpen geen optie meer is. In de verkenning wordt gekeken naar zowel de macro-herbelegging van eenheden en het verlaten van objecten, als naar nieuwe normering voor functionaliteiten zoals legeringsgebouwen, werkplaatsen en kantoren. De operationele gereedstelling en inzet vormt een belangrijk uitgangspunt bij de verkenning.

Het SVP is destijds uitgegaan van de vastgoedbehoefte gebaseerd op het huidige personeels- en materieelbestand en de huidige bedrijfsvoering. Bij de huidige verkenning wordt ook de koppeling gezocht met de toekomstige krijgsmacht zoals uiteengezet in de Defensievisie (Kamerstuk 34 919, nr. 71) en de HR-transitie (Kamerstuk 35 570 X, nr. 91). Daarnaast is er oog voor de koppeling met andere maatschappelijke, ruimtelijke opgaven in Nederland. Door het concentreren, verduurzamen en vernieuwen van haar vastgoedportefeuille kan Defensie met haar grondposities ruimte bieden voor ander maatschappelijk ruimtegebruik, bijvoorbeeld woningbouw, energieopwekking, of natuurontwikkeling. Bij de inventarisatie hiervan trekt Defensie op met het Ministerie van Binnenlandse Zaken, zodat in samenwerking met provincies en gemeenten een integrale uitwerking per regio met de andere maatschappelijke opgaven mogelijk is. Uitwerking van financieringsopties is tevens onderdeel van de verkenning, aangezien besparingen op de lange termijn moeten opwegen tegen de extra investeringen aan de voorkant. Het is nu nog te vroeg om een schatting van deze investeringen te geven, maar het betreft een ingrijpende opgave, die verder gaat dan de uitgangspunten van het SVP. Besluitvorming hierover is aan een volgend kabinet en moet in samenhang met alle aanbevelingen van het IBO worden gezien, het IBO geeft namelijk aan dat op alle aanbevelingen samenhangend actie nodig is.

Inzicht in de staat van het vastgoed en sturing

De fysieke veranderopgave waar Defensie met haar vastgoed voor staat, gaat hand in hand met het verkrijgen van meer inzicht in de staat van het vastgoed en verbetering van de sturing. Sinds het Verantwoordingsonderzoek van 2018 beoordeelt de AR het gebrek aan inzicht en overzicht in de totale vastgoedportefeuille in combinatie met de tekortkomingen in het vastgoedmanagement als een onvolkomenheid (Kamerstuk 35 830 X, nr. 2). Sindsdien zijn er stappen gezet op deze twee punten. Voor wat betreft het inzicht en overzicht in de totale vastgoedportefeuille is het RVB bezig met de aanschaf en implementatie van een onderhoudsmanagementsysteem (OMS), waarmee near-realtime inzicht kan worden gegeven in de staat van het vastgoed van Defensie. Momenteel bevindt dit project zich in de aanbestedingsfase. Implementatie van de applicatie is vanaf het eerste kwartaal van 2022 voorzien. De volledige implementatie neemt vervolgens nog meerdere jaren in beslag zoals ik u eerder heb gemeld (Kamerstuk 34 919, nr. 55 en Kamerstuk 35 830 X, nr. 8). Zolang dit systeem nog niet gereed en geïmplementeerd is, zal het gebrek aan inzicht en overzicht deels blijven bestaan. In afwachting van het OMS zijn onder andere aanpassingen verricht op de keuringsapplicatie, zodat

commandanten periodiek en op verzoek tussentijds een overzicht kunnen krijgen van hun kazerne met betrekking tot het voldoen aan de keurings-eisen. Defensie werkt ook op andere manieren aan het verkrijgen van inzicht. Zo wordt het inzicht in het gebruik van het vastgoed de komende twee jaar door Defensie geactualiseerd en vastgelegd door fysiek alle 10.000 gebouwen te inventariseren en is er een inspectieplan met het RVB opgezet voor het actualiseren van de technische staat van het vastgoed.

Voor wat betreft de tekortkomingen in het vastgoedmanagement zijn ook stappen gezet. Het opdrachtgeversconvenant tussen het RVB en Defensie is geëvalueerd, de resultaten zijn in mei 2020 met de Kamer gedeeld (Kamerstuk 34 919, nr. 55). Naar aanleiding hiervan zijn wijzigingen aangebracht in de overlegstructuur tussen het RVB en Defensie, er wordt meer op uitvoerend niveau over de inhoud overlegd om zo een betere regie te krijgen op de programma's. Daarnaast heeft het RVB interne organisatorische wijzigingen doorgevoerd om beter aan de vraag van Defensie te kunnen voldoen. De capaciteit van objectmanagers is bijvoorbeeld verdubbeld. Ook heeft Defensie de vastgoedketen intern doorgelicht om de keten te versterken en is de governance opnieuw ingericht om meer doelgericht te kunnen sturen. De bevindingen van de doorlichting zijn meegenomen in de reorganisatie van de topstructuur van Defensie die inmiddels definitief is geworden. Daarbij is de personele capaciteit op het gebied van vastgoed meer gebundeld in de organisatie, is er op beleidsniveau meer capaciteit gekomen voor vergunningen en is het tactische en strategische niveau beter op elkaar aangesloten met een regiooverleg op directeursniveau. Hiermee is niet alles opgelost, maar worden wel stappen gezet.

De AR stelt vast dat in 2019 en 2020 maatregelen zijn getroffen ter verbetering, maar geeft aan dat deze acties in 2020 nog niet tot aantoonbare verbeteringen hebben geleid. Daarom heeft de AR dit met een ernstige onvolkomenheid beoordeeld in het Verantwoordingsonderzoek van 2020 (Kamerstuk 35 830 X, nr. 2). Los van de ernstige onvolkomenheid pleit de AR ervoor te zorgen dat de vastgoedportefeuille structureel betaalbaar wordt en dit met prioriteit wordt opgepakt. Met de verkenning en de maatregelen om de sturing en de inzicht in het vastgoed te verbeteren wordt in afwachting van een nieuw kabinet alvast gevolg gegeven aan deze aanbeveling en alles in gereedheid gebracht voor besluitvorming door het nieuwe kabinet.

Reactie op de moties

Het gebrek aan aantoonbare resultaten komt deels omdat het tijd kost voordat de resultaten van de wijzigingen in sturing en inzicht zichtbaar worden, maar ook omdat deze resultaten niet direct meetbaar zijn. Defensie wil daarom in samenwerking met het RVB en na overleg met de AR komen tot ijkpunten voor resultaten, zodat hierover halfjaarlijks aan uw Kamer gerapporteerd kan worden in de vorm van een stand van zakenbrief, overeenkomstig de eerder aangehaalde motie van het lid Sneller (Kamerstuk 35 830, nr. 9). Deze halfjaarlijkse stand van zaken brief gaat over de reeds gezette stappen om het inzicht te vergroten in de staat van het Defensievastgoed en over de versterking van het vastgoedmanagement door betere informatie-uitwisseling tussen het RVB en Defensie.

Met deze rapportage wil ik tevens opvolging geven aan de aangenomen motie van het lid Stoffer (SGP), waarin wordt verzocht om inzicht te verschaffen in de stand van de reeds ondernomen acties en inzicht te verschaffen in de additionele middelen die nodig zijn voor de verbetering van (het inzicht in) de staat en het onderhoud van het vastgoed bij

Defensie (Kamerstuk 35 830, nr. 22). Voor de halfjaarlijkse stand van zaken brief zal worden aangesloten bij de reguliere rapportagemomenten aan uw Kamer. Ik start hiermee aankomende september voor Prinsjesdag en in 2022 ten tijde van publicatie van het jaarverslag 2021.

De Staatssecretaris van Defensie,
B. Visser