

Vergaderjaar 2018–2019

33 763

Toekomst van de krijgsmacht

Nr. 151

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2019

Het Defensievastgoed heeft een belangrijke ondersteunende rol in het leveren van het primaire product van Defensie: de opwerking en het gereedstellen van militaire eenheden die kunnen worden ingezet in ieder geweldspectrum, wereldwijd. Daarnaast dient het vastgoed het Defensiepersoneel een veilige werk- en leefomgeving te bieden. Het is daarom belangrijk, zeker vanwege de groei die een aantal jaar geleden door Defensie is ingezet, dat de vastgoedportefeuille op orde is. Dat is nu niet het geval. Het is mijn ambitie om de vastgoedportefeuille op lange termijn weer gezond te krijgen. Daarom bied ik door middel van deze brief het Strategisch Vastgoedplan (SVP) op hoofdlijnen aan.

Dit SVP op hoofdlijnen heeft twee doelen. Allereerst wordt onder *Toetsing vastgoedportefeuille* de staat van de portefeuille inzichtelijk gemaakt:

- De technische kwaliteit van het vastgoed is niet geheel en niet overal op orde en er is sprake van achterstallig onderhoud.
- We staan voor de uitdaging om voldoende ontwikkelruimte voor vastgoed te creëren.
- Defensie moet aan (veranderende) wet- en regelgeving blijven voldoen en het vastgoed verduurzamen.

Om de portefeuille weer op orde te krijgen, is een inhaalslag nodig. Het tweede doel van dit SVP op hoofdlijnen is daarom toe te lichten op welke wijze we de vastgoedproblematiek willen aanpakken.

- Onder *Maatregelen korte termijn* licht ik toe welke stappen er op korte termijn worden genomen, waarbij de focus ligt op het blijven voldoen aan wet- en regelgeving, veiligheid en het verbeteren van de leefomgeving van het personeel.
- Onder *Aanpak lange termijn* licht ik de langjarige opgave toe. Deze bestaat uit, naast het reguliere bouwprogramma met bijbehorende investeringen en exploitatie, een inhaalslag: de zogenoemde revitalisering. Daarbij ga ik ook in op de randvoorwaarden die hiervoor moeten worden ingevuld.

Toetsing vastgoedportefeuille

De omvang van de vastgoedportefeuille van Defensie is bijna 6 miljoen m² bebouwd vloeroppervlak verdeeld over totaal 464 locaties in binnen- en buitenland. De portefeuille omvat circa 11.000 gebouwen. Daarnaast bezit Defensie circa 350 miljoen m² terrein, waarvan circa 260 miljoen m² aan oefen- en schietterreinen. Defensie gebruikt bovendien ook indirect ruimte: geluidsruimte om te kunnen vliegen en veiligheidszones rondom bijvoorbeeld munitieopslag.

Het vastgoed is op een viertal onderwerpen getoetst om de staat van de portefeuille inzichtelijk te maken: toekomstvastheid, duurzaamheid, «compliance» en structurele betaalbaarheid.

Toekomstvast

Wat betreft de mate van toekomstvastheid is gekeken naar:

1. De technische staat van het vastgoed;
2. De beschikbare ontwikkelruimte op vastgoedobjecten;
3. De zichtbaarheid¹ van het vastgoed en de mate van omgevingsgerichtheid, waardoor beschikbare ontwikkelruimte in de omgeving van Defensievastgoed al dan niet optimaal kan worden gebruikt;
4. De mogelijkheden om het vastgoed doelmatig te gebruiken en daarmee de portefeuille te optimaliseren, zodat schaalvoordelen voor gemeenschappelijke diensten (bewaking en beveiliging, facilitair, medisch, legering) kunnen worden gerealiseerd.

De technische staat van het vastgoed is gebaseerd op de kwaliteitsmetingen van het RVB, waarbij in een continu proces in zes jaar de hele portefeuille wordt gemeten. Uit de meting blijkt dat 55 procent van de gebouwen aan de onderhoudsnorm van Defensie voldoet. Voor kantoren heeft Defensie in het verleden noodgedwongen de bewuste keuze gemaakt om een lager onderhoudsniveau te accepteren dan bij de instandhouding van kantoren van het Rijk gebruikelijk is. Het beeld was dat dat tijdelijk was omdat uitgaande van een krimpsituatie de vastgoedportefeuille in omvang zou afnemen. Voor de overige gebouw-categorieën, waaronder legering, gelden eveneens sobere normen. Dit wil zeggen dat de beschikbare financiële middelen niet voldoende zijn om de Rijksbrede normen te hanteren. Hierdoor kiest Defensie ervoor relatief veel gebreken (die niet tornen aan de veiligheid van het vastgoed) tijdelijk te accepteren en het oplossen hiervan uit te stellen tot het regulier geplande onderhoud. De boven- en ondergrondse infrastructuur laat een vergelijkbaar beeld zien.

Verder blijkt dat er vanwege de operationele ontwikkelingen die voortkomen uit de Defensienota 2018 (Kamerstuk 34 919, nr. 1) en de NAVO capaciteitsdoelstellingen, additionele huisvesting (voor personeel en materieel) nodig is. De ontwikkelruimte op de huidige objecten is echter beperkt. Dit komt doordat investeringen in vastgoed soms versnipperd door de tijd hebben plaatsgevonden, waardoor de fysieke inrichting van de objecten niet altijd de meest efficiënte is. Ook wordt de beschikbare ruimte beperkt door onder andere wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening. Uit de toetsing komt naar voren dat het belang van Defensie goed verwerkt moet blijven in lokale omgevingsplannen en dat hiervoor intensievere afstemming met lokale en regionale stakeholders nodig is. De gevolgen van de recente uitspraak van de Raad van State

¹ De evaluatie van het doel uit de Defensienota om de zichtbaarheid te vergroten wordt meegenomen bij de verdere uitwerking van het SVP.

over de Programmatische Aanpak Stikstof voor de ontwikkelruimte voor onder andere vastgoed moeten nog worden geanalyseerd.

Defensie heeft op dit moment geen structureel en goed inzicht in de bezetting van de vastgoedportefeuille. In het geval van legering moet ermee rekening worden gehouden dat de inzage in de bezetting hiervan wordt beperkt doordat de legeringskamer privédoel is. Dit bemoeilijkt het bevorderen van doelmatig gebruik van vastgoed en hierdoor is het bij nieuwe behoeftstellingen lastig om te bepalen in hoeverre deze binnen de bestaande vastgoedportefeuille kunnen worden vervuld. De Algemene Rekenkamer haalde in het Verantwoordingsonderzoek 2018 (Kamerstuk 35 200 X, nr. 2) het belang van actuele vastgoedinformatie aan. In de paragraaf *Governance* verderop in deze brief licht ik toe op welke manier Defensie onder andere de informatie-uitwisseling over vastgoed ten behoeve van een goede sturing wil verbeteren.

Duurzaam

Er is gekeken naar de mate waarin de duurzaamheidsopgave kan worden opgevangen. Hierbij is geanalyseerd in hoeverre de huidige portefeuille kan gaan voldoen aan wet- en regelgeving op het gebied van energie en het reductiedoel in de Klimaatwet: het realiseren van een CO₂-reductie van 95 procent in 2050 (t.o.v. 1990). De portefeuille van Defensie is op dit moment niet klaar voor de eisen die gesteld worden aan energiegebruik. Een inschatting van de energie labels laat zien dat ongeveer tachtig procent van de portefeuille label D of slechter heeft. Circa acht procent van de gebouwen heeft een energielabel A of A+.

Compliance

De mate van «compliance» is onderzocht: het voldoen van de portefeuille aan overige wet- en regelgeving en keuringsregimes wat betreft bijvoorbeeld brandveiligheid, gevaarlijke stoffen en hygiëne. De toetsing laat zien dat, met name vanwege de achterlopende technische kwaliteit van het vastgoed, het een moeilijke en kostbare opgave is om tijdig aan alle eisen op het gebied van brandveiligheid, gevaarlijke stoffen en hygiëne te voldoen. In de paragraaf *Maatregelen korte termijn* licht ik toe welke projecten reeds lopen om ervoor te zorgen dat Defensie aan deze eisen voldoet.

Voor met name installaties moeten wettelijk verplichte keuringen worden uitgevoerd en dient onderhoud en eventueel benodigd herstel te worden uitgevoerd. Defensie heeft met het RVB een afspraak om jaarlijks tenminste 90 procent van de installaties in gebouwen tijdig goedgekeurd te hebben.

Structureel betaalbaar

Tot slot is de mate van structurele betaalbaarheid onder de loep genomen. Hierbij is getoetst of de momenteel toegekende investerings- en instandhoudingsbudgetten toereikend zijn om de vastgoedportefeuille gezond te houden. Sinds 2018 kent Defensie een separate investeringsband in het Defensiebrede investeringsplan voor vastgoed. Deze bedraagt per jaar circa 250 miljoen euro (waarvan 15 miljoen euro investeringen gerelateerd aan wet- en regelgeving). Voor instandhouding is daarnaast per jaar gemiddeld 150 miljoen euro beschikbaar.

Zowel bij (vervangings)investeringen als instandhouding bestaat echter een in de afgelopen decennia opgelopen achterstand. Uit de voorgaande toetsing blijkt dat er een aanzienlijke interventie nodig is om de porte-

feuille op lange termijn weer gezond te krijgen. In de paragraaf *Aanpak lange termijn* wordt toegelicht op welke wijze Defensie deze achterstand wil inlopen en welke financiële opgave hieraan verbonden is.

Maatregelen korte termijn

Om ook op korte termijn een zichtbare stap te kunnen zetten in de leefbaarheid op vastgoedlocaties en te kunnen blijven voldoen aan wet- en regelgeving, is op korte termijn al een aantal maatregelen genomen.

Via bijvoorbeeld de projecten Bouwtechnische verbetermaatregelen brandveiligheid en Aanpassing vastgoed Defensie werkt Defensie er hard aan om in deelprojecten te kunnen blijven voldoen aan veranderende regelgeving op het gebied van onder andere asbestsanering, milieuregels en brandveiligheid. Eind 2019 zullen alle legeringsgebouwen die onder het toezicht vallen van IL&T, met uitzondering van Fort Erfprins, zijn aangepast aan de nieuwe brandveiligheidseisen. Legeringsgebouwen onder gemeentelijk toezicht, op de Caraïben en in Duitsland worden in 2019, 2020 en 2021 aangepakt. Wat betreft de overige 654 gebouwen waarvoor een vergunnings- of meldingsplicht bestaat (kantoren, lesgebouwen, werkplaatsen) zijn de brandscans in volle gang. Deze scans lopen tot 2020 door, waarbij acute tekortkomingen op het gebied van veiligheid direct worden verholpen. Voor alle gebouwen gelden mitigerende maatregelen tot de nodige aanpassingen zijn gemaakt conform de eisen uit het bouwbesluit. Zo zorgt Defensie er samen met het RVB voor dat er geen onveilige of ontoelaatbare situaties ontstaan. U bent over de laatste stand van zaken van deze verschillende projecten geïnformeerd in de Kamerbrief stand van zaken vastgoed Defensie (d.d. 25 april 2019, Kamerstuk 34 919, nr. 35).

Wat betreft internet op de legering is Defensie eveneens bezig met een verbetering op korte termijn. In de brief stand van zaken vastgoed Defensie heb ik u geïnformeerd dat in de legeringsgebouwen per device meer dan de afgesproken 5 MB/s beschikbaar is, met uitzondering van zeven locaties die nog op glasvezelverbindingen moesten worden aangesloten. Onlangs is de legering op de Oranjekazerne in Schaarsbergen aangesloten op glasvezelbekabeling. Wat betreft de legering op de overige zes locaties zijn de werkzaamheden reeds gestart of starten deze tijdig om eind 2019 alle legering op glasvezelbekabeling te hebben aangesloten. De huidige bandbreedte wordt bovendien gedurende dit jaar verder verhoogd, waardoor de totale bandbreedte eind 2019 30 GB/s is. Deze maatregelen resulteren erin dat eind 2019 alle gelegerde militairen goede mogelijkheden tot regulier internetgebruik (inclusief gebruik streamingsdiensten en games) hebben.

Naast de wettelijke verplichtingen hecht ik aan een veilige en goede leefomgeving van het personeel. De recent uitgevoerde inventarisatie van legeringsgebouwen en de aanpak van achterstallig onderhoud zijn daarom in het bijzonder aandachtspunten. Zoals gemeld in de Kamerbrief stand van zaken vastgoed Defensie van 25 april jl. is in de Defensienota voor het aanpakken van achterstallig onderhoud op de korte termijn 75 miljoen euro gereserveerd. Daarnaast trekt Defensie in 2019 nogmaals 25 miljoen euro uit voor het verbeteren van de legering (7,5 miljoen euro), facilitaire ondersteuning van locaties die vanuit de Defensienota alsnog worden aangehouden (8 miljoen euro) en het inlopen van onderhoudsachterstanden, waaronder het project ten behoeve van het vervangen van de koelinstallaties van datacenters (9,5 miljoen euro). Dit geld is beschikbaar naast de reguliere vastgoedbudgetten.

Ook werkt Defensie met het RVB samen om kleine, vaak zeer zichtbare en voelbare infraproblematiek sneller op te lossen. Hierbij is de insteek vergelijkbaar met de insteek van zelfstandige kleine aankopen. Het sneller oplossen van deze infraproblemen wordt mogelijk gemaakt door middel van een effectiever proces, een kortere lijn tussen commandanten en aannemers en het verbeteren van de doorloopsnelheid. Naar commandanten toe wordt actief gecommuniceerd over de mogelijkheden om deze problematiek sneller op te lossen.

Tot slot worden bij DOSCO om de veiligheid te verhogen de komende jaren stapsgewijs 20 vte'n aangesteld die commandanten gaan ondersteunen de veiligheid op hun locatie(s) te verbeteren.

Aanpak lange termijn

Objectgerichte revitalisering

Om de vastgoedportefeuille op lange termijn weer gezond te krijgen, is een inhaalslag nodig waarbij een significant andere werkwijze dan momenteel wordt gehanteerd. Daarom kiest Defensie voor een integrale aanpak vanuit een objectbenadering in plaats van de huidige gebouwbenadering, vormgegeven in een revitaliseringsplan. Een object kan (een clustering van) een kazerne(s), een vliegveld of een havencomplex zijn.

Het revitaliseringsplan omvat een objectgerichte aanpak gedurende 20 jaar voor tweederde van de portefeuille: de strategische kernvoorraad. Tot deze kernvoorraad behoren de gezichtsbepalende objecten in eigendom van Defensie binnen de Nederlandse grenzen waar veel personeel werkzaam is en die grote toegevoegde waarde voor het primaire proces van Defensie hebben wat betreft operaties, opleidingen of logistiek. Het plan heeft als doel om deze objecten conform de Defensienormen 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. Wat betreft nieuwbouw in het kader van de revitalisering wordt voor in ieder geval kantoren techniek ingepast om de bezetting te meten.

Het is niet mogelijk en niet noodzakelijk om het revitaliseringplan tegelijk op alle objecten te starten. In de objectgerichte revitalisering kunnen naar verwachting enkele (clusters van) objecten gelijktijdig aangepakt worden. De prioritering waarmee de objecten worden aangepakt, wordt gemaakt op basis van operationele urgentie, reeds aanwezige ontwikkelruimte, verwachte lengte van de doorlooptijd van de revitalisering en hoogte van het huidige energieverbruik. Op basis van deze factoren zijn Woensdrecht en Soesterberg aangewezen als pilot locaties.

In overleg met de Defensieonderdelen wordt gekeken op welke wijze de uitvoering van de revitalisering zo min mogelijk hinder veroorzaakt voor de normale bedrijfsvoering. Ook kan de prioritering worden aangepast op dringende thematische problematiek waarop op korte termijn moet worden ingegrepen vanwege veiligheid, wet- en regelgeving en prioriteiten ten behoeve van het personeel, zoals legering.

Regulier bouwprogramma

Naast het revitaliseringsplan blijft een vastgoedband voor het reguliere bouwprogramma (instandhouding en investeringen) bestaan. Voor de objecten die buiten de revitalisering vallen (circa een derde van de portefeuille) geldt dat zij vanuit het reguliere bouwprogramma worden ondersteund. Dit geldt eveneens voor de ontwikkelingen de komende

jaren die nog niet zijn voorzien en wel moeten worden geïmplementeerd, zoals nieuwe wetgeving.

Financiën lange termijn opgave

Defensie heeft op basis van het huidige vastgoedbestand de benodigde budgetten voor het revitaliseringsplan, de reguliere investeringen en instandhouding geraamd. Deze ramingen, die een periode van 20 jaar beslaan, en de aannames die hieraan ten grondslag liggen worden nog gevalideerd door een externe partij. Ik heb de ambitie om deze validatie in het derde kwartaal van 2019 gereed te hebben. Daarna bestaat er een gevalideerd beeld van de daadwerkelijk benodigde aanvullende budgetten, inclusief een aanvulling voor de verduurzaming van het vastgoed.

Op dit moment is het beeld dat aan het revitaliseringsplan gedurende 20 jaar een geraamde investering van 165 miljoen euro per jaar verbonden is. Om daarnaast via het reguliere bouwprogramma de rest van de portefeuille gezond te krijgen en te houden zijn gedurende die 20 jaar de investeringskosten geraamd op 405 miljoen euro per jaar. De opgave voor de instandhoudingskosten is geraamd op 180 miljoen euro per jaar. Deze investeringsopgaven houden rekening met de duurzaamheidsopgave zoals geraamd door het RVB in het kader van de Klimaatwet.

Dit betekent dat er ten opzichte van de huidige vastgoedband in totaal (investeringen inclusief revitalisering en instandhouding) voor het op orde krijgen van de vastgoedportefeuille een forse extra investering nodig is. Op basis van de resultaten van de externe validatie zal de omvang van de budgettaire impact inzichtelijk worden om het strategisch vastgoedplan inclusief de ambitie tot verduurzaming te kunnen uitvoeren. Ik zie daarbij het reële risico dat in de toekomst een groter deel van het investerings- en instandhoudingsbudget van de Defensiebegroting zal moeten worden besteed aan vastgoed. Daarbij heb ik oog voor prioriteitstelling en optimalisatie om de ramingen hanteerbaar te houden.

In de Defensiebegroting pas ik alvast voor 2020 en 2021 25 miljoen per jaar in en vanaf 2022 50 miljoen euro per jaar in ten behoeve van het SVP. Daarmee kan de vastgoedband worden opgehoogd om te kunnen starten met het revitaliseringsplan, om meer financiële ruimte te vinden voor het inlopen van reguliere investeringsachterstanden en om de in de Defensienota genoemde vastgoedlocaties open te houden.

Randvoorwaarden

Om aan de voorgestelde aanpak op lange termijn uitvoering te kunnen geven, geldt, naast de beschikbaarheid van de budgetten, een aantal randvoorwaarden wat betreft de capaciteit van Defensie, het RVB en de markt en de governance structuur van het vastgoed.

Capaciteit

Het in deze brief beschreven revitaliseringsplan betekent een fors groter beroep op de vastgoedketen, zowel intern Defensie, als bij het RVB. Ook is Defensie afhankelijk van de capaciteit van de vastgoedmarkt op de langere termijn. Om de beschikbare capaciteit en versnellingsmogelijkheden in kaart te brengen, bereidt Defensie samen met het RVB momenteel marktverkenningen voor, naar onder andere de voordelen van het aanpassen van de levensduur van vastgoed, standaardisatie en het gebruik van industriële productiemethoden. Deze verkenningen zijn medio 2020 gereed. Om deze mogelijke versnellingsopties te kunnen benutten,

zijn bovendien duidelijke en eenduidige (ontwerp)normen nodig. Hieraan wordt binnen Defensie gewerkt. Door middel van het SVP wordt de opgave die Defensie voor de portefeuille heeft over meerdere jaren inzichtelijk. Dit helpt om de voorspelbaarheid van de opgave te verbeteren en de capaciteit die hiervoor nodig is, intern Defensie maar ook bij het RVB en de markt, tijdig inzichtelijk te hebben. In de uitwerking van het SVP vraagt het afstemmen van de opgave op de beschikbare capaciteit en financiën de voortdurende aandacht van Defensie en het RVB.

Governance

Zoals gesteld in het Verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer is een heldere governance structuur inclusief de juiste sturing en een goede informatievoorziening, randvoorwaardelijk voor goed vastgoedmanagement. Dit geldt eens te meer bij het maken van een inhaalslag volgens het revitaliseringsplan. Defensie werkt daarom aan de implementatie van een nieuwe governance structuur voor vastgoed. Enerzijds gaat het om een goede afbakening van sturingsverantwoordelijkheden (op programma- en projectniveau). Deze afbakening wordt momenteel uitgewerkt. Anderzijds gaat het om het uitwisselen van de juiste vastgoedinformatie in de gehele keten, zodat goede vastgoedsturing en -management mogelijk is. Daartoe evalueren Defensie en het RVB dit jaar samen de afspraken over het uitwisselen van informatie en actualiseren we aan de hand van deze evaluatie dit jaar het Nadere Uitwerking Opdrachtgeversconvenant. Er wordt een begin gemaakt met de implementatie van de nieuwe governance structuur vanaf het vierde kwartaal van 2019.

Tot slot

Defensie heeft eerder vastgesteld dat het toekomstvast en duurzaam op orde krijgen van een uitgebreide en diverse vastgoedportefeuille een grote, complexe en langjarige opgave is, die zowel financieel als wat betreft capaciteit veel vergt. Daarnaast vragen ook veiligheid, materieel en personeel de voortdurende aandacht en zijn de opgaven op deze onderwerpen cruciaal voor het uitvoeren de grondwettelijke taken van Defensie. Daarom zet ik in op een lange termijn aanpak voor vastgoed. Dit SVP op hoofdlijnen biedt daartoe een eerste stap: het inzichtelijk maken van de staat van de portefeuille en, door middel van een objectgerichte aanpak, het vastgoed stapsgewijs op het juiste niveau brengen om de groeiende Defensieorganisatie te kunnen blijven faciliteren. De uitvoering van de genoemde maatregelen om op korte termijn zichtbare verbeteringen in het vastgoed te realiseren, is in volle gang. Defensie is daarnaast gestart met de uitwerking van de governance en het inzichtelijk maken van de beschikbare capaciteit en de versnellingsmogelijkheden. Vanwege de benodigde voorbereiding, waaronder de uitwerking van de genoemde randvoorwaarden maar ook het opstellen van een programma om op de eerste locaties Woensdrecht en Soesterberg te starten met de revitalisering, voorzie ik dat de eerste effecten van de revitalisering vanaf 2022 zichtbaar zijn.

Afhankelijk van de externe validatie, de capaciteit en de vorderingen die met de governance structuur van vastgoed worden gemaakt, wordt het SVP stapsgewijs verder uitgewerkt. Om hieraan recht te doen wordt u over de uitwerking van het SVP geïnformeerd in de begrotingscyclus.

Wanneer de uitvoering van het revitaliseringsplan leidt tot concrete projecten boven de 25 miljoen euro, worden deze opgenomen in het periodieke Defensie Projecten Overzicht.

De Staatssecretaris van Defensie,
B. Visser