

Vergaderjaar 2015–2016

33 763

Toekomst van de krijgsmacht

Nr. 87

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2015

De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer op 24 juli 2015 gevraagd om een technische briefing te verzorgen over het vastgoedbeleid van het Ministerie van Defensie. De aanleiding voor dit verzoek is het verschijnen van de beleidsnotitie «Strategisch vastgoedbeleid Defensie», met daarin opgenomen een verkorte weergave van het opdrachtgeversconvenant, en de meest recente halfjaarrapportage over onder andere de uitvoering van het Herbeleggingsplan Vastgoed Defensie (HVD). Een verzoek voor een technische briefing is ook gedaan aan het Ministerie van Defensie. De briefings vormen input voor het wetgevingsoverleg Materieel Defensie dat voor 2 november 2015 staat gepland.

In deze brief besteden we aandacht aan:

1. de veranderopgave voor het Defensievastgoed (§1);
2. normen en aanbevelingen uit eerder vastgoedonderzoek van de Algemene Rekenkamer (§2);
3. aandachtspunten bij het strategisch vastgoedbeleid, het opdrachtgeversconvenant met het Rijksvastgoedbedrijf en de halfjaarrapportages (§3).

Deze brief is naast eerder Rekenkameronderzoek gebaseerd op onderzoek dat we in de zomer van 2015 bij Defensie hebben uitgevoerd. In deze brief beperken we ons tot onderdelen op het strategische niveau. Het vaststellen van een strategisch vastgoedbeleid is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor de uitvoering van een succesvolle vastgoedstrategie.

1 Vastgoed Defensie: een aanzienlijke veranderopgave

Opeenvolgende reorganisaties en bezuinigingen bij Defensie hebben tot een ingrijpende veranderopgave op het gebied van vastgoed geleid. Er zijn de afgelopen jaren eenheden opgeheven en er werden locaties afgestoten. Daardoor was er sprake van een lagere bezettingsgraad op de

overgebleven locaties en versnippering van eenheden over Nederland.¹ De veranderopgave voor Defensie bestaat uit twee onderdelen: het vergroten van de doelmatigheid van de vastgoedportefeuille (§1.1) en de overdracht van het beheer en onderhoud van Defensievastgoed aan het Rijksvastgoedbedrijf (§1.2).

Deze veranderingen bij Defensie en de vastgoedbeslissingen die eruit volgen, vinden plaats binnen een bredere maatschappelijke context. De rijksoverheid werkt aan een slankere en efficiëntere organisatie, ook bij het Ministerie van Defensie. Aangezien vastgoed ondersteunend is aan het primaire proces en de maatschappelijke functie van organisaties, betekenen deze ontwikkelingen dat de behoefte aan vastgoed van het Rijk sterk afneemt. Naast deze verminderde behoefte moet er ook fors bezuinigd worden. Dat betekent voor het Ministerie van Defensie een forse besparing op zijn huisvestingslasten. Keerzijde van de afstoot van grote hoeveelheden vastgoed is meer leegstand: ongebruikte gebouwen in een toch al verzadigde markt. Panden en hun omgeving kunnen daardoor verloederen. Afstoot kan ook de werkgelegenheid in de regio beïnvloeden of raken aan ander beleid, bijvoorbeeld voor ruimtelijke ordening, duurzaamheid en het behoud van cultureel erfgoed. Nog een aandachtspunt: er zit veel kapitaal in het vastgoed van het Rijk; het vastgoed is en wordt gefinancierd met belastinggeld. In de stenen zit publiek kapitaal waar zorgvuldig mee omgegaan moet worden.

In tabel 1 hebben we een aantal kerncijfers opgenomen over de Defensieorganisatie en het vastgoed van Defensie.

Tabel 1 Kerncijfers Defensieorganisatie en vastgoed van Defensie

Ministerie van Defensie – Kerncijfers (begroting 2016)		
Budget: € 8.234 miljoen		
Ministerie van Defensie – Omvang vastgoedportefeuille (2014)		
<i>Gronden</i>	486 objecten ¹	35.242 hectare
<i>Gebouwen</i>	11.325 gebouwen	6,3 miljoen m ²

¹ Een object is een zelfstandig functionerende eenheid zoals een kazerne, vliegbasis of een haven. Dat kan bestaan uit meerdere gebouwen, werken en terreinen.

Bronnen: Ministerie van Defensie (2015). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2016. Kamerstuk 34 300 X, nr. 2 en Ministerie van Defensie (2015), *Strategisch vastgoedbeleid Defensie*.

1.1 Vergroting doelmatigheid vastgoedportefeuille

Na eerder inkrimpen op personeel besloot de Minister van Defensie in 2011 om ook structureel verder te besparen op het vastgoed.² Het ging om een besparing van € 61 miljoen per jaar vanaf 2017 op de exploitatielasten van het vastgoed. Deze besparing van € 61 miljoen moest gerealiseerd worden ten opzichte van de totale exploitatielasten in 2011: € 393 miljoen. Dit is een forse besparingsopgave.³ De maatregelen om die besparing te realiseren heeft de Minister van Defensie in 2012 en 2013 uitgewerkt in het HVD. In dit plan is op basis van een aantal uitgangspunten (waaronder concentratie en co-locatie) besloten tot het afstoten

¹ Ministerie van Defensie (2015). *Strategisch vastgoedbeleid Defensie*. Kamerstuk 33 763, nr. 77. Den Haag: Sdu.

² Ministerie van Defensie (2011). *Beleidsbrief Defensie; Brief Minister over ingrijpende bezuinigingsmaatregelen*. Kamerstuk 32 733, nr. 1. Den Haag: Sdu.

³ Bedrag komt uit mailwisseling met Ministerie van Defensie d.d. 07-10-2015. Het bedrag van € 393 miljoen is exclusief Kromhoutkazerne.

van vastgoed en het vergroten van de bezetting van een aantal gebouwen. Dit met het uiteindelijke doel om de doelmatigheid van het Defensievastgoed, en daarmee de Defensieorganisatie, te vergroten.⁴ Inmiddels verwacht de Minister een structurele besparing te kunnen realiseren van € 64,5 miljoen vanaf 2023. De Minister rapporteert over de voortgang van de operatie in halfjaarrapportages (zie §3.3).

Toen in 2013 de beleidsnota *In het belang van Nederland* verscheen, de nieuwe strategische visie op de krijgsmacht, had deze ook consequenties voor het vastgoed. In deze visie heeft de Minister van Defensie gekozen voor een flexibele en veelzijdig inzetbare krijgsmacht die operationeel en financieel duurzaam is, en in internationale samenwerking opereert.⁵ De concrete uitwerking van deze financieel duurzame krijgsmacht was, naast de maatregelen uit het HVD zoals concentratie van eenheden en verhoging van de bezettingsgraad, het streven naar een kleinere *footprint* (minder ruimtebeslag). De Commandant der Strijdkrachten heeft hierna opdracht gegeven om het gebouwenoppervlak voor 2020 met 8% te verminderen. Dit moet een aanzienlijke bijdrage leveren aan de besparingsdoelstelling, namelijk € 13,2 miljoen per jaar.⁶ Het te besparen bedrag is hierbij leidend, niet het ruimtebeslag.

1.2 Overdracht van beheer en onderhoud naar Rijksvastgoedbedrijf

Tot 1 juli 2014 was de Dienst Vastgoed Defensie (DVD) verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van het vastgoed van het Ministerie van Defensie. Per 1 juli 2014 heeft het nieuw opgerichte Rijksvastgoedbedrijf (RVB) die taak. Het RVB valt onder de Minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR).⁷ Per 1 januari 2015 is de ministeriële verantwoordelijkheid voor de taken van de DVD overgegaan naar de Minister voor WenR. De overgang van het Defensiepersoneel heeft plaatsgevonden per 1 augustus 2015.⁸

De overdracht van taken zorgt voor een grote verandering in de manier waarop met het Defensievastgoed wordt omgegaan: de Minister van Defensie gaat voortaan over *wat* er moet gebeuren met het Defensievastgoed en het RVB over *hoe* dat moet gebeuren. Dit geldt voor al het Defensievastgoed, dus niet alleen voor kantoren. Deze verandering vereist een andere inrichting van het vastgoedmanagement. We gaan hier in §3.2 nader op in. Defensie heeft nu de rol van opdrachtgever voor het RVB gekregen. Dit houdt ook in dat het RVB bijvoorbeeld de contracten sluit met aannemers voor nieuwbouw en onderhoud.

Ondanks de overgang van de DVD-taken en het personeel aan het RVB blijft verreweg het grootste deel – circa 99% – van het vastgoed in eigendom van het Ministerie van Defensie. De Minister behoudt de zeggenschap over belangrijke vastgoedbeslissingen, zoals behoefte-

⁴ Ministerie van Defensie (2013). *Herbeleggingsplan Vastgoed Defensie fase 3 – Beleidsbrief Defensie*. Kamerstuk 32 733, nr. 138. Den Haag: Sdu.

⁵ Minister van Defensie (2013). *Beleidsnota In het belang van Nederland*. Kamerstuk 33 763, nr. 1. Den Haag: Sdu.

⁶ Ministerie van Defensie (2015). *Halfjaarrapportage Vastgoed Defensie*. Kamerstuk 33 763, nr. 79. Den Haag: Sdu.

⁷ Naast de DVD zijn hierin ook de Rijksgebouwendienst, het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf en de directie Rijksvastgoed van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondergebracht.

⁸ Ministerie van Defensie (2015). *Voortgangsrapportage Vastgoed Defensie*. Kamerstuk 33 763, nr. 79. Den Haag: Sdu.

stelling, verwerving en afstoten. Ook de beveiliging en facilitaire zaken zijn bij de Minister gebleven.⁹

2 Normen en aanbevelingen uit eerder onderzoek Algemene Rekenkamer

We hebben de afgelopen jaren een aantal onderzoeken gedaan naar vastgoed, ook bij het Ministerie van Defensie. Hieronder geven we de voornaamste conclusies uit deze onderzoeken kort weer.

In ons jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek hebben we bij de Minister van Defensie steeds aandacht gevraagd voor de vormgeving van de opdrachtgeversrol die is ontstaan bij de overdracht van taken naar het RVB.¹⁰ Wij deden daarvoor onder andere de volgende aanbevelingen:

1. Stel een strategisch vastgoedbeleid op.
2. Stel het gewenste informatiearrangement vast.
3. Bepaal zorgvuldig welke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden wel en niet worden overgedragen.

Dit voorjaar constateerden we in het Verantwoordingsonderzoek 2014 dat de Minister van Defensie haar opdrachtgeversrol inderdaad verder heeft ingevuld. Zij heeft met het RVB een convenant gesloten over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. De andere twee aanbevelingen golden nog steeds: er was nog geen strategisch vastgoedbeleid en er was nog geen informatiearrangement vastgesteld. Inmiddels is het strategisch vastgoedbeleid er wel; hier gaan we later in deze brief op in.

In juni en juli 2015 hebben we twee rapporten over vastgoed gepubliceerd.¹¹ Zij maken beide deel uit van de serie rapporten over vastgoed in de *publieke sector*, waarbij we bij verschillende organisaties onderzoeken hoe zij met hun vastgoed omgaan.

We hanteren in verschillende onderzoeken het volgende model voor vastgoedmanagement:



Toelichting op het model:¹²

1. Op het strategische niveau worden besluiten genomen over de strategische kernvoorraad en wordt sturing gegeven aan de onderliggende niveaus. Op dit niveau staat het beleid voor de (totale) portefeuille centraal.

⁹ Ministerie van Defensie (2013). *Nota zeggenschap over vastgoed in gebruik bij Defensie na oprichting van het Rijksvastgoedbedrijf*. Referentienummer BS 2013032685.

¹⁰ Algemene Rekenkamer (2014). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Defensie 2014*. Kamerstuk 34 200 X, nr. 2 en Algemene Rekenkamer (2013), *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Defensie 2013*, Kamerstuk 33 941, nr. 1.

¹¹ Algemene Rekenkamer (2015), *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf*. Bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 176. Den Haag: Sdu; Algemene Rekenkamer (2015). *Huisvesting Nationale Politie*. Bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 551. Den Haag: Sdu.

¹² Algemene Rekenkamer (2015). *Huisvesting Nationale Politie*. Bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 551. Den Haag: Sdu.

2. Op het tactische niveau vindt het objectmanagement plaats. Onder objectmanagement vallen de besluiten over de verwerving en afstoting van vastgoed, het optimaliseren van het gebruik en de instandhouding van het vastgoed in de portefeuille. Op dit niveau staat het beleid voor de (afzonderlijke) objecten centraal.
3. Op het operationele niveau gaat het om objectbeheer. Hieronder valt het technische en facilitaire beheer en het bijhouden van de vastgoedadministratie. Op dit niveau staat het beheer van de afzonderlijke objecten centraal.

Op elk van deze drie niveaus moeten heldere afspraken en afstemming zijn over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Tussen deze niveaus lopen informatiestromen die het mogelijk maken om de portefeuille te analyseren en te sturen. Rapportages op strategisch niveau moeten bijvoorbeeld ook geaggregeerde informatie over de kosten van gebouwen en risico's in de portefeuille bevatten.

In deze brief beperken we ons tot onderdelen van het strategische niveau: het strategisch vastgoedbeleid, de overdracht van taken aan het RVB en de halfjaarrapportages HVD. Als het vastgoedmanagement op strategisch niveau (op onderdelen) op orde is, betekent dat niet automatisch dat ook het vastgoedmanagement op tactisch en operationeel niveau op orde is en andersom.

Uit onze eerdere rapporten herhalen we hier de normen die relevant zijn voor de situatie bij Defensie:

- Een strategisch vastgoedbeleid moet sturend zijn voor de te maken keuzes en voor het vastgoedmanagement.
- Een goede inrichting van het vastgoedmanagement vereist heldere financiële en maatschappelijke doelen, een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden, goed inzicht in de bestaande vastgoedportefeuille, een goede inbedding van risicomanagement en een toetsing van nieuwe plannen aan de huisvestingsnormen en de doelstellingen.
 - Kosteninzicht is onderdeel van goed vastgoedmanagement, maar we vinden het zo essentieel dat we het apart benoemen. Het gaat dan om inzicht in zowel eenmalige als structurele kosten, waarbij de structurele kosten te onderscheiden zijn naar exploitatie- en kapitaallasten. Dit inzicht is van belang om te kunnen weten wat het vastgoed en daarmee het Defensiebeleid kost. Dat inzicht is onverminderd in de nieuwe situatie van belang, waarin Defensie het beheer en onderhoud aan het RVB heeft overgedragen.

Daarnaast deden we in eerder onderzoek naar vastgoed bij Defensie onder andere de volgende aanbevelingen:

- Zorg voor een strategische behoeftestelling die de gewenste ontwikkelingsrichting van de krijgsmachtonderdelen geeft en vertaalt deze naar huisvestingseisen voor de middellange en lange termijn.
- Zorg voor voortgangsrapportages waarin de Minister de Tweede Kamer informeert over de beoogde en bereikte besparingen, de vereiste investeringen en de grootste risico's voor de vastgoedoperatie.¹³

¹³ Algemene Rekenkamer (2012). *Beleidsbrief Defensie*. Kamerstuk 32 733, nr. 108. Den Haag: Sdu.

3 Aandachtspunten bij strategisch vastgoedbeleid

Op basis van onze normen en aanbevelingen uit eerder onderzoek die van belang zijn voor het strategische niveau (zie §2) formuleren we een aantal aandachtspunten bij:

- de invulling van het strategisch vastgoedbeleid van Defensie (§3.1);
- het opdrachtgeversconvenant (§3.2);
- de halfjaarrapportages over het HVD (§3.3).

3.1 Strategisch vastgoedbeleid

Op 26 mei 2015 heeft de Minister de beleidsnotitie «Strategisch vastgoedbeleid Defensie» naar de Tweede Kamer gestuurd.¹⁴ We vinden het positief dat de Minister strategisch vastgoedbeleid heeft opgesteld. Dit beleid vormt de leidraad voor toekomstige besluiten over de vastgoedportefeuille, zoals besluiten om de portefeuille uit te breiden (verwerven), in te krimpen (afstoten) of om organisatiedelen naar een andere locatie te verplaatsen (verhuizen). De kaders van het strategisch vastgoedbeleid bestaan uit onder meer de doelstellingen die de Minister van Defensie nastreeft met het Defensievastgoed, ontwikkelingen op mondiaal, Europees en Nederlands niveau (binnen en buiten Defensie) en beleidsmatige keuzes (zoals financiële duurzaamheid en geografische spreiding en concentratie).

Als algemene richtlijn kiest de Minister van Defensie er in het strategisch vastgoedbeleid voor dat operationele overwegingen bij Defensie voorop staan, gevolgd door financiële overwegingen en ten slotte maatschappelijke overwegingen. Maatschappelijke overwegingen zijn geen primaire doelstelling voor de Minister van Defensie. Dit betekent dat wanneer vanuit maatschappelijk perspectief de keuze voor een bepaalde optie wenselijk is, terwijl die voor het Ministerie van Defensie operationeel of financieel gezien niet optimaal is, de belanghebbende partijen bereid zullen moeten zijn tot een financiële bijdrage. De Minister van Defensie besteedt daarmee in de strategie aandacht aan de mogelijke frictie tussen maatschappelijke doelen en financiële doelen. Het moet transparant zijn hoe het Rijk de afweging maakt tussen het realiseren van financiële doelen met vastgoed enerzijds en het met vastgoed bijdragen aan maatschappelijke doelen anderzijds.¹⁵

Niet alleen bij nieuwe vastgoedbeslissingen, maar ook voor de lopende uitvoering van het HVD moeten steeds opnieuw keuzes gemaakt worden waarbij de strategie de leidraad is. We beschouwen deze strategie als een belangrijke eerste stap.

Aandachtspunten

Bij de inhoud van het strategisch vastgoedbeleid hebben wij de volgende aandachtspunten:

- Het strategisch vastgoedbeleid is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor de uitvoering van een succesvolle vastgoedstrategie. Het beleid vormt een bouwsteen voor de operationele inzetbaarheid en moet voldoen aan de norm van operationele gereedheid. De krijgsmacht is een operationele organisatie die erop is gericht zijn hoofdtaken (bescherming grondgebied, bevorderen internationale rechtsorde en ondersteuning civiele autoriteiten) te allen

¹⁴ Ministerie van Defensie (2015). *Strategisch vastgoedbeleid Defensie. Toekomst van de Krijgsmacht*. Kamerstuk 33 763, nr. 77. Den Haag: Sdu.

¹⁵ Algemene Rekenkamer (2015). *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf*. Bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 176. Den Haag: Sdu.

tijde te kunnen uitvoeren. Het Defensievastgoed staat daaraan ten dienste.

De vastgoedstrategie zal ook echt in de uitvoering een rol van betekenis moeten krijgen. Wij bevelen de Minister van Defensie aan om de strategie consequent te gebruiken bij het nemen van vastgoedbeslissingen. Daarmee bedoelen we dat de Minister de richting van de strategie bewaakt, plannen daarop toetst en transparant is over eventuele afwijkingen van de strategie.

- Wij vinden dat het strategisch vastgoedbeleid voldoende inzicht moet geven in de mogelijke gevolgen van relevante **externe ontwikkelingen** zoals Compacte Rijksdienst en verdergaande internationale samenwerking op korte en lange termijn. De Minister van Defensie beschrijft deze ontwikkelingen, maar wat de gevolgen (kunnen) zijn voor de vastgoedportefeuille en hoe de Minister daar vervolgens mee wil omgaan is niet altijd duidelijk. Dat is wel van belang voor de strategie. De concrete vertaling zien we wel bij de ambities op gebied van energie: de Minister houdt in huidige ontwerpen al rekening met de verplichting dat alle nieuwe overheidsgebouwen die vanaf 2018 worden opgeleverd, energieneutraal zijn. Maar bij beleidsontwikkelingen zoals Compacte Rijksdienst zien we die vertaling op strategisch niveau naar de mogelijke gevolgen voor de vastgoedportefeuille nauwelijks. Verder zien we dat de Minister wel aangeeft dat verre-gaande internationale samenwerking gevolgen heeft voor het gebruik en de inrichting van vastgoed, maar niet wat dan die gevolgen zijn voor de vastgoedportefeuille.
We bevelen de Minister van Defensie aan om de (mogelijke) gevolgen van externe ontwikkelingen voor de vastgoedportefeuille beter te benoemen.
- Goed vastgoedmanagement vereist ook een goede **inbedding van risicomanagement** op alle niveaus. De Minister van Defensie besteedt in het strategisch vastgoedbeleid alleen in algemene termen aandacht aan het risicomanagement en beschrijft niet hoe het risicomanagement op alle niveaus wordt ingericht. Het bouwen, in bezit hebben en gebruiken van vastgoed brengt risico's met zich mee. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om financiële risico's als gevolg van het ontbreken van een totaaloverzicht van kosten van panden, bezettingsgraad en onderhoud. Wij missen een overzicht van deze risico's en het risicomanagement. We bevelen de Minister aan om duidelijker inzicht te geven in de vastgoedrisico's en de beheersing ervan.
- In het Verantwoordingsonderzoek over 2014 vroegen we aandacht voor de **strategische behoeftestelling** voor het Defensievastgoed. Een strategische behoeftestelling geeft de gewenste ontwikkelingsrichting van de krijgsmachtonderdelen aan en vertaalt deze naar huisvestingseisen voor de middellange en lange termijn. In de strategische behoeftestelling zouden alle huisvestingslocaties van de krijgsmacht moeten zijn betrokken. We constateerden in ons Verantwoordingsonderzoek 2014 dat dit niet het geval is geweest bij de nieuwbouw van de Michiel Adriaanszoon de Ruyterkazerne in Vlissingen. We bevelen de Minister van Defensie aan om een strategische behoeftestelling voor de mariniers op te stellen.

3.2 Opdrachtgeversconvenant Defensie-Rijksvastgoedbedrijf

Bij de oprichting van het Rijksvastgoedbedrijf heeft de Minister van Defensie een convenant gesloten met de Minister voor WenR, de eigenaar van het RVB.¹⁶ In dit convenant zijn de nieuwe rollen, taken en verdeling

¹⁶ Ministerie van Defensie (2015). *Toekomst van de krijgsmacht: Opdrachtgeversconvenant Ministerie van Defensie – Rijksvastgoedbedrijf. Versie 1.0* (2014). Bijlage bij Kamerstuk 33 763, nr. 65. Den Haag: Sdu.

van verantwoordelijkheden tussen Defensie en het RVB vastgelegd. Zo zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt over de dienstverlening die het RVB levert, over tarieven en over specifieke militaire aangelegenheden zoals het bewakings- en beveiligingsniveau.

Aandachtspunten

In ons onderzoek naar de huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf hebben we aangegeven dat we het een goede stap vinden dat rollen, taken en verdeling van verantwoordelijkheden tussen Defensie en het RVB zijn vastgelegd. Het convenant tussen Defensie en het RVB is daarmee een goed voorbeeld voor de convenanten die nog afgesloten moeten worden tussen het RVB en zijn andere opdrachtgevers.¹⁷

Bij de inhoud van het opdrachtgeversconvenant hebben wij de volgende aandachtspunten:

- De Minister van Defensie heeft met het RVB afgesproken dat de overgang naar het RVB voor Defensie niet duurder wordt.¹⁸ Deze afspraak is uitgewerkt in de vorm van een financieel kader, dat leidend is bij de overgang van de DVD naar het RVB. In de praktijk, zo was al bekend voor de overgang van de DVD naar het RVB, blijkt dit kader krap. De Minister van Defensie accepteert daarom tijdelijk, in ieder geval tot 2019, een lager onderhoudsniveau. Deze keuze was al gemaakt voorafgaand aan de overgang van taken aan het RVB.¹⁹ Wij zien als gevolg van de keuze voor een (tijdelijk) lager onderhoudsniveau drie risico's, namelijk:
 - Houdbaarheid: later dit jaar verwacht het RVB een kostprijsmodel te hebben. Wanneer dit kostprijsmodel bekend is, wordt duidelijk of en in welke mate de huidige tarieven voor Defensie afwijken van de kostprijs voor het RVB. Als die afwijking structureel groot zou zijn, is de vraag of de afgesproken uurtarieven houdbaar zijn op de lange termijn, omdat andere Rijkspartijen dan indirect voor Defensie zullen betalen.
 - Duurzaamheid: een lager niveau van onderhoud de komende jaren kan leiden tot extra kosten voor groot onderhoud in de toekomst.
 - Wenselijkheid: een lager onderhoudsniveau dan gebruikelijk bij het Rijk kan onwenselijk zijn, bijvoorbeeld als personeel voor langere tijd op die locatie verblijft. Ook kan rijksbreed medegebruik van het Defensievastgoed om een hoger onderhoudsniveau vragen dan nu afgesproken.
- De Minister heeft nog niet bepaald welke informatie zij van het RVB wil ontvangen om haar opdrachtgeversrol goed te kunnen invullen.²⁰ De Minister verwacht het informatiestatuut dat dit moet regelen in de loop van 2016 pas definitief te maken, na de eerste praktijkervaringen. Wij vinden het belangrijk dat er in de relatie tussen het RVB en Defensie duidelijkheid is over de informatie die beide nodig hebben om hun rollen als respectievelijk opdrachtnemer en opdrachtgever goed te kunnen uitoefenen.

¹⁷ Algemene Rekenkamer (2015). *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf*. Bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 176. Den Haag: Sdu; Algemene Rekenkamer (2015). *Huisvesting Nationale Politie*. Bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 551. Den Haag: Sdu.

¹⁸ Ministerie van Defensie (2014). *Toekomst van de krijgsmacht; Brief Minister met de voortgangsrapportage vastgoed Defensie*. Kamerstuk 33 763, nr. 53. Den Haag: Sdu.

¹⁹ Ministerie van Defensie (2014). *Nota Financieel kader ten behoeve van de toekomstige dienstverlening door het Rijksvastgoedbedrijf*.

²⁰ In het *Verantwoordingsonderzoek 2014* drongen wij aan op de totstandkoming van een informatie-arrangement.

Verder is voor de ambitie van de Minister om meer met levensduurkosten te gaan werken²¹ een goed kosteninzicht ook van belang. Informatie over de kosten voor beheer en onderhoud ligt sinds de overgang bij het RVB.

Andere informatie, bijvoorbeeld over de bezettingsgraad, is bij de Minister van Defensie niet geheel bekend. Wij constateren dat de Minister van Defensie niet op alle grote locaties het ruimtegebruik beoordeelt aan de hand van vastgoednormen (NOVA).²² De Minister heeft nog onvoldoende inzicht in het **feitelijk gebruik en de bezetting van het Defensievastgoed** en daarmee in het besparingspotentieel. Het compleet krijgen daarvan is een forse opgave gezien het grote aantal Defensiegebouwen en -objecten.

3.3 Halfjaarrapportages

Om een reëel beeld te geven van de vastgoedoperatie, hebben we de Minister van Defensie in 2012 aanbevolen om de Tweede Kamer via rapportages te informeren over de beoogde en bereikte besparingen, de vereiste investeringen en de belangrijkste risico's.²³

Aandachtspunten

Sinds mei 2013 stuurt de Minister halfjaarlijkse voortgangsrapportages over de besparingen op het vastgoed van Defensie aan de Tweede Kamer.²⁴ Wij vinden dit een goede ontwikkeling; andere door ons onderzochte organisaties geven dat inzicht in de totale kosten en besparingen van de vastgoedplannen niet (het RVB) of presenteren alleen begrotingscijfers (de Nationale Politie).

Volgens de meest recente halfjaarrapportage van juni 2015 realiseert de Minister van Defensie in 2019 per jaar een besparing van € 51,0 miljoen en een besparing van € 64,5 miljoen vanaf 2023. Dat betekent dat de besparingsdoelstelling van € 41,9 miljoen gehaald zou worden.

In de voortgangsrapportages licht de Minister de veranderingen in de investeringen toe, beschrijft zij het effect op de exploitatie en licht zij de belangrijkste risico's voor het bereiken van de besparingsdoelstelling toe. Doordat sommige maatregelen bij nader inzien minder opleveren, maatregelen vertragen, of er meer investeringen nodig zijn dan voorzien, wisselt het beeld van de investeringen en het besparingspotentieel per half jaar regelmatig (zie tabel 2). Voor meer bevindingen over de investeringen bij het Ministerie van Defensie verwijzen we u naar onze brief «*Aandachtspunten bij de begroting 2016 van het Ministerie van Defensie*».

²¹ Ministerie van Defensie (2013). *Toekomst van de krijgsmacht: Nota In het belang van Nederland*. Bijlage bij Kamerstuk 33 763, nr. 1. Den Haag: Sdu.

²² De Taskforce NOVA onderzoekt momenteel nog wat het feitelijk gebruik van de grootste militaire complexen in de praktijk is en richt zich alleen op de grootste locaties die het meest effect zouden hebben op besparingen. Ministerie van Defensie (2014). *Toekomst van de krijgsmacht; Brief Minister over de wijzigingen ten opzichte van de vorige halfjaarrapportage over vastgoed van 26 augustus 2014*. Kamerstuk 33 763, nr. 60. Den Haag: Sdu.

²³ Algemene Rekenkamer (2012). *Beleidsbrief Defensie*. Kamerstuk 32 733, nr. 108. Den Haag: Sdu.

²⁴ Ministerie van Defensie (2013). *Beleidsbrief Defensie: Eerste halfjaarrapportage over het Herbeleggingsplan Vastgoed Defensie*. Kamerstuk 32 733, nr. 129. Den Haag: Sdu.

Tabel 2 Cijfers in halfjaarrapportages over besparingen en investeringen

	HVD ¹	Halfjaarrapportage				
	2012 en 2013	1	2	3	4	5
		Mei 2013	Nov. 2013	Aug. 2014	Nov. 2014	Juni 2015
Verwachte realisatie besparingen	€ 37,2 mln.	€ 41,9 mln. m.i.v. 2019	€ 41,9 mln. m.i.v. 2019	€ 46,8 mln. m.i.v. 2019	€ 66,4 mln. m.i.v. 2020	€ 64,5 mln. m.i.v. 2023
Besparingsdoelstelling	€ 61 mln. Vanaf 2017	€ 61 mln. Vanaf 2017	€ 41,9 mln. Vanaf 2019	idem	idem	idem
Investeringen ²	€ 477 mln.	€ 397 mln.	€ 420,9 mln.	€ 395 mln.	€ 483 mln.	€ 395,3 mln.

¹ Ministerie van Defensie (2011). *Herbeleggingsplan Vastgoed Defensie*.

² In deze bedragen zijn de investeringsuitgaven voor de nieuwbouw van een marinierskazerne in Vlissingen nog niet meegerekend, schrijft de Minister in de halfjaarrapportages.

Ook de vijfde voortgangsrapportage laat een grote verandering zien. Dan wordt het door Defensie te investeren bedrag met € 88 miljoen naar beneden bijgesteld door «actuelere ramingen van bestaande maatregelen» en niet door gewijzigde plannen.

We bevelen de Minister aan om met bandbreedtes te werken en deze op te nemen in de rapportage, zodat schommelingen in de planning en de doelrealisatie van de vastgoedoperatie minder als een verrassing komen.

4 Reactie Minister van Defensie

De Minister van Defensie heeft op 16 oktober 2015 gereageerd op onze brief. Hieronder volgt een samenvatting van haar reactie. De volledige reactie is te raadplegen op www.rekenkamer.nl. We sluiten de brief af met ons nawoord.

Aandachtspunten invulling strategisch vastgoedbeleid

De Minister beschouwt de aanbeveling dat de vastgoedstrategie in de uitvoering een rol van betekenis moet krijgen, als ondersteuning van haar beleid. Ze geeft aan dat het beleid leidend is bij alle toekomstige vastgoedbesluiten, ook bij de lopende uitvoering van het Herbeleggingsplan Vastgoed Defensie. Bij eventuele afwijkingen die de strategische kernvoorraad raken zal de Minister de Tweede Kamer daarover informeren.

De Minister geeft aan dat het strategisch vastgoedbeleid evenwel geen *masterplan* is met daarin alle concrete vastgoedplannen en -projecten. Het is juist bedoeld als kader voor individuele besluiten waarbij de geschetste (externe) ontwikkelingen de relevante context vormen. Deze ontwikkelingen hebben niet in alle gevallen direct gevolgen voor de vastgoedportefeuille van Defensie op het strategische niveau.

De Minister onderschrijft dat bij de inbedding van het risicomanagement verbetering mogelijk is. De komende maanden zal ze de paragraaf risicomanagement met behulp van een externe expert nader uitwerken. Daarnaast is de Minister bezig beter inzicht te krijgen in het feitelijk gebruik en de bezetting van het Defensievastgoed. Ze zegt toe dat het Commando Dienstencentra zal worden belast met het opbouwen en bijhouden van een actueel inzicht op grond van de resultaten van de taskforce Nova. Ze vindt dit nodig voor een beter inzicht in de kosten en het besparingspotentieel.

Over de aanbeveling tot strategische behoeftestelling voor het Defensievastgoed zegt de Minister dat zij de gewenste ontwikkelrichting van de krijgsmacht en de belangrijkste gevolgen daarvan voor het vastgoedbestand in diverse stukken heeft benoemd (beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis* uit 2011; nota *In het belang van Nederland* uit 2013; Herbeleggingsplan Vastgoed Defensie). De gevolgen voor specifieke eenheden worden uitgewerkt in afzonderlijke projecten volgens het DMP-proces. De behoeftestelling voor de marinierskazerne is in 2012 voltooid (Kamerstuk 33 358, nr. 1), aldus de Minister. Een strategische behoeftestelling voor het Korps Mariniers, voor zover deze niet door de Marinestudie uit 2005 en de genoemde behoeftestelling uit 2012 wordt afgedekt, acht de Minister daarom op dit moment niet langer opportuun.

Aandachtspunten opdrachtgeversconvenant Defensie-Rijksvastgoedbedrijf

De Minister geeft aan dat Defensie heeft gekozen voor een sober maar toereikend onderhoud van het vastgoed. Het is niet zo dat deze keuze samenhangt met de afspraak dat de overgang naar het RVB voor Defensie niet duurder mag worden. Defensie heeft volgens de Minister met het RVB duidelijke afspraken gemaakt over het onderhoudsniveau en het beschikbare onderhoudsbudget. Op basis van die afspraken wordt voorkomen dat een aanpassing van het kostprijsmodel leidt tot hogere kosten voor Defensie. Een lager niveau van onderhoud hoeft ook niet te leiden tot extra kosten voor groot onderhoud in de toekomst, stelt de Minister.

Het informatiestatuut waarin staat beschreven hoeveel en welke informatie de Minister van het RVB wil ontvangen, is volgens de Minister inderdaad nog niet vastgesteld. Wel bestaan er voorlopige afspraken over rapportages. De rapportagecyclus loopt inmiddels en de afspraken zijn al enkele malen bijgesteld. De Minister beschouwt 2015 wat dat betreft als een *leerjaar*. Defensie wil eerst ervaring opdoen met de gemaakte afspraken om vervolgens het statuut aan te passen en vast te stellen.

Aandachtspunt halfjaarrapportages

De Minister geeft aan dat met name de maatregelen die nog in de studiefase dan wel in voorbereiding zijn, nog onderhevig zijn aan bijstelling. Daarnaast is een aantal deelprojecten vervallen. Naarmate de uitwerking van de plannen of de realisatie vordert, zullen de schommelingen en de daarmee gepaard gaande risico's afnemen. De aanbeveling om met bandbreedtes te werken en deze op te nemen in de rapportage neemt de Minister over.

De Minister ziet de gezamenlijke review van het vastgoedbeheer bij Defensie als de eerste stap om de samenwerking tussen de Algemene Rekenkamer en Defensie op het vastgoeddossier te versterken. Die goede samenwerking heeft zich ook de afgelopen tijd voortgezet. Daar dankt de Minister de Algemene Rekenkamer voor.

5 Nawoord Rekenkamer

Wij constateren met genoegen dat de Minister het belang van de consequente uitvoering van de strategie onderschrijft. Ook zijn wij positief over de maatregelen die ze wil nemen om het vastgoedbeheer te verbeteren: een betere uitwerking van het risicomanagement, het opbouwen van een actueel inzicht in het gebruik en de bezetting van Defensielocaties en het toepassen van bandbreedtes in de halfjaarrapportages over het Herbeleggingsplan Vastgoed Defensie. De uitwerking van

het kostprijsmodel door het RVB is cruciaal. Dan ontstaat zicht op de vraag of het vastgoed van Defensie houdbaar is gefinancierd. Daarnaast bevelen wij aan helder te zijn over de mogelijke (financiële) consequenties van het lagere onderhoudsniveau.

We zullen de maatregelen van de Minister en de uitvoering van de afspraken met het Rijksvastgoedbedrijf met belangstelling blijven volgen en daarover rapporteren in het Verantwoordingsonderzoek 2015.

We gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten bij het vastgoed van het Ministerie van Defensie.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. Visser,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris