

Vergaderjaar 2012–2013

32 733

Beleidsbrief Defensie

Nr. 110

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 1 februari 2013

De vaste commissie voor Defensie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over de brief van 18 december 2012 inzake het vastgoedplan Defensie (Kamerstuk 32 733, nr. 108).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 1 februari 2013. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ten Broeke

De adjunct-griffier van de commissie,
Dekker

Vraag 1 (pagina 2)

Is naar uw mening het verschil in opgaaf tussen Defensie en het Kadaster van 6697 hectares voldoende opgehelderd?

Antwoord

In ons onderzoek *Vastgoed van het Rijk: volume en waarde* (december 2011) hebben wij geconstateerd dat Defensie in haar eigen administratie 6697 hectare meer had geregistreerd dan wat uit gegevens van het Kadaster over het Defensievastgoed bleek.

Uit antwoorden van de minister van Defensie op vragen over ons toenmalige onderzoek, blijkt dat een verschil van 1318 hectare resteerde dat niet te verklaren was voor Defensie. Dit werd geweten aan het ontbreken van een centrale registratie van de gemengde/overige gebruiksrechten (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 123 nr. 2, vraag 14). Het verschil in opgaaf tussen Defensie en het Kadaster is dus nog niet helemaal opgehelderd.

Vraag 2 (pagina 2)

Heeft Defensie nu een adequaat inzicht in het volume en de waarde van haar vastgoed?

Antwoord

Nee, zie antwoord op vraag 1.

Vraag 3 (pagina 4)

Welke lessen zijn er voor Defensie uit deze eerdere projecten te trekken op het terrein van financiën, risico's en tijdspad? Kan worden toegelicht welke inzichten deze ervaringen verder opleveren die mogelijk relevant zijn voor de besluitvorming rond de afstootprojecten uit het Herbeleggingsplan Vastgoed Defensie (HVD)?

Antwoord

Om te komen tot een reëel plan en tijdspad zou het Ministerie van Defensie rekening kunnen houden met ervaringen met eerdere afstotingsprojecten zoals het Feniksproject en het PrOMT-project:

- Het is voor het Ministerie van Defensie soms lastig om objecten op tijd vrij te maken voor overdacht aan het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB). Zoals het schuifplan Ermelo laat zien is er sprake van een complexe aaneenschakeling van verhuis- en verbouwingsoperaties. Er moeten voldoende mensen en middelen beschikbaar zijn voor de uitvoering.
- Het overleg over de planologische herbestemming vergt meer tijd dan waarmee wordt rekening gehouden. De daadwerkelijk afstoot vindt later plaats dan vooraf werd verwacht. De ontvangst van de opbrengst uit verkoop en lagere exploitatiekosten komen later tot stand dan vooraf was ingeboekt. In de planning kan daar meer rekening mee gehouden worden. Daarnaast kost dit overleg veel personele capaciteit, ook deze kostenpost kan aanzienlijk oplopen.
- De bodemsaneringsproblematiek op de concrete locatie blijkt in een later stadium van de uitvoering regelmatig tegen te vallen. Dat leidt tot extra overleg en discussie over het saneringsniveau en de verdeling van de kosten.
- Ook de marktomstandigheden en moeilijk verkoopbaar vastgoed kunnen een vlotte afstoting in de weg staan.

Bovenstaande factoren vormen een risico voor de uitvoering. Door een goede organisatie van het afstootproces, met betrokkenheid van het Ministerie van Defensie, het RVOB en regionale partijen, kan daar al in een vroeg stadium op geanticipeerd worden. Er moet bepaald worden wat een optimale aanpak is, gegeven de omstandigheden, bijvoorbeeld:

- als pakket afstoten of elk object afzonderlijk;
- zelf saneren of kosten verdisconteren in de prijs;
- in tijdelijk beheer;
- via reguliere verkoop afstoten of pas na gebiedsontwikkeling.

Vraag 4 (pagina 4)

Kunt u inzicht geven in de ingeschatte risico's van Defensie van de ingeboekte bezuinigingen op de exploitatiekosten?

Antwoord

We hebben bij het Ministerie van Defensie geen uitgewerkt overzicht van de risico's van dit project aangetroffen. Onze grootste zorg daarbij is dat er nog geen financieel sluitend pakket is, de aansturing nog onvoldoende is en besluiten deels onvoldoende zijn onderbouwd. Daarom is onze verwachting dat de besparingen later en niet met de beoogde omvang worden gerealiseerd.

Vraag 5 (pagina 4)

Heeft u de informatie over het behalen van de taakstelling inmiddels ontvangen? Zo nee, heeft u Defensie daarom verzocht? Zo ja, wat is deze informatie?

Antwoord

Omdat de besparingen zijn ingeboekt op de verschillende begrotingsartikelen is het lastig vast te stellen of het herbeleggingsplan op koers ligt: het is niet af te meten aan één begrotingsartikel. We hebben van het Ministerie van Defensie een overzicht gekregen van de wijze waarop de taakstelling is verwerkt in de verschillende begrotingsartikelen, zie hieronder.

Ingeboekte besparingen met ingang van 2017, ten opzichte van 2012 (in miljoen €)

Beleidsartikel	Per 2017
21 Commando zee strijdkrachten	4,5
22 Commando land strijdkrachten	17,3
23 Commando lucht strijdkrachten	11,5
24 Commando Koninklijke marechaussee	1,7
25 Defensie Materieel Organisatie	4,6
26 Commando Dienstencentra	11,3
Totaal	50,9

De € 10 miljoen besparingen uit spoor 3 is ingeboekt op de desbetreffende begrotingen.

Vraag 6 (pagina 8)

Kunt u toelichten of er naast de besluiten over de verplaatsing van de marinierskazerne en de sluiting van de Koninklijke Militaire School (KMS) Weert nog meer besluiten niet deugdelijk onderbouwd zijn? Zo ja, welke besluiten zouden beter onderbouwd moeten worden?

Antwoord

We hebben alleen de onderbouwing van drie grotere maatregelen nader onderzocht. Naast de besluitvorming omtrent de marinierskazerne en de sluiting van KMS Weert gaat het om de maatregel om de oppervlakte voor opslagcapaciteit met 20% te verminderen. We hebben vastgesteld dat deze laatste maatregel nog niet met concrete plannen is ingevuld.

Vraag 7 (pagina 8–9)

Heeft u inzicht gekregen in alle voor de besluitvorming over de marinierskazerne relevante informatie (zowel wat betreft documentatie van het Rijk als de provincie)?

Antwoord

Alle informatie die wij meenden nodig te hebben, hebben we bij het Ministerie van Defensie opgevraagd en verkregen. We hebben ons gericht op de informatie die ten grondslag lag aan de besluitvorming door de minister. Voor zo ver de minister daarbij informatie van anderen gebruikt – bijvoorbeeld van andere overheden – beoordelen wij het gebruik dat de minister van die informatie maakt. Onderzoek naar en beoordeling van de business cases die door een gemeente of provincie zelf zijn opgesteld, vallen buiten de reikwijdte van ons onderzoek en onze bevoegdheid.

Vraag 8 (pagina 8–9)

Hoe beoordeelt u het feit dat de minister zich in het DMP-proces ten aanzien van de nieuwe marinierskazerne beperkt tot de A-fase, en de B, C en D-fase achterwege wil laten?

Antwoord

Het is aan de Tweede Kamer om met de minister desgewenst aanvullende afspraken te maken over de informatievoorziening over dit project.

Vraag 9 (pagina 8–9)

Had een uitgebreidere DMP-procedure, met vergelijking van de alternatieven, mits tijdig ingezet, noodzakelijkerwijs geleid tot vertraging in de besluitvorming?

Antwoord

Nee, niet noodzakelijkerwijs.

Vraag 10 (pagina 8–9)

Welke nieuwe inzichten zijn volgens u ontstaan tijdens het doorlopen van de DMP-A procedure voor het besluit over de marinierskazerne in Vlissingen?

Antwoord

We hebben geconstateerd dat nieuwe inzichten hebben geleid tot een aanpassing in de behoeftestelling. Er is bijvoorbeeld sprake van enkele neerwaartse bijstellingen:

- Op grond van beter uitgewerkte cijfers kon de legeringsbehoefte worden bijgesteld van (aanvankelijk 2100 vte via) 1890 vte naar 1788 vte.¹
- De behoefte aan lesgebouwen is bijgesteld van 6000 m² naar 2000 m².
- Voor de werkplaats kon in plaats van 45 werkpunten worden volstaan met 22 werkpunten.

Een opwaartse bijstelling betrof het toevoegen van een pistoolschietbaan.

Vraag 11 (pagina 8–9)

Heeft de minister volgens u een voldoende zorgvuldige, transparante en faire vergelijking gemaakt tussen nieuwbouw van een marinierskazerne in Vlissingen en renovatie van de bestaande in Doorn, nu bijvoorbeeld het energiezuinig bouwen wel mee is genomen bij nieuwbouw, maar niet bij renovatie?

¹ Beleidsbrief Defensie, lijst van vragen en antwoorden, vastgesteld 23 november 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 733, nr. 51.

Antwoord

De vergelijking die de minister heeft gemaakt, is – met instemming van de Tweede Kamer – beperkt gebleven tot een vergelijking van de exploitatiekosten na nieuwbouw in Vlissingen en een gerenoveerd Doorn. De minister heeft zijn duidelijke voorkeur uitgesproken voor Vlissingen. Wij hebben niet vastgesteld of sindsdien voldoende welwillend gekeken is naar «blijven in Doorn» of naar andere bestaande locaties. We hebben in ons onderzoek wel de kanttekening geplaatst dat meer gedaan had kunnen worden om een oplossing te vinden voor het ruimtegebrek. Zo had de minister de mogelijkheden op de alternatieve, reeds bestaande locaties nader kunnen onderzoeken bij de onderbouwing van het DMP-A-besluit.

Vraag 12 (pagina 8–9)

Had een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), mits tijdig ingezet, noodzakelijkerwijs geleid tot vertraging in de besluitvorming?

Antwoord

Nee, niet noodzakelijkerwijs.

Vraag 13 (pagina 8–9)

Wat zijn volgens u de belangrijkste risico's bij de nieuwbouw in Vlissingen? Zitten hierbij ook financiële risico's? Zo ja, welke?

Antwoord

Een belangrijk risico dat aan deze nieuwbouw is verbonden, is dat nieuwbouw gezien de verdere ontwikkelingen binnen de krijgsmacht, de nieuwe bezuinigingen en de beschikbaarheid van andere bestaande locaties wellicht uiteindelijk niet nodig is. Naast de bouwrisico's zien wij als belangrijke risico's:

- de beschikbaarheid van oefenterreinen en de mogelijkheid om deze «om niet» te kunnen gebruiken;
- het aantal binnenslapers (medewerkers die op het kazernecomplex overnachten).

Tegenover een voorziene besparing op exploitatiekosten staat een grote investering. De hoogte van die investering brengt ook het risico met zich mee van «verdringing» van andere noodzakelijke investeringen.

Vraag 14 (pagina 8–9)

Hoe groot acht u het risico dat het investeringsbudget voor de nieuwe marinierskazerne in Vlissingen van mogelijk € 200 miljoen overschreden wordt, gezien de onzekerheden en risico's die u signaleert en de ervaringen met vastgoedprojecten van Defensie in het recente verleden?

Antwoord

Het is nog niet te zeggen of het investeringsbudget zal worden overschreden. Dat zal mede afhangen van de wijze waarop de bouwrisico's tussen overheid en markt worden verdeeld en beheerst, of via een traditionele aanpak of via pps-aanpak bijvoorbeeld in de vorm van dbfmo-contract.² Overschrijdingen van budgetten kunnen voorkomen bij zowel de traditionele als de pps- aanbestedingswijze. Als er besloten wordt om de Marinierskazerne in Vlissingen aan te besteden via een DBFMO contract dan zijn een aantal belangrijke aandachtspunten op zijn plaats. In 2013 verschijnt een rapport van de Algemene Rekenkamer over contractmanagement bij DBFMO-contracten. Hierin geven wij aandachts-

² Bij een dbfmo-contract is de marktpartij niet alleen verantwoordelijk voor de bouw (**B**uilt), maar ook voor het ontwerp (**D**esign), inanciering (**F**inance), onderhoud (**M**aintain) en exploitatie (**O**perate).

punten bij de uitvoering van DBFMO-contracten om de overschrijding van het budget (beter) te beheersen.

Vraag 15 (pagina 8–9)

Welke voor Vlissingen gunstige aannames bevat het besluit om de nieuwe marinierskazerne in Vlissingen te bouwen nog meer, behalve het energiezuinig bouwen? Kunt u per aanname een toelichting geven waarom deze gunstiger is?

Antwoord

Het DMP-A-besluit bevat een aantal aannames die allemaal gunstig moeten uitpakken om de beoogde besparing te realiseren:

- de beschikbaarheid van oefenterreinen en de mogelijkheid om ze «om niet» te kunnen gebruiken;
- het percentage binnenslapers;
- bodemsanering niet noodzakelijk, op het terrein van de nieuw de bouwen kazerne is sprake van bodemverontreiniging. Het Ministerie van Defensie gaat ervan uit dat sanering niet noodzakelijk is omdat het betreffende deel van het terrein niet bebouwd gaat worden.

Vraag 16 (pagina 8–9)

Bent u bereid de besluitvormingsproces rondom de nieuwe marinierskazerne kritisch te blijven volgen en de Kamer daarover te informeren?

Antwoord

Ja, wij blijven het besluitvormingsproces over de marinierskazerne volgen. Indien we daar aanleiding voor zien, zullen we de Tweede Kamer daar aanvullend over informeren.

Wij wijzen er wel op dat u voor de informatie allereerst afhankelijk bent van de wijze waarop de minister van Defensie u informeert.

Vraag 17 (pagina 10)

Hoe beoordeelt u het besluit van de minister om de KMS te verplaatsen van Weert naar Ermelo? Is deze besluitvorming zorgvuldig genoeg geweest? Is de Kamer voldoende geïnformeerd over de risico's van dit plan?

Antwoord

De sluiting van KMS Weert maakt deel uit van het schuifplan Ermelo. Het schuifplan Ermelo betreft een complex project, met aanzienlijke risico's vooral door de volgtijdelijkheid van verplaatsing van eenheden, verbouwen, verhuizen en afstoten.

Net als bij de marinierskazerne bestaat het risico van een hoge investering met een lange terugverdientijd. Bij het schuifplan is dat risico echter wel veel kleiner. In vergelijking met de marinierskazerne is de benodigde voorinvestering geringer.

In onze brief *Vastgoedplan Defensie* hebben wij met de beschrijving vooral het planningsrisico van deze complexe schuifoperatie willen illustreren. Wij gaven daarbij aan dat wij het tijdsplan voor de sluiting van de KMS Weert krap vinden.

Er is nu al sprake van vertraging. Onduidelijk is nog of het tijdschema wordt gehaald. Het Ministerie van Defensie heeft nog geen duidelijk tijdsplan voor de hele operatie en de afzonderlijke verplaatsingen. Ook de beoogde sluitingen van vier locaties zijn niet van een tijdsplan voorzien. Ook het schuifplan Ermelo heeft een DMP-A-besluit doorlopen, waarin dit risico en andere risico's worden signaleerd. De minister heeft de Tweede Kamer vooralsnog geen DMP-A-brief over gestuurd, maar wel op hoofdlijnen geïnformeerd over de stand van de uitvoering.

Vraag 18 (pagina 10)

Hoe beoordeelt u het business plan voor het behoud van de KMS in Weert? Deelt u de opvatting van de minister dat het niet voorziet in een substantiële compensatie voor de structurele besparing van € 4,2 miljoen die Defensie zou mislopen door de KMS in Weert te houden?

Antwoord

We hebben ons gericht op de informatie die ten grondslag lag aan de besluitvorming door het Ministerie van Defensie. Onderzoek naar de business cases van gemeenten of provincies zelf vallen buiten de reikwijdte van ons onderzoek en onze bevoegdheid (zie ook ons antwoord op vraag 7).

Vraag 19 (pagina 10)

Kunt u nader toelichten welke kanttekeningen er te plaatsen zijn bij het besluit om de KMS Weert te sluiten, nu deze paragraaf zich tot een opsomming van feiten beperkt?

Antwoord

Zie antwoord op vraag 17.

Vraag 20 (pagina 11)

Is uw onderzoek naar de ervaringen met afstootprojecten zoals Feniks en PrOMT beschikbaar voor de Kamer?

Antwoord

Er is geen afzonderlijke publicatie beschikbaar van het casuonderzoek naar twee van de vier Feniksprojecten en het PrOMT-project. In het antwoord op vraag 3 hebben wij deze uitkomsten nader toelicht.

Vraag 21 (pagina 12)

Hoe groot acht u het risico op extra vertragingen in het HVD als gevolg van de extra taakstellingen voor Defensie als gevolg van het begrotingsakkoord van 2012 en het regeerakkoord?

Antwoord

Het risico op extra vertragingen is reëel.

Vraag 22 (pagina 13)

Welke maatregelen kunnen worden getroffen om risico's op tegenvalende opbrengsten uit afstoting te verkleinen?

Antwoord

Zie antwoord op vraag 3.

Vraag 23 (pagina 15)

Zijn de maatregelen die Defensie heeft getroffen om de aansturing van HVD te verbeteren volgens u voldoende? Wat kan er nog verder verbeterd worden?

Antwoord

De minister heeft aangegeven dat de stuurgroep die de uitvoering van het HVD moet begeleiden inmiddels een stabiele bezetting kent en over voldoende capaciteit beschikt.

De interne voortgangsrapportage – die ook dient als basis voor informatie aan de Tweede Kamer – zou nog verder kunnen verbeteren door ook een inschatting te geven van de haalbaarheid van de diverse maatregelen van het HVD. Naast een overzicht van per HVD-maatregel reeds gerealiseerde bezuinigingen zou ook een inschatting gegeven moeten worden van de grootste risico's voor planning en financiële taakstelling.

Vraag 24 (pagina 16 en 17)

Op welke manier zet u uw onderzoek naar vastgoed bij Defensie voort?

Antwoord

Indien daartoe aanleiding is zullen we de Tweede Kamer aanvullend informeren over de ontwikkelingen bij het vastgoed van Defensie (zie overigens ook antwoord op vraag 16).

Eén van de onderzoeksonderwerpen van onze huidige strategie is vastgoed. Er zullen dus meer rapportages over dit onderwerp volgen.