



Toekomstvast - *goed*beheerd

Interdepartementaal beleidsonderzoek naar een toekomstbestendige
vastgoedportefeuille voor Defensie

Versie 1.0

Datum 1 maart 2021
Status Definitief

Colofon

Titel	Toekomstvast - goedbeheerd"
Auteur(s)	Ministerie van Defensie Ministerie van Binnenlandse Zaken Ministerie van Financiën
Bijlagen	7
Inlichtingen	Inspectie der Rijksfinanciën / Bureau Strategische Analyse

Voorwoord

Op 11 september 2020 hadden we onze eerste vergadering van de werkgroep in Den Helder. Aansluitend zijn we op de Marinebasis rondgeleid. Sindsdien hebben we niet meer fysiek vergaderd. Wel is er voor een select gezelschap nog een werkbezoekdag georganiseerd.

Ondanks de beperkingen door het coronavirus hebben we onze opdracht goed kunnen uitvoeren. De opdracht om advies te geven hoe de vastgoedportefeuille van Defensie in de komende 10 jaar weer doelmatig, toekomstvast, duurzaam en structureel betaalbaar kan zijn, en kan voldoen aan geldende normen.

We hebben creatieve ideeën verkend en huidige kaders ter discussie kunnen stellen. Velen hebben daaraan bijgedragen in interviews en in digitale werksessies. Binnen Defensie heeft dit onderzoek geleid tot een fundamentele verkenning gericht op forse reductie van het huidige vastgoed, concentratie van locaties en ruimte voor vernieuwing. We hebben de laatste inzichten daarvan in ons rapport verwerkt.

Graag bedank ik hierbij de wetenschappers, deskundigen uit de praktijk en vertegenwoordigers van diverse organisaties voor hun bijdragen aan dit onderzoek. Die blik van buiten heeft ons geholpen buiten de gebaande paden te denken en gangbare inzichten in beheer van vastgoed beter te begrijpen. Ook dank ik de werkgroep voor de constructieve en open manier waarop we hebben kunnen vergaderen. In het bijzonder dank ik het secretariaatsteam, waarmee ik als voorzitter op een plezierige en effectieve manier heb mogen samenwerken.

Tot slot spreek ik de hoop uit dat de resultaten van dit onderzoek tot het beoogde doel gaan leiden. Dat vereist politieke besluitvorming, standvastigheid van bestuur en een taskforce om een grote transformatie van het vastgoed van Defensie vorm te gaan geven.

Hans van der Vlist
Voorzitter IBO Vastgoed Defensie

Samenvatting

Defensie heeft een groot probleem met het (beheer van het) vastgoed. De portefeuille is veel te omvangrijk en er is een fors structureel tekort op de begroting. Dat heeft er toe geleid dat er sprake is van fors achterstallig onderhoud, niet aan alle wettelijke normen kan worden voldaan en er geen ruimte is voor het invullen van duurzaamheidsnormen. Defensie heeft in 2019 het Strategisch Vastgoed Plan gepresenteerd met als richting objectgerichte revitalisering. Die aanpak is een goede aanzet, maar volstrekt onvoldoende om structureel te komen tot een vastgoedportefeuille die doelmatig, toekomstvast, duurzaam en structureel betaalbaar is.

De omvang van deze problematiek is aanleiding geweest tot dit Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Vastgoed Defensie met de volgende onderzoeksvraag:

"Welke beleidsopties en vormgeving van het vastgoedmanagement helpen, parallel aan de objectgerichte revitalisering om de komende 5 tot 10 jaar, een doelmatige, toekomstvaste, duurzame en compliant vastgoedportefeuille te realiseren en te houden?"

Tijdens de loop van het onderzoek heeft Defensie intern de opdracht verstrekt om te verkennen hoe tot een ingrijpende vermindering (circa -40% m² gebouwen en fors reduceren van het aantal locaties) en vernieuwing (2 á 3 nieuwe locaties) van de vastgoedportefeuille kan worden gekomen. De (eerste) inzichten daarvan zijn in dit onderzoeksrapport opgenomen. Het is nog niet duidelijk hoe haalbaar de voorstellen zijn en evenmin of de opbrengst voldoende zal zijn om de mismatch volledig te overbruggen. Verder is gebruik gemaakt van eerder onderzoek, zijn interviews gehouden, rondetafelgesprekken gevoerd, is er een brede expertbijeenkomst georganiseerd en is de werkgroep op drie locaties op werkbezoek geweest. Er is afgestemd met het IBO Ruimtelijke Ordening.

Op basis van alle beschikbare informatie is in de probleemanalyse langs drie invalshoeken naar de vastgoedproblematiek gekeken.

Probleemanalyse

De eerste invalshoek betreft de basale randvoorwaarden voor ordentelijk vastgoedbeheer. Die zijn bij Defensie onvoldoende op orde. Zo is de Defensievisie 2035 nog niet op een werkbare strategische manier vertaald naar de behoefte aan vastgoed, terwijl vastgoed onlosmakelijk verbonden is met de primaire processen van Defensie. De informatievoorziening voor een goede vastgoedaansturing, zoals de actuele staat en de kosten van het onderhoud door het RVB en het gebruik van het vastgoed door Defensie, is niet toereikend en is niet structureel geborgd in de vastgoedketen.

Daarnaast is de uitvoeringskracht onvoldoende. Dit hangt samen met onvoldoende beschikbare capaciteit, onvoldoende beschikbaar budget en met name ook met de wijze waarop de mandatering (naar te veel functionarissen) is ingeregeld.

In samenhang hiermee is de samenwerking tussen Defensie (als eigenaar en opdrachtgever) en het Rijksvastgoedbedrijf (als opdrachtnemer belast met beheer en onderhoud) spanningsvol, ondanks goede werkverhoudingen.

De tweede analytische invalshoek gaat over de disbalans tussen de omvang van de vastgoedportefeuille en het beschikbare budget. We constateren dat het afgelopen

decennium de afbouw van de personeelsformatie omvangrijker is geweest dan de afbouw van de vastgoedportefeuille. Verklaringen daarvoor zijn onder meer maatschappelijke weerstand, liefde voor monumenten, behouden van afgeschreven goederen en onvoldoende daadkracht om genomen besluiten daadwerkelijk uit te voeren. Ook het onvoldoende op orde hebben van de hiervoor genoemde randvoorwaarden hebben bijgedragen aan een te omvangrijke vastgoedportefeuille in relatie tot de omvang van organisatie en budget.

Tegelijkertijd is er politiek geknabbeld aan het beschikbare budget voor vastgoed. In de integrale afweging is de concurrentie met andere prioriteiten, zoals missies, materieel en munitievoorraden, kwetsbaar gebleken. In samenhang met onvoldoende randvoorwaarden voor goed beheer is het belang van vastgoed bij begrotingsafwegingen veelal sluitpost geweest. Zo is jarenlang beknibbeld op planmatig onderhoud en noodzakelijke vernieuwingsinvesteringen. Het resultaat is dat het achterstallige heden de innovatieve toekomst heeft opgegeten. Dit is ook merkbaar uit het feit dat Defensie in de afgelopen twee jaar aanvullend budget beschikbaar heeft gesteld voor de instandhouding van het vastgoed, om te voorkomen dat het vastgoed nog verder achteruit gaat. De noodzaak voor verduurzaming van het vastgoed maakt de disbalans nog knellender en acuter, en snel ingrijpen is noodzakelijk.

De derde analytische invalshoek betreft het stelsel. Defensie heeft als begroting een kasverplichtingenstelsel (KV-stelsel). Een KV-stelsel geeft de uitgaven aan in het jaar waarin de verplichting wordt aangegaan, en drukt daarmee op de beschikbare budgettaire ruimte van dat jaar. Een ander kenmerk is dat het KV-stelsel in beginsel geen toegang geeft tot de leenfaciliteit van het ministerie van Financiën. Defensie heeft sinds 2021 wel een apart begrotingsartikel voor vastgoed in het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) opgenomen. Dit betekent dat de Tweede Kamer moet instemmen met besteden van vastgoedbudget voor andere prioriteiten. Dit is een onvoldoende stap om te komen tot een stabiele financiering voor vastgoed, maar wel een in de goede richting.

Aanbevelingen

In vervolg op de analyse doen we aanbevelingen op drie sporen, die gelijktijdig bewandeld moeten worden om de urgente en grote problemen te overwinnen.

1. Maak werk van structurele invulling van de noodzakelijke randvoorwaarden. Zorg daartoe voor doorvertaling van de Defensievisie, met inachtneming van de kaders van een volgend kabinet, naar een strategische werkbare vastgoedopgave met een slagkrachtige besturing. Structureer de informatiehuishouding over de technische staat van het vastgoed en van de benutting ervan.
2. Zorg dat balans tussen budget en vastgoedopgave wordt hersteld. Dat vergt zeer forse ingrepen door het verminderen van zo'n 40% van de kosten van het bestaande bezit (met achterstallig onderhoud) door concentratie en het inrichten van enkele nieuwe locaties met voorzieningen die passen bij de strategische visie die ontwikkeld moet worden. Dit kan alleen als er politiek-bestuurlijk draagvlak is en blijft voor deze transformatie. Dit draagvlak kan worden vergroot door vastgoedlocaties en -objecten ten dienste te stellen van bredere maatschappelijke doelstellingen. Kansen liggen er bijvoorbeeld om locaties in de strategische reserve te houden en deze tegelijkertijd in te zetten voor duurzame doeleinden. Hier moet nog wel in beeld gebracht worden welke effecten dit heeft, waarbij voor monumentale gebouwen de gevolgen en mogelijkheden ten aanzien van afstoting en financiering moeten

worden uitgewerkt. Ook liggen er kansen om af te stoten locaties beschikbaar te stellen voor natuurherstel of woningbouw. Om tempo te kunnen maken zal naar financieringsconstructies moeten worden overgegaan die investeren mogelijk maken, terwijl de kostenreductie/opbrengsten door afstoten en verkoop later in de tijd vallen. Dit vergt een degelijk plan, waarin ook de duurzaamheidsopgaven integraal zijn opgenomen en waarin de uiteindelijke besparingen op de lange termijn opwegen tegen de extra investering aan de voorkant. Bovendien vraagt het meerjarig een strakke besturing en (politiek) commitment.

3. Om een toekomstvast en stabiel stelsel te krijgen is het raadzaam om het vastgoed van Defensie onder te brengen in een (eigen) stelsel in het rijkshuisvestingsstelsel, zoals dat ook geldt voor justitiële inrichtingen. Belangrijkste randvoorwaarde bij een dergelijk stelsel is dat het ervoor zorgt dat de Defensieportefeuille structureel betaalbaar wordt en blijft binnen de beschikbare budgettaire ruimte. Dat biedt een toekomstvaste stabiele basis voor goed beheer met mogelijkheden om gebruik te maken van de leenfaciliteit in het kader van een Baten/Lasten-stelsel. Er zijn verschillende manieren om zo'n overgang vorm te geven. Belangrijkste is om ten principale voor deze stap te kiezen. De werkgroep acht een geleidelijke overgang een goed begaanbare weg. Dat biedt zowel aan de kant van Defensie als aan de kant van het Rijksvastgoedbedrijf de mogelijkheid deze verandering goed vorm te geven. Wel merken we op dat overgang ineens een tijdelijke hybride situatie voorkomt en mogelijk budgettair meer voordelen biedt.

Slotbeschouwing

De IBO-regels schrijven voor dat beleidsopties in de regel budgetneutraal zijn en er tenminste één besparingsvariant wordt uitgewerkt, waarbij het principe van 'comply or explain' geldt. Vanwege de enorme opgave die er reeds ligt in de budgetneutrale variant die wij adviseren, waarbij 40% van het vastgoed afgestoten moet worden, wordt in dit IBO niet een besparingsvariant opgeleverd. In plaats daarvan bevelen we een samenhangend pakket aan dat hopelijk voldoende zal zijn om met de beschikbare budgetten tot een duurzame, vernieuwde en fors afgeslankte vastgoedportefeuille te komen. Daarvoor moet alles uit de kast, zal er naast forse afstoting van vastgoed een investering nodig zijn en zal er topambtelijk en politiek met vaste hand meerjarig koersvast gestuurd moeten worden om deze transformatie in gang te zetten en te voltooien, met oog voor de maatschappelijke kansen die kunnen worden benut. De begrijpelijke weerstand in de samenleving en in de Defensieorganisatie tegen afstoten van vastgoed en vele locaties zal moeten worden overwonnen om binnen bestaande budgettaire kaders de opgave te realiseren. Er zal een Taskforce met mandaat nodig zijn en blijvende politieke steun om de vastgoedportefeuille van Defensie doelmatig, toekomstvast, duurzaam en structureel betaalbaar te maken.

Inhoudsopgave

Voorwoord 4

Samenvatting 5

Inhoudsopgave 8

1	Inleiding	9
1.1	Aanleiding en vraagstelling	9
1.2	Afbakening	9
1.3	Onderzoeksaanpak	10
1.4	Relatie met andere onderzoeken en beleidstrajecten	10
1.5	Leeswijzer	11
2	Beleidsanalyse	12
2.1	Huidige vastgoedportefeuille	12
2.2	Budgettaire grondslag	13
2.3	Probleemanalyse	15
2.4	Basale randvoorwaarden	16
2.5	Disbalans tussen vastgoed en budget	18
2.6	Stelsel	21
2.7	Conclusie	22
3	Beleidsvarianten	24
3.1	Naar een stabiel vastgoedbeleid	24
3.2	Stevig fundament: voldoen aan randvoorwaarden	24
3.3	Maatwerk: evenwicht hervinden tussen vastgoed en budget	25
3.4	Stabiele constructie: een toekomstvast stelsel	29
3.5	Conclusie	31
4	Aanbevelingen	33
5	Bijlagen	36
5.1	Bijlage 1. Taakopdracht	37
5.2	Bijlage 2. Voorzitter, werkgroep en secretariaat	39
5.3	Bijlage 3. Lijst met geïnterviewde partijen en personen	40
5.4	Bijlage 4. Overzicht beleidsopties	41
5.5	Bijlage 5. Uitwerking stelsel varianten	47
5.6	Bijlage 6. Overzicht en criteria strategische kernvoorraad	54
5.7	Bijlage 7. Afkortingenlijst	57

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

Het vastgoed van Defensie staat niet op zichzelf, maar staat ten dienste van de inzetbaarheid van de Nederlandse krijgsmacht.¹ De vastgoedportefeuille heeft een grote diversiteit aan gebouwen en infrastructuur, en biedt huisvesting aan personeel, opslag van wapens en munitie, lesfaciliteiten en oefenruimte, ondersteuning van bedrijfsprocessen, sport- en recreatiemogelijkheden en meer. Om die functies goed te kunnen vervullen, moet het vastgoed op orde zijn. Met andere woorden: de vastgoedportefeuille dient doelmatig, toekomstvast, duurzaam en structureel betaalbaar te zijn, en bovendien te voldoen aan wet- en regelgeving.²

Dat de vastgoedportefeuille van Defensie momenteel niet aan deze doelstellingen voldoet, is eerder geconstateerd in het Strategisch Vastgoedplan (in het vervolg: SVP) dat Defensie in 2019 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Verder blijkt dit uit de resultaten van verschillende onderzoeken van de Algemene Rekenkamer.³ Veel gebouwen hebben te kampen met achterstallig onderhoud en voldoen niet aan wettelijke normen en gebruiksnormen. Daarbij komt dat er onvoldoende inzicht is in de staat en het gebruik van het vastgoed en dat het onderhouds- en investeringsbudget ontoereikend is voor de huidige omvang van de vastgoedportefeuille. Deze problematiek – de disbalans tussen het beschikbare budget en de huidige behoefte – vormt de aanleiding voor dit Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Vastgoed Defensie. In de taakopdracht (zie Bijlage 1) is de volgende onderzoeksvraag meegegeven:

Welke beleidsopties en vormgeving van het vastgoedmanagement helpen, parallel aan de objectgerichte revitalisering om de komende 5 tot 10 jaar, een doelmatige, toekomstvaste, duurzame en compliant vastgoedportefeuille te realiseren en te houden?

In dit rapport wordt deze vraag beantwoord op basis van het onderzoek dat de IBO-werkgroep (zie Bijlage 2) heeft verricht.

1.2 Afbakening

De problematiek binnen de vastgoedportefeuille is divers en omvangrijk. Hetzelfde geldt voor de mogelijke oplossingsrichtingen. Uit de deelvragen van de taakopdracht zijn reeds veel verschillende opties af te leiden, waaronder de afstoting of sloop van vastgoed, medegebruik, verduurzaming en innovaties, eigendomsoverdracht en een verbetering van het vastgoedmanagement en de informatievoorziening. Bij de beantwoording van deze deelvragen, en de selectie en uitwerking van beleidsopties, is het perspectief op de structurele betaalbaarheid van het vastgoed leidend geweest. Daarbij uiteraard met als uitgangspunt dat het vastgoed dient te voldoen aan de geldende wet- en regelgeving en dat de opties uitvoerbaar moeten zijn. In

¹ De drie grondwettelijke taken van de krijgsmacht zijn: (1) Bescherming van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied, met inbegrip van het Koninkrijk in het Caribisch gebied; (2) bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit; en (3) ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

² Dit zijn de beleidsdoelstellingen van het Defensievastgoed, zoals deze ook in de taakopdracht van het IBO (Bijlage 1) zijn verwoord.

³ Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van Defensie (mei 2020); Algemene Rekenkamer, Vastgoed Defensie (oktober 2015).

aanvulling hierop zijn de volgende keuzes gemaakt ter afbakening van het onderwerp:

- *Vastgoedportefeuille*. Dit onderzoek richt zich op alle gebouwen en de daarbij horende infrastructuur⁴ van Defensie in Nederland. Defensievastgoed in het buitenland is niet in dit onderzoek meegenomen, omdat daaromtrent een andere dynamiek en wet- en regelgeving gelden. Voorts zijn oefen- en schietterreinen en de indirecte ruimte die Defensie gebruikt, bijvoorbeeld voor laagvliegroutes en veiligheidszones, buiten beschouwing gelaten.
- *Tijdshorizon*. In de taakopdracht is een tijdshorizon van 5 tot 10 jaar meegegeven. Het onderzoek richt zich op beleidsopties die binnen dit tijdsbestek kunnen worden doorgevoerd. Daarbij is waar mogelijk ook aandacht besteed aan de doorwerking van deze opties op de langere termijn, wat ook besloten zit in de criteria van toekomstvastheid en structurele betaalbaarheid.

1.3 Onderzoeksaanpak

Voor het in beeld brengen van de huidige vastgoedportefeuille, de problematiek en de (consequenties van) mogelijke oplossingsrichtingen, heeft de werkgroep informatie verzameld op basis van:

- *Beschikbaar onderzoek*. De afgelopen jaren zijn zowel binnen Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) als door externe instanties verschillende onderzoeken gedaan naar deelonderwerpen van dit IBO. De uitkomsten daarvan zijn bij het onderzoek betrokken.
- *Interviews en rondetafelgesprekken*. De werkgroep heeft interviews afgenomen en rondetafelgesprekken gevoerd met deelnemers vanuit verschillende disciplines en sectoren, waaronder wetenschappers, vertegenwoordigers van (semi-)publieke organisaties, brancheverenigingen en bouwbedrijven, en deskundigen bij Defensie en het RVB. In bijlage 3 is daarvan een overzicht opgenomen.
- *Expertbijeenkomst*. In een digitale bijeenkomst is met een brede groep deskundigen, vanuit veel verschillende perspectieven, gezocht naar creatieve denkrichtingen en oplossingen voor de huidige problematiek.
- *Werkbezoeken*. De werkgroep heeft bezoeken gebracht aan de marinebasis in Den Helder, de Bernhardkazerne in Amersfoort en Kamp Nieuw-Milligen in Apeldoorn. Vanwege de maatregelen omtrent COVID-19 zijn er minder werkbezoeken afgelegd dan voor dit onderzoek was voorzien.

1.4 Relatie met andere onderzoeken en beleidstrajecten

Dit IBO heeft raakvlakken met verschillende beleidsontwikkelingen, -verkenningen en onderzoeken, zoals (de uitvoering van) het SVP, waaronder het Revitaliseringsprogramma vastgoed Defensie, de routekaart verduurzaming Defensie vastgoed en de handelingsperspectieven die Defensie samen met het RVB⁵ onderzoekt om het verschil tussen benodigde en beschikbare financiën te kunnen verkleinen. In dit IBO zijn inzichten daaruit benut, maar zijn ook nieuwe beleidsopties in beeld gebracht en bestaande kaders en uitgangspunten kritisch beschouwd.

In de taakopdracht is opgenomen dat in dit IBO gebruik zou worden gemaakt van het onderzoek van Defensie met ondersteuning van PwC naar de governance. Dit is

⁴ Opgemerkt moet worden dat in het onderzoek geen specifieke analyse is gemaakt op de (ondergrondse) infrastructuur, maar dat dit vanuit de gedachte dat dit meebeweegt met de ontwikkeling van de gebouwde omgeving impliciet wel binnen de scope is blijven vallen.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 34 919, nr. 55

echter niet afgerond gedurende het IBO-onderzoek en kon zodoende niet mee worden genomen in dit rapport.

Tot slot zijn de inhoudelijke raakvlakken onderzocht met het parallel uitgevoerde beleidsonderzoek Ruimtelijke Ordening. Relevante uitkomsten uit die onderzoeken zijn in dit rapport verwerkt.

1.5

Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 zijn de resultaten van de beleidsanalyse beschreven, waarin zowel de huidige situatie beschreven wordt, als een analyse van de problematiek met de daaraan ten grondslag liggende oorzaken. In hoofdstuk 3 zijn de beleidsvarianten uitgewerkt die, op verschillende niveaus, kunnen bijdragen aan stabiele en structureel betaalbare vastgoedportefeuille. Ten slotte, in hoofdstuk 4, zijn de belangrijkste aanbevelingen van dit IBO samengevat.

2 Beleidsanalyse

2.1 Huidige vastgoedportefeuille

De omvang van de vastgoedportefeuille van Defensie in Nederland is bijna 10.000 gebouwen verdeeld over 395 locaties. De portefeuille kenmerkt zich door een grote verscheidenheid aan bouwcategorieën, zoals blijkt uit tabel 1. Ook de diversiteit binnen de verschillende categorieën is groot, hetgeen zorgt voor een complexe opgave tot beheer en onderhoud. Binnen de huidige portefeuille heeft Defensie in het SVP onderscheid gemaakt tussen 'splinterlocaties' en 'strategische kernlocaties' (zie verder paragraaf 2.4.1). Van alle gebouwen bevindt 70% zich op een strategische kernlocatie.

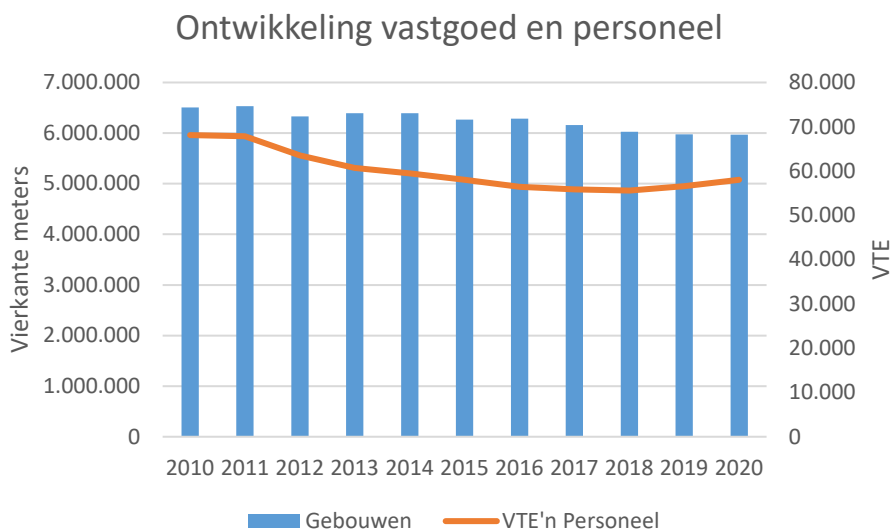
Gebouwcategorie	Aantal gebouwen		m ² bvo (*1000)		Aantal monumenten		Gemiddelde leeftijd	
	Totaal	Kernlocatie	Totaal	Kernlocatie	Totaal	Kernlocatie	Totaal	Kernlocatie
Bunkers/shelters	730	427	156	109	11	4	39	40
Complexe gebouwen	62	50	313	257	6	3	56	52
Eetzaal en keukens	51	45	160	147	4	3	40	38
Hangars/stallingen	1.566	1.218	485	334	10	10	30	27
Installatiegebouwen	1.326	962	107	79	7	7	34	32
Kantoor-/lesgebouwen	1.020	746	1.536	1.133	65	55	43	44
Legeringsgebouwen	405	350	785	709	62	61	41	41
Magazijnen	3.092	1.992	1.174	645	63	48	42	38
Overige gebouwen	1.076	788	239	158	28	20	32	30
Recreatie-/sportgebouwen	186	135	208	160	11	10	54	56
Werkplaatsen	369	260	625	494	11	10	45	44
Woningen	91	19	19	5	22	6	70	92
Totaal	9.974	6.992	5.805	4.229	300	237	39	36

Tabel 1. Samenstelling van de vastgoedportefeuille per bouwcategorie

De 395 locaties liggen verspreid over heel Nederland en hebben een gezamenlijk oppervlak van circa 35.600 ha. Van het totale areaal is bijna 60% in eigendom, 18% is gehuurd en 22% valt in de categorie gemengd/overig. In ruimtebeslag gemeten nemen oefen- en schietterreinen 76% van het totale oppervlakte in beslag. Defensie is in alle provincies vertegenwoordigd, maar in de provincies Flevoland, Overijssel en Zeeland staan geen strategische kernlocaties.

Defensie heeft circa 300 monumentale gebouwen in haar portefeuille. Deze gebouwen vragen relatief veel onderhoud, maar zijn functioneel doorgaans minder goed bruikbaar. Ook zijn veel kazernes van Defensie kort na de Tweede Wereldoorlog ontwikkeld. De gebouwen die destijds zijn gebouwd, zijn nu aan het einde van hun levensduur en dus toe aan vervanging. De gebouwen op deze kazernes zijn indertijd bewust klein en verspreid gebouwd om aanvalsriscico's (zoals bombardementen) te spreiden. De spreiding en kleine gebouwen zorgen echter voor inefficiënt gebruik van de beschikbare ruimte. Daarnaast geldt dat veel (kleine) gebouwen zich lenen voor een specifieke functie in plaats van voor multifunctioneel gebruik.

De vastgoedportefeuille is in het algemeen inflexibel en kan moeilijk meebewegen met nieuwe militair-technologische ontwikkelingen en veranderende behoeften (zie ook figuur 1). Zo is het personeelsbestand de afgelopen 10 jaar met 17% gekrompen (van ca. 70.000 naar ca. 60.000 VTE), het totaal gebouwoppervlak is in dezelfde periode met 9% (met ca. 500.000 m² bruto vloeroppervlakte; bvo) afgenomen en het totaal aan terreinen is nagenoeg gelijk gebleven.



Figuur 1. Ontwikkeling vastgoed en personeel

2.2

Budgettaire grondslag

De kosten en het budget ten behoeve van vastgoed zijn bij Defensie verdeeld over verschillende categorieën. Met het bezitten, gebruiken en onderhouden van vastgoed zijn zowel materiële als personele kosten gemoeid. Het budget voor vastgoed is uit te drukken in drie elementen, (1) investeringen in nieuw en vervangend vastgoed en groot onderhoud, (2) instandhouding van vastgoed en (3) facilitaire en overige (exploitatie)uitgaven die samenhangen met het gebruik van het vastgoed. Het budget voor deze elementen is sinds 2021 voor een groot deel, maar niet uitsluitend, als afzonderlijk artikel opgenomen in het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF), Artikel 5 Infrastructuur en Vastgoed. Ten behoeve van facilitair en overig zijn ook budgetten opgenomen in de reguliere begroting onder Artikel 8 Defensie Ondersteuningscommando (DOSCO). In DMF-artikel 5 zijn de budgetten voor facilitair en overig opgenomen onder instandhouding. De budgetten voor vastgoed zijn opgenomen in figuur 3.

Onder investeringen vallen naast bestedingen aan nieuw en vervangend vastgoed, ook aanpassingen die nodig zijn door bijvoorbeeld wijziging in wet- en regelgeving, aan investeringen gekoppelde uitgaven aan inrichting, bij investeringen behorend honorarium aan het RVB en de aflossing plus rente van vastgoed dat middels *Design, Build, Finance, (Maintain and Operate)*, DBF(MO)-contracten is verworven. Daarnaast valt groot onderhoud (levensduur verlengend), zoals het programmatisch aanpassen van bedrijfsinstallaties of het renoveren van gebouwen, onder investeringen. Onder instandhouding vallen onder andere het planmatig onderhoud en niet-planmatig onderhoud, keuringen en onderhoud aan beveiligingssystemen. Ook de apparaatskosten van het RVB voor bijvoorbeeld omgevingsbeheer en adviezen vallen onder instandhouding. Onder facilitair en overig vallen kosten die samenhangen met het gebruik van het vastgoed, zoals

kosten voor energie en water, schoonmaak, de huurportefeuille (inclusief locaties onder het rijkshuisvestingsstelsel) en het Maintain en Operate deel van DBFMO-contracten.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Gem./jaar 2021-2035 ⁶
DMF-artikel 5	684.927	617.788	611.140	582.084	576.481	525.672	574.431
<i>Verwerving (investeringen)</i>	465.071	607.193	574.489	452.604	419.952	356.267	315.952
Projecten en DBFMO (inv deel)	299.570	406.585	355.316	246.546	224.358	221.236	172.579
Bandbreedte	68.739	68.186	61.586	60.086	47.086	47.086	49.770
Honorarium RVB	20.772	23.161	22.356	22.173	20.587	20.587	20.825
Initiële inrichting	14.842	14.842	14.842	14.842	14.842	14.842	14.889
Regeerakkoord 2017 (DOKM)	2.643	31.311	31.311	18.095	7.319	0	6.045
1e investeringen SVP	26.604	31.711	59.447	61.130	75.716	22.816	21.887
NAVO-investeringen	31.901	31.397	29.631	29.732	29.684	29.700	29.956
<i>Over-/onderprogrammering</i>	-177.004	-241.044	-217.977	-123.579	-89.089	-74.326	
				Gemiddeld per jaar Investeringen			315.952
<i>Instandhouding</i>	396.860	251.639	254.628	253.059	245.978	243.731	258.479
Instandhouding	308.221	160.142	158.603	158.303	157.028	157.028	169.421
Inrichten en verhuizen	6.183	6.256	6.271	6.279	6.309	6.309	6.293
Commandanten voorzieningen	12.753	12.840	12.856	12.603	10.089	10.089	10.802
Exploitatie DBFMO	26.914	29.009	33.092	32.053	28.737	26.467	28.808
Huren van vastgoed	28.305	28.435	28.440	28.471	28.515	28.465	28.454
Expertise & advies	6.351	6.394	6.402	6.402	6.412	6.412	6.405
Overig	8.133	8.563	8.964	8.948	8.888	8.961	8.296
				Gemiddeld per jaar Instandhouding			258.479
Defensiebegroting art. 8 DOSCO⁷	90.852	91.633	89.782	89.583	89.829	89.829	82.829
Energie & water	57.116	57.507	57.563	57.536	57.631	57.631	57.631
Schoonmaak	33.736	34.126	32.219	32.047	32.198	32.198	32.198

Tabel 2. Budgettaire grondslag vastgoed Defensie⁸

Naast de genoemde budgetten in tabel 2, waarvan de uitgaven grotendeels één-op-één aan vastgoed zijn toe te rekenen, zijn er verschillende andere budgetten uit de Defensiebegroting die minder direct met vastgoed zijn gemoeid. Daarbij gaat het vooral om (personele) exploitatiebudgetten van beveiliging, catering en overige facilitaire dienstverlening. Deze budgetten hebben een duidelijke link met het

⁶ De budgetten voor de periode 2027-2035 zijn te raadplegen in het DMF (art. 5) en de Defensiebegroting (art. 8)

⁷ Dit betreft niet het gehele artikel 8 van de Defensiebegroting. Alleen het deel wat te relateren is aan dit IBO.

⁸ De uitsplitsing van de uitgaven in deze tabel is niet in de begroting van Defensie terug te vinden. Het betreft een uitsplitsing op basis van de administratie van Defensie. De totalen sluiten aan op de begroting van Defensie.

vastgoed, maar zijn daar moeilijker direct aan toe te schrijven dan de genoemde budgetten in tabel 2.

De genoemde budgetten voor investeringen en instandhouding komen niet overeen met de benodigde bedragen voor het huidige vastgoed, zoals gevalideerd naar aanleiding van het SVP. De externe validatie van het SVP⁹ geeft aan dat voor het op orde brengen van het huidige Defensievastgoed, voor een groot deel door middel van het revitaliseringsplan en rekening houdend met de duurzaamheidsopgave, een jaarlijks investeringsbedrag nodig is van M€ 538 (pp 2019) gedurende 20 jaar. De bijbehorende opgave voor instandhoudingskosten is jaarlijks M€ 180 (pp 2018), uitgaande van een op orde zijnde vastgoedportefeuille en de uitvoering van het lopende sloopprogramma. In prijspeil 2020¹⁰ geeft dat voor investeringen een behoefte van M€ 551 per jaar en voor instandhouding M€ 188. Voor de periode 2021-2035 is het investeringsbudget M€ 286 gemiddeld per jaar en het instandhoudingsbudget M€ 160 gemiddeld per jaar. Deze bedragen wijken af van tabel 2. Voor investeringen komt dit omdat het onderdeel NAVO-investeringen niet wordt meegenomen. De NAVO-investeringen vastgoed dragen niet bij aan het vastgoed van Defensie en zijn geen onderdeel van de SVP-validatie. Voor instandhouding worden de extra instandhoudingsuitgaven à M€ 140 in 2021 niet meegenomen, deze uitgaven dragen slechts beperkt bij aan de SVP-doelstellingen. Defensie zit dus nog niet voldoende op de route om het vastgoed op orde te krijgen. De tekorten zijn daarmee respectievelijk M€ 265 en M€ 28 per jaar, uitgaande van een op orde zijnde vastgoedportefeuille, conform realisatie volgens het SVP.

De problematiek van achterstallig onderhoud is nu dusdanig groot dat in 2020 en 2021 noodgedwongen M€ 140 aan het instandhoudingsbudget is toegevoegd¹¹, dat vooral wordt ingezet ten behoeve van urgente reparaties, veiligheid en wettelijke vereisten. Zolang er nog sprake is van een disbalans (zie 2.5) en die nog niet in de begroting is opgenomen (initieel M€140 jaarlijks, aflopend als de portefeuille in verloop van tijd op orde komt), zal deze toevoeging op instandhouding de komende jaren ook nodig zijn. Naast dit incidentele instandhoudingsbudget is ook incidenteel budget aan investeringen toegekend, de toekenning vanuit het regeerakkoord (DOKM) en het eerste deel SVP¹². Deze incidentele investeringen dragen bij aan het op orde brengen van het vastgoed, voor de incidentele instandhoudingsuitgaven is dat beperkt het geval.

2.3

Probleemanalyse

Zoals in de inleiding aangegeven, is onder andere in het SVP vastgelegd dat, op basis van eerder onderzoek, het vastgoed niet op orde is en dat de informatievoorziening en vastgoedbudgetten ontoereikend zijn. Meer specifiek betreft het de volgende knelpunten:

- Defensie heeft geen volledig beeld van de bezetting en intensiteit van het gebruik van de vastgoed- en infrastructuurportefeuille.

⁹ Kamerbrief 'Validatie Strategisch Vastgoedplan', 10 juni 2020, Kamerstuk 2020D22899

¹⁰ Hierbij wordt geïndexeerd met de Prijs bruto overheidsinvesteringen (iboi, %) volgens de Augustusraming 2020 van het Centraal Planbureau. Voor investeringen met de iboi van 2019 (2,4%) en voor instandhouding met de iboi van 2018 (2,2%) en 2019.

¹¹ Kamerbrief 'Stand van zaken vastgoed Defensie', 22 mei 2020, Kamerstuk 34-919 nr. 55 waarin staat vermeld dat voor de jaren 2020 en 2021 in totaal 280 mln. euro wordt toegevoegd aan het instandhoudingsbudget.

¹² Kamerbrief 'Stand van zaken vastgoed Defensie', 22 mei 2020, Kamerstuk 34-919 nr. 55 respectievelijk M€ 105 vanuit pakket Ondersteuning krijgsmacht en M€ 700 ophoging van de band voor vastgoedinvesteringen om met de lange termijn aanpak uit het SVP te kunnen starten).

- De technische kwaliteit van het vastgoed is veelal niet op orde of voldoet niet aan de huidige standaarden. Er is veel sprake van achterstallig onderhoud.
- Defensie staat voor de uitdaging om, bij een veranderende organisatie, voldoende ontwikkelruimte voor vastgoed te creëren.
- Defensie moet aan (veranderende) wet- en regelgeving blijven voldoen en het vastgoed verduurzamen.

Daarom wordt in het SVP een revitaliseringsprogramma voorgesteld om bovengenoemde knelpunten aan te pakken. Met dit programma zullen 51 objecten (ofwel 27 clusters van Defensierterreinen) worden gerevitaliseerd. Na uitvoering van het revitaliseringsprogramma zal twee derde deel van het Defensievastgoed weer voldoen aan de eisen die vanuit de organisatie en vanuit wet- en regelgeving worden gesteld; toekomstvast, duurzaam, compliant en structureel betaalbaar vastgoed. Door het vervangen van kleine inefficiënte gebouwen door compacte nieuwbouw en het kunnen concentreren op kernlocaties kan het vloeroppervlak van de te revitaliseren locaties bovendien met circa 20% worden verkleind. Echter, het schort aan structurele betaalbaarheid van het vastgoed. Ook voor de uitvoering van het revitaliseringsprogramma is niet voldoende budget beschikbaar. Hierbij geldt dat de kost voor de baat uit gaat; eerst zal geïnvesteerd moeten worden, waarna op termijn de portefeuille betaalbaarder wordt.

De problemen in het vastgoed van Defensie zijn op te splitsen in het ontbreken van goede *randvoorwaarden*, de *disbalans* in de vastgoedportefeuille en het ontbreken van een *stabiel stelsel*. Defensie onderneemt momenteel stappen om op deze onderwerpen verbetering te realiseren. In de rest van dit hoofdstuk zal verder op deze drie onderdelen van de probleemanalyse worden ingegaan.

2.4 Basale randvoorwaarden

Uit de probleemanalyse blijkt dat bij het beheer van het vastgoed van Defensie aan een aantal randvoorwaarden niet of niet volledig wordt voldaan. Hierdoor kan geen stabiel en structureel vastgoedbeheer worden uitgevoerd. Als gevolg hiervan zijn er gebreken in de bepaling van de strategische visie op het vastgoed, de informatievoorziening over het vastgoed en ontbreken voldoende mandaat en uitvoeringskracht voor het uitvoeren van besluiten over vastgoed.

2.4.1 Vertaling van strategische visie naar vastgoedbehoefte moet worden verscherpt
Defensie heeft recent een visie opgesteld voor 2035 waarin wordt aangegeven wat voor krijgsmacht Defensie in 2035 wil zijn. Het is echter nog onduidelijk wat deze visie betekent voor de behoefte aan vastgoed. Ook bij eerdere visies ontbrak deze vertaling. Op dit moment wordt er daarom, zonder een scherpe strategische visie, beleid gevoerd op het vastgoed. Mede daardoor wordt momenteel met name gewerkt aan oplossingen vanuit achterstanden en de problematiek in de huidige portefeuille.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit de samenstelling van de strategische kernvoorraad: de locaties waarvan gezegd wordt dat deze minimaal noodzakelijk zijn voor Defensie. Deze kernvoorraad is op basis van een aantal criteria tot stand gekomen (zie bijlage 6 voor criteria en vastgoedlijst). Deze criteria zijn echter veelal niet objectief in te vullen en het is onduidelijk aan welke criteria minimaal moet worden voldaan. Daarnaast is niet helder waarom sommige criteria bepalend zijn voor een kernvoorraad. Een voorbeeld hiervan is het criterium 'maatschappelijke weerstand'. Draagvlak is uiteraard belangrijk, maar dit zou geen kernvoorraadcriterium moeten zijn. De kernvoorraad zou een directe link moeten hebben met het primaire proces;

gereedstelling en inzet van operationele eenheden. Aan de andere kant zijn er locaties die rechtstreeks verbonden zijn met het uitvoeren van een wettelijke taak, maar toch niet tot de kernvoorraad worden gerekend, zoals de locatie van de Marechaussee op Schiphol. Desondanks wordt onderscheid gemaakt tussen 'splinterlocaties' en 'strategische kernlocaties', met een duidelijke beleidsconsequentie in het SVP; splinterlocaties worden zo mogelijk afgestoten, strategische kernlocaties worden behouden en gerevitaliseerd.

Omdat ook strategische sturing nagenoeg ontbreekt en gebruikers geen prikkel hebben om hun eigen gebruik van vastgoed te beperken, is het onduidelijk wat logische keuzes zijn in het vastgoed en het behouden van bijvoorbeeld strategische ontwikkelruimte.

Een vertaling van een strategische visie en de doorvertaling daarvan naar achtereenvolgens operationele behoefte en vastgoedbehoefte, geldt als eerste randvoorwaarde voor strategisch vastgoedmanagement. Dit gebeurt nog onvoldoende.

2.4.2 *Gebrek aan informatievoorziening*

Naast strategisch inzicht in de vastgoedbehoefte, is technische informatie en kosteninzicht vereist voor een goede vastgoedaansturing. Technische informatie geeft inzicht over (functioneel) gebruik, bezetting, onderhoudsstatus en onderhoudsplanning. Defensie en RVB hebben geen tot weinig inzicht in de technische informatie. In de afgelopen tijd zijn stappen gezet om hier meer inzicht in te verkrijgen. Zo werkt RVB aan een onderhoudsmanagementsysteem waarmee technische informatie over het vastgoed meer *real time* inzichtelijk is en gebruikt kan worden voor analyse en sturing, ook op basis van kosten. Defensie is gestart met een vaste activa administratie en werkt binnen het SVP aan meer inzicht op locatieniveau over de noodzaak en behoefte van die locatie. Tegelijk kan hier nog meer en structureler aandacht voor zijn. Deze systemen zijn niet verankerd in de organisatie en bovendien hebben ze nog geen (actueel of periodiek) benodigd inzicht in alle relevante informatie voor vastgoed. Ook informatie over bezetting of gebruiksintensiteit van vastgoedobjecten is niet beschikbaar, terwijl dit onmisbare informatie is voor het bepalen van doelmatig gebruik van objecten en besteding van middelen.

2.4.3 *Onvoldoende mandaat en uitvoeringskracht*

Gezien de grote problemen staat het vastgoed, zowel ambtelijk als bestuurlijk, inmiddels hoog op de agenda. Vastgoed kreeg bij Defensie tot voor kort niet de aandacht die het nodig heeft. Dit blijkt onder andere uit de beschikbare capaciteit bij Defensie voor vastgoedbeheer, en uit de (politieke) keuze om prioriteiten elders (missies, materieel en munitievoorraden) te leggen bij problemen met financiële dekking. Vastgoed is noodzakelijk en ondersteunend aan de taakuitvoering van Defensie, maar draagt niet direct bij aan het uitvoeren van de hoofdtaken. Ook hebben kortingen op het vastgoedbudget, anders dan bij bijvoorbeeld wapensystemen en missies, minder directe gevolgen. Doorzettingskracht (besluitvorming, toewijzing middelen en snelle uitvoering) op het vastgoed van Defensie laat daarom soms te wensen over: er bestaan besluiten over slopen en afstoten van vastgoed uit 2010 en 2014, waarvan (nog) niets is uitgevoerd. Daardoor wordt het besluit achterhaald en is het nodig om opnieuw onderzoek uit te voeren naar opties en mogelijkheden voor het beheren van de portefeuille. Onderzoek naar de opties vraagt veel tijd, vanwege het ontbreken van actuele informatie over het vastgoed. Hierdoor kan pas jaren later een nieuw besluit

genomen worden, waarmee in de tussentijd weinig uitgevoerd kan worden om de problematiek op te lossen. Daarnaast zijn er veel verantwoordelijken op dit dossier, waardoor besluiten en stappen vele lagen moeten passeren. Dit vermindert daadkracht en snelle respons.

2.4.4 *Governance van RVB en Defensie op het vastgoed*

Sinds 2014 heeft het Ministerie van Defensie via een convenant het RVB belast met het beheer en onderhoud van haar vastgoed. Defensie bleef eigenaar van de vastgoedportefeuille en behield haar budget. Er is echter onvoldoende aandacht en ruimte geweest voor het scheppen van de juiste randvoorwaarden om de nieuwe governance op een goede manier uit te kunnen voeren (visie, budget, mandaat, doorzettingskracht, opdrachtgeverschap en capaciteit).

Bij de overdracht van beheer van Defensie naar RVB is er bij Defensie onvoldoende capaciteit achtergebleven voor een regie-organisatie met voldoende slagkracht voor de omvang van het vastgoed dat in eigendom is. Daarbij speelt ook nog eens dat de taakverdeling intern Defensie qua aansturing in de vastgoedportefeuille verfijning behoeft. Hierdoor zijn opdrachten aan het RVB soms onduidelijk, laat, en is ook afdoende financiering niet (tijdig) geregeld. Verder is op papier de rolverdeling tussen RVB en Defensie scherp afgesproken, maar in de praktijk blijkt soms de verdeling van taken en verantwoordelijkheden diffuus. Aan RVB-zijde is de beschikbare capaciteit onvoldoende voor de hoeveelheid werk in de Defensieportefeuille. Onzekerheid in de financiering (langdurig en stabiel) is daar de belangrijkste oorzaak van.

Vanwege het achterstallig onderhoud, scherpten de laatste jaren de toezichthoudende instanties hun rol aan en constateren zij (mogelijke) veiligheidsrisico's. Dit zet een nog grotere spanning op het vastgoedbeheer. Het vastgoed van Defensie is daarmee voor het RVB en Defensie zelf een topprioriteit geworden, maar ook een toenemende zorg.

Deze wederzijdse zorgen, het ontbreken aan de eerder genoemde randvoorwaarden en discussie over tariefsverhogingen zorgen – ondanks de goede werkverhouding – regelmatig voor onderlinge spanningen.

2.5 **Disbalans tussen vastgoed en budget**

Naast het ontbreken van de basale randvoorwaarden zoals beschreven onder 2.4, is er ook een urgente disbalans tussen de omvang van het vastgoed en het beschikbare budget. Hierdoor kan Defensie haar vastgoedportefeuille niet adequaat beheren, kunnen achterstanden in vastgoed niet worden ingelopen en kan er niet worden geïnvesteerd in het vernieuwen en verduurzamen van de vastgoedportefeuille.

2.5.1 *Omvang portefeuille versus budget*

De budgetten voor investeringen en instandhouding van vastgoed zijn niet in balans met de omvang van de vastgoedportefeuille. De vastgoedportefeuille beweegt onvoldoende mee met de beschikbare budgetten en de ontwikkelingen in het personeelsbestand (figuur 1). Daarnaast is het huidige investeringsbudget niet voldoende om de transitie (verplaatsingen en/of slopen) naar een structureel betaalbare portefeuille in te zetten.

Dit heeft verschillende oorzaken. Enerzijds wordt de voorgenomen afstoting van kazernes om politiek-maatschappelijke redenen soms teruggedraaid. Ook het stroef verlopen van bijvoorbeeld de uitvoering van de 8%-reductie uit Task Force Nova, de

veelheid aan (beschermd) monumenten en de besluitvorming om diverse *no-regret* locaties naar aanleiding van de Defensievisie 2018 aan te houden, leidt tot het aanhouden van een omvangrijke portefeuille. Het onvoldoende op orde hebben van de in 2.4 genoemde randvoorwaarden draagt ook bij aan deze problematiek.

Omdat de huidige budgetten ontoereikend zijn voor de portefeuille worden investeringsplannen op het gebied van vastgoed daarom vooral vastgesteld op basis van urgente en actuele problematiek. Het ontbreekt aan voldoende budget en een langetermijnprogrammering voor het tijdig renoveren of vervangen van verouderde gebouwen. Ook kunnen, mede door de disbalans en onderhoudsachterstanden, onvoldoende middelen worden vrijgemaakt om verplaatsingen en/of slopen mogelijk te maken en daarmee de portefeuille in balans te brengen met het budget.

2.5.2 *Neerwaartse spiraal: oplopende (onderhouds)achterstanden*

Door de eerder beschreven ontwikkelingen zijn grote achterstanden ontstaan. Gebouwen of onderdelen van gebouwen (zgn. gebouwschillen) hebben elk een eigen levensduur. Tijdig vervangen van gebouwen of gebouwonderdelen is de meest kosteneffectieve wijze om vastgoed op norm te houden. Daarnaast is een actuele meerjarenonderhoudsplanning (MJOP) van belang om gebouwen planmatig en tijdig te kunnen onderhouden en inspecteren. Defensie accepteert al jarenlang een lagere onderhoudsnorm voor haar gebouwen dan bijvoorbeeld andere Rijksgebruikers of publieke en private vastgoedeigenaren. Het doel van deze lagere normen is om de kosten voor het onderhoud (en gebruik) van Defensievastgoed te minimaliseren.

Bij doelmatig vastgoedmanagement is het aandeel niet-planmatig onderhoud, ofwel het verhelpen van storingen en gebreken, (zeer) beperkt in relatie tot het aandeel planmatig onderhoud conform een MJOP. In de praktijk blijkt niet-planmatig onderhoud significant duurder te zijn dan het voorkomen daarvan door middel van gedegen planmatig onderhoud. Doordat er een disbalans bestaat tussen budget (en capaciteit) en omvang van het Defensievastgoed, wordt het onderhoudsbudget de laatste jaren vooral ingezet op niet-planmatig onderhoud. Dit gaat ten koste van het planmatig onderhoud, waardoor het achterstallig onderhoud in de portefeuille steeds verder oploopt. Dit is een neerwaartse spiraal die gestopt moet worden.

In de huidige situatie kan het onderhoud van Defensievastgoed worden gezien als 'dweilen met de kraan open'¹³. Omdat ondanks het extra instandhoudingsbudget de achterstanden nog steeds oplopen, is grootschalig ingrijpen noodzakelijk. Het revitaliseringsplan is een mogelijkheid om een doorbraak te realiseren, maar daartoe ontbreken de financiële middelen (mede vergroot door noodgedwongen inzet om gebreken en storingen te verhelpen, om gebouwsluitingen te voorkomen). Bovendien is het revitaliseringsplan enkel gericht op (een deel van) de strategische kernvoorraad en daarmee onvoldoende om alle achterstanden weg te kunnen werken.

2.5.3 *Omvang disbalans*

Op basis van een indicatieve berekening, waarin de huidig beschikbare budgetten voor investeringen en instandhouding worden vergeleken met de benodigde bedragen uit het (gevalideerde) SVP, blijkt dat de huidige budgetten toereikend zijn

¹³ In 2020 en 2021 is per jaar M€ 140 toegevoegd aan instandhoudingsbudget (Kamerstuk 34-919 nr. 55) om te voorkomen dat een deel van de staat van het vastgoed verder verslechtert.

voor circa 60-65% van de vastgoedportefeuille (tabel 3).¹⁴ & ¹⁵ Het gaat hier om een indicatieve berekening. Omdat de Defensie vastgoedportefeuille veel verschillende gebouwcategorieën kent met sterk uiteenlopende kosten per vierkante meter, gaat de (veronderstelde) evenredige verhouding tussen aantallen vierkante meters vastgoed en de bijbehorende kosten in de praktijk niet volledig op. Daarnaast wordt het budget afgezet tegen de behoefte zoals vastgesteld in het SVP, waarbij vanwege de revitalisering en duurzaamheidsopgave sprake is van verhoogde investeringen voor de komende 20 jaar. Aan de andere kant is de instandhoudingsbehoefte gebaseerd op een op orde zijnde portefeuille na uitvoering van het SVP. Om die reden is het weergegeven percentage voor instandhouding gebaseerd op de portefeuille inclusief uitvoering van de revitalisering. Zoals in paragraaf 2.2 vastgesteld, is de instandhoudingsbehoefte, vanwege de grote achterstanden in onderhoud, de komende jaren hoger. Omdat de incidentele investeringsbudgetten duidelijk bijdragen aan de SVP-doelstelling, maar dit voor de incidentele instandhoudingsbudgetten beperkt het geval is, worden de incidentele investeringsbudgetten wel meegenomen in de berekening, maar die voor instandhouding niet.

De indicatieve berekening geeft aan dat er balans ontstaat tussen behoefte en het huidige budget bij een reductie naar circa 60 à 65% van de huidige vastgoedportefeuille. Daarbij is geen uitspraak gedaan over de legitimatie van de huidige omvang van de totale vastgoedportefeuille. Er wordt hierbij van uitgegaan dat bij een reductie van de huidige portefeuille ook middelen vrijkomen vanuit andere posten uit de grondslag, zoals schoonmaak en energie & water.

<i>Bedragen in M€</i>	Gemiddeld budget per jaar t/m 2035	Benodigd voor portefeuille per jaar
Investeringen	286	551
Instandhouding	160	188 ¹⁶
Totaal	446	739
% van de portefeuille waarvoor financiering is in huidige situatie	60-65%	100%

Tabel 3. Indicatie disbalans

2.5.4

Wet- en regelgeving en de verduurzamingsopgave

Diverse actuele ontwikkelingen in wet- en regelgeving maken het een steeds grotere uitdaging om de vastgoedportefeuille van Defensie *up-to-date* te houden. Aangescherpte regelgeving vergroot het probleem van oplopende onderhoudsachterstanden.

¹⁴ Bij de berekening van dit percentage wordt bewust een bandbreedte aangehouden. Het benodigde budget voor de huidige portefeuille is namelijk tot stand gekomen op basis van kostenkengetallen uit 2019 en indexering met prijs bruto overheidsinvesteringen. Mogelijk liggen de prijsstijgingen voor vastgoed in 2019 en 2020 iets hoger.

¹⁵ Het SVP gaat uit van de huidige omvang van het vastgoed en welke kosten daarbij horen om dit op orde te krijgen. Het heeft niet gevalideerd hoeveel en welk vastgoed nodig is en blijft voor Defensie. Bedragen die genoemd worden kunnen dus wijzigen wanneer de samenstelling en de omvang van het vastgoed veranderen.

¹⁶ Voor de instandhoudingskosten is uitgegaan van de situatie na realisatie van het revitaliseringsplan, dus voor een 'gezonde' portefeuille. In de huidige situatie wordt circa 300 mln. per jaar aan instandhouding uitgegeven, waarbij de verhouding tussen planmatig en niet-planmatig onderhoud niet evenwichtig is. (zie ook voetnoot 10)

In het SVP wordt gesteld dat de komende jaren hoge investeringskosten verwacht mogen worden op de thema's hygiëne, gevaarlijke stoffen en brandveiligheid bij de huidige vastgoedportefeuille. Daarnaast worden grote uitdagingen op het gebied van duurzaamheid voorzien. In de huidige wetgeving is bijvoorbeeld een label C-verplichting voor kantoren (Bouwbesluit, per 1-1-2023) en het implementeren van erkende maatregelen uit het Activiteitenbesluit (Wet Milieubeheer) voorzien. De label C-verplichting kost voor Defensie volgens een indicatieve berekening van het RVB circa M€ 135 en de erkende maatregelen circa M€ 125¹⁷. Beide maatregelen zijn niet financieel afgedekt.

Om op kostenefficiënte manier alternatief invulling te geven aan de verduurzamingsopgave is de *Routekaart verduurzaming vastgoed* opgesteld. De Routekaart steekt in op een directe aanpak (zonder hierboven genoemde tussenstappen) naar de einddoelen uit het Klimaatakkoord voor 2050 (49% CO₂ uitstoot vermindering in 2030 en 95% in 2050). Gezien de eerste inschatting dat grofweg de helft van de gebouwen van Defensie label G heeft en ongeveer tachtig procent van de portefeuille label D of slechter, ligt hier een enorme opgave. De Routekaart is verbonden met het revitaliseringsprogramma. In de revitalisering worden vele kleine energetisch inefficiënte gebouwen vervangen door een veel kleiner aantal grote gebouwen met veel hogere energetische efficiëntie. Voor realisatie van de Routekaart is circa M€ 1.100 benodigd¹⁴, waarin een overlap zit van circa M€ 500 met het revitaliseringsprogramma. Deze maatregelen zijn niet financieel afgedekt.

Met de huidige wetgeving op het gebied van erkende maatregelen uit het Activiteitenbesluit en label C-verplichting voor kantoren (vanaf 1-1-2013) bestaat in de huidige situatie het risico dat handhavende instanties Defensie dwingen tot investeren in of sluiten van kantoren. De ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn momenteel bezig met het sluiten van een Rijksbreed convenant, waardoor de Routekaart als aanpak wordt geformaliseerd. Hiermee wordt de korte termijn wetgeving (tijdelijk) opgeschort. Ook na sluiten van het convenant zal financiering gezocht moeten worden om de verouderde Defensieportefeuille tijdig op het gewenste niveau te krijgen en noodgedwongen sluiting te voorkomen. Adequate financiering zal naar verwachting een voorwaarde zijn voor het afsluiten van het convenant.

2.6 Stelsel

2.6.1 *Ontbreken van stabiele financiering in de begroting*

Defensie heeft in het verleden noodgedwongen grote bezuinigingsslagen gemaakt. Zeker vastgoed is daarbij een sluitpost op de begroting geweest. Het is niet direct voelbaar als een gebouw een jaar niet geschilderd wordt, terwijl het wel direct voelbaar is als een missie niet door kan gaan of de aanschaf van wapensystemen moet worden vertraagd. Omdat investeringsbudget niet 'gelabeld' was, kon er relatief eenvoudig tussen verschillende budgettaire posten geschoven worden. Dit had als voordeel, dat (politiek) urgente zaken eventueel uit andere posten bekostigd konden worden. Deze flexibiliteit leidde ertoe dat er tijden van bezuinigingen vaak geen duurzame keuzes zijn gemaakt ten behoeve van het vastgoed.

In de afgelopen jaren heeft Defensie zelf al stappen gezet om een duidelijkere afbakening te maken tussen het vastgoedbudget en de rest van de begroting, door middel van het DMF. Vanaf 2021 is het vastgoedbudget op een separaat

¹⁷ Notitie Routekaart Duurzaamheid (RVB)

vastgoedartikel in het DMF gezet. Sindsdien bestaat alleen met goedkeuring van de Tweede Kamer de mogelijkheid om vastgoedbudget voor andere doelen in te zetten.

2.6.2 *Financieringsstelsel*

De begroting van Defensie is een kasverplichtingenstelsel (KV-stelsel). Kenmerkend voor dit stelsel is dat begroot, geregistreerd en verantwoord wordt op basis van de uitgaven en verplichtingen in enig jaar. In het jaar waarin een contract wordt afgesloten, oftewel een verplichting wordt aangegaan, wordt deze hele verplichting geregistreerd. Hetzelfde geldt voor het doen van investeringen; omdat het totale investeringsbedrag in een KV-stelsel direct wordt gedaan, drukt dit daarmee op de beschikbare budgettaire ruimte in het jaar dat de investering wordt gedaan. In de begroting wordt op die manier alleen gekeken naar het jaar waarin een kaseffect optreedt en niet naar de periode van gebruik. Met een Baten/Lasten-stelsel (B/L-stelsel) worden investeringskosten door afschrijving verdeeld over de gebruiksjaren, wat daarmee dus minder drukt op de beschikbare budgettaire ruimte. Deze verplichting blijft wel gedurende de hele afschrijvingstermijn.

Hiernaast geeft het KV-stelsel in beginsel geen toegang tot de leenfaciliteit, zoals die gebruikt wordt bij het B/L-stelsel. Hierdoor kunnen investeringen niet versneld worden en moeten (hoge) investeringsbedragen binnen de eigen begroting gevonden worden door bijvoorbeeld te herprioriteren. Wel biedt een KV-stelsel de mogelijkheid voor kasschuiven, maar dit leidt tot verdringing van andere uitgaven om te voorkomen dat het begrotingsplafond wordt overschreden.

2.6.3 *Vastgoed geen (politieke) prioriteit*

Omdat Defensie integraal plant, moet vastgoed qua aandacht en budget concurreren met ander beleid binnen Defensie. Defensie had in het verleden soms teveel oog voor het uitvoeren van de primaire taak, en daarmee direct verband houdende zaken. Met de primaire taak van Defensie, de gereedstelling en inzet van de krijgsmacht, worden vooral materieel en personeel in verband gebracht. Vastgoed werd niet direct gelinkt met het primaire proces. Kosten van uitzending en investering in munitie en materieel hadden daardoor prioriteit boven vastgoed binnen het krappe Defensiebudget.

In de afgelopen jaren is wel een toenemende mate van aandacht ontstaan voor het vastgoed, mede vanwege de steeds urgentere vastgoedproblematiek en externe druk van toezichthouders. Defensie is zich meer bewust dat het vastgoed noodzakelijk voor en dienstbaar aan het uitvoeren van de primaire taak is. Daarmee is een eerste stap gezet.

2.7 **Conclusie**

Samenvattend kan de vastgoedproblematiek op drie niveaus worden geduid. Ten eerste ontbreekt het aan de invulling van randvoorwaarden, zoals een degelijke informatievoorziening, een strategische visie en mandaat en uitvoeringskracht om de vastgoedportefeuille doelmatig te kunnen besturen. Ten tweede bestaat er een (grote) disbalans tussen de omvang van de huidige vastgoedportefeuille en de daarvoor beschikbare financiële middelen binnen de Defensiebegroting. Ten derde vormt het ontbreken van een stabiele financiering voor vastgoed een belemmering in het huidige begrotingsstelsel. Bovendien kunnen vastgoedinvesteringen, onder andere ten behoeve van verduurzaming, maar ook om de disbalans op te lossen, momenteel niet bekostigd worden vanuit een leenstelsel, wat voor het vastgoed van andere departementen binnen de Rijksoverheid wel het geval is. Bij de uitwerking van beleidsvarianten is derhalve aandacht besteed aan zowel het creëren van de

juiste randvoorwaarden, het hervinden van evenwicht tussen vastgoed en budget als het vergroten van de stabiliteit van het vastgoedbeheer.

3 Beleidsvarianten

"We cannot solve our problems with the same thinking we used when we created them" – Einstein

3.1 Naar een stabiel vastgoedbeleid

In dit IBO proberen we antwoord te geven op de vraag hoe we een doelmatige, toekomstvast, duurzame en compliant vastgoedportefeuille kunnen realiseren en behouden. Uit de probleemanalyse in hoofdstuk 2 volgt dat een stabiel vastgoedbeleid vraagt om een herbezinning langs drie sporen: (1) een betere invulling van de randvoorwaarden voor stabiel vastgoedbeheer, (2) een evenwicht tussen de omvang van de vastgoedportefeuille en het beschikbare budget, en (3) een stabiel stelsel waarmee dit evenwicht ook in de toekomst bewaard blijft. Deze sporen staan niet los van elkaar. Een combinatie van verbeteringen op alle drie de sporen is noodzakelijk om te komen tot een structureel betaalbare vastgoedportefeuille. De verduurzamingsopgave en de financiering daarvan verdient daarbij bijzondere aandacht. In de volgende paragrafen zullen we de drie sporen uitwerken en de bijdrage aan de beleidsdoelen onderbouwen.

3.2 Stevig fundament: voldoen aan randvoorwaarden

Voorwaardelijk aan het vinden en behouden van een stabiele vastgoedportefeuille, zoals in de hoofdvraag gesteld, is een stevig fundament. In hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat verbetering op de aspecten van strategische visie, informatiehuishouding en mandaat en doorzettingskracht noodzakelijk is.

3.2.1 *Strategische visie*

In het algemeen is beleid gebaat bij een duidelijke koers en richting. Hiervoor is het nodig om een strategische visie te hebben voor het beleid. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat het vastgoedbeleid nog niet een duidelijke visie en strategie heeft, waar dit wel noodzakelijk is. Defensie heeft onlangs de Defensievisie 2035 gepresenteerd. Vanuit een dergelijke visie en de verschillende scenario's die daaruit blijken, moet een vertaling worden gemaakt naar het vastgoed: welke behoefte en noodzaak aan vastgoed is er op basis van de daarin gestelde doelen en ambities? Welk type vastgoed past erbij, en hoeveel? Op basis hiervan moet bepaald worden hoe, wanneer en welk vastgoed voor onderhoud, afstoting of juist aantrekking in aanmerking komt. De Defensiebegroting vormt daarbij het budgettaire kader waarmee rekening gehouden dient te worden bij de keuzes die gemaakt worden. Het vastgoed wat op basis van deze visie noodzakelijk is voor Defensie, moet vervolgens tot de kernvoorraad worden gerekend. Daarnaast leidt de visie ook tot nieuwe beleidskaders en daarvan afgeleid een (bijstelling van de) normering voor het vastgoed in budget, onderhoud, duurzaamheid en gebruik. Dit leidt tot een transitie van de vastgoedportefeuille. Hierbij moeten ook de (financiële) prikkels op de juiste plek worden belegd, waardoor de normen ook worden nageleefd.

3.2.2 *Informatiehuishouding*

Wanneer een vastgoedvisie is bepaald, is het nodig om te weten welk vastgoed past binnen deze visie. In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat er niet voldoende kosten- en technische informatie beschikbaar is. Het is dus ook een belangrijke aanbeveling van dit IBO om deze informatiehuishouding verder op orde te krijgen. Het RVB en Defensie hebben in de afgelopen tijd gewerkt aan het beschikbaar stellen van een onderhoudsmanagementsysteem wat continu de technische staat van het vastgoed

inzichtelijk zal maken. Dit systeem zal in de technische informatiebehoefte voorzien. Daarnaast is het noodzakelijk om een kosteninzicht per gebouw en locatie te krijgen en een centraal systeem op te zetten dat inzicht kan geven in het gebruik en de benutting van het vastgoed.

Een belangrijk aandachtspunt is dat de systemen up-to-date worden gehouden. Zolang deze systemen nog niet in werking zijn, is het noodzakelijk dat door middel van periodieke schouwen de informatie met regelmaat in beeld wordt gebracht en gehouden.

Wat betreft de strategische beleggingsinformatie, volgt dit gedeeltelijk uit het hebben van de strategische visie, zoals beschreven onder 3.2.1. De strategische beleggingsinformatie kan worden opgevat als de vertaling van de visie naar belegging op locatieniveau (een strategisch huisvestingsplan). Op basis van deze informatie kan besloten worden welke locaties essentieel zijn, welke locaties aan de normering voldoen en welke locaties juist afgestoten kunnen worden of om een ander onderhoudsniveau vragen. Deze informatie zou bij Defensie beschikbaar moeten zijn en vormt een belangrijke pijler voor goed assetmanagement.

3.2.3 Governance

Tot slot is het van belang om de uitvoeringskracht van Defensie te versterken, als het gaat om het uitvoeren van besluiten rond het vastgoed zoals in hoofdstuk 2 is geconcludeerd. De transitie naar een evenwichtige vastgoedportefeuille vraagt om een krachtige aansturing binnen Defensie. Het is van belang dat er binnen Defensie voldoende capaciteit en belang wordt gegeven aan de noodzakelijke transitie van de vastgoedportefeuille. Om een doorbraak te bewerkstelligen is aansturing vanuit de top, zeker in de eerste jaren, noodzakelijk. Het oprichten van een Taskforce met een stevig mandaat die de uitvoering van de transitie binnen de reguliere lijn moet borgen, wordt noodzakelijk geacht.

Daarnaast vraagt ook de samenwerking tussen Defensie en het RVB om aanvullende inspanning. In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat doordat de randvoorwaarden niet altijd op orde zijn, er discussie is over tariefstijgingen en er een grote disbalans tussen vastgoed en budget is, de samenwerking geregeld onder spanning staat. Het is van belang dat voor een goede samenwerking duidelijke afspraken worden gemaakt en nageleefd over de onderlinge rolverdeling, verantwoordelijkheden en uitvoering, dat er heldere en tijdige werkopdrachten gegeven worden, de financiering op orde is en dat de uitvoering van de projecten tijdig en ongestoord kan starten. Dit vraagt om een stabiele en voorspelbare aansturing, op basis van een visie en relevante informatie. Daarnaast moet er voldoende capaciteit bij beide partijen beschikbaar zijn, om de opdrachten uit te kunnen voeren.

3.3 Maatwerk: evenwicht hervinden tussen vastgoed en budget

Naast goede randvoorwaarden is het cruciaal om het evenwicht tussen vastgoed en budget te herstellen. Zoals in hoofdstuk 2 is geconstateerd, kan op basis van het huidige budget ca. 60-65% van de huidige vastgoedportefeuille in een structurele, stabiele situatie worden behouden. Vanwege de disbalans, zijn er grote onderhoudsachterstanden opgelopen, wat een steeds grotere financiële investering vraagt om de portefeuille weer op orde te krijgen.

Om het evenwicht te hervinden, kunnen grofweg drie maatregelen worden genomen: het verkleinen van de portefeuille, het vergroten van de beschikbare financiële middelen of het bijstellen van normering voor het vastgoed. Ongeacht de omvang van de vastgoedportefeuille en het budget is het bovendien noodzakelijk om

de onderhoudsachterstanden in te lopen. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de verschillende beleidsopties die passen bij deze maatregelen.

Juist vanwege de beperkte informatievoorziening rondom de vastgoedportefeuille, gebruik, bezetting en de strategische behoefte, kunnen de budgettaire en operationele consequenties van specifieke beleidsopties niet volledig worden uitgewerkt. Daarom is ervoor gekozen om de verschillende maatregelen kwalitatief te beschrijven. Bij de uitvoering hiervan, is het van belang om de financiële impact door te rekenen, zodat besloten kan worden hoeveel en welke keuzes gemaakt moeten worden. Ook moeten de verschillende opties verder worden uitgewerkt, waaronder de mogelijkheden en gevolgen van afstoting en financiering van monumenten.

Daarnaast is ook besloten, vanwege de grote disbalans tussen vastgoedportefeuille en budget, geen inhoudelijke plus en min 20%-variant uit te werken en alleen een budgetneutrale variant uit te werken. De disbalans tussen huidig budget en vastgoed is zo groot, dat er bij het huidige beschikbare budget ingrijpende keuzes gemaakt moeten worden. Het uitwerken van verschillende budgettaire varianten maakt de mogelijke keuzes niet fundamenteel verschillend van elkaar.

3.3.1 *Verkleinen en vernieuwen vastgoedportefeuille*

Een van de meest voor de hand liggende opties is om de vastgoedportefeuille te verkleinen. Dit ligt voor de hand, vanwege de grote disbalans tussen budget en vastgoedportefeuille. De huidige portefeuille is te groot voor het huidige budget, en moet daarom dus meer in lijn met het structurele budget worden gebracht. Daarnaast blijkt, zoals in 2.5.1 beschreven, dat in het verleden vastgoed niet altijd meegekrompen is met de krimp in beschikbaar budget. Zo is bijvoorbeeld de omvang van het personeelsbestand wel gekrompen is ten opzichte van het daarvoor beschikbare budget. Deze beleidsoptie biedt de kans om deze scheve verhouding te herstellen.

Om hier goede besluiten op te nemen, is het van belang om de visie en informatie, beschreven onder paragraaf 1, te hebben gerealiseerd. Echter gezien de enorme disbalans moeten ook nu al stappen gezet worden om de disbalans te herstellen. Deze transformatie moet zo snel mogelijk opgestart worden.

Verkleinen van de portefeuille kan door gebouwen af te stoten, te slopen of locaties te vernieuwen (revitaliseren). Wanneer gebouwen vernieuwd worden, kan dit worden aangegrepen om de locaties toekomstvast te maken en te verduurzamen. Dit kan bijvoorbeeld door minder functiespecifiek en meer flexibel te bouwen.

3.3.2 *Verkenning transformatie Defensie Vastgoedportefeuille*

Eind 2020 is Defensie intern gestart met het verkennen van een transformatieplan voor een vastgoedportefeuille. Bij de eerste verkenning wordt de Defensievisie 2035 (DV2035) op basis van de huidige beschikbare informatie zoveel als mogelijk geïntegreerd. Uitgangspunt voor het plan is een reductie met 35-40% (2,0-2,4 miljoen vierkante meter) van de huidige vastgoedportefeuille. Deze reductie in vastgoed vertaalt zich in een kostenreductie, waarmee een eerste stap wordt gezet om de disbalans tussen vastgoed en beschikbaar budget te herstellen. Het uiteindelijke doel is om door concentreren en vernieuwen een vastgoedportefeuille te bereiken die toekomstvast en structureel betaalbaar is. Daarbij blijft het uitgangspunt staan dat de operationele capaciteiten leidend zijn voor de daarvan afgeleide vastgoedbehoefte, waarbij kritisch wordt gekeken naar de minimaal noodzakelijke vastgoedbehoefte.

Wezenlijk verschil met het SVP uit 2019 is dat er een nieuw normenkader wordt toegepast op basis van de DV2035, wat resulteert in een veel kleinere vastgoedbehoefte. Het gaat dan bijvoorbeeld om nieuwe normen en nieuw beleid op het gebied van personeel (in het bijzonder regionalisering), Opleiden & Trainen, beveiliging, IT, internationale samenwerking, kantoorhuisvesting, legering, strategische reserves en het clusteren van voorraden. Ook wordt gekeken naar de relatie van het vastgoed met het primaire proces (zie ook 3.2.1).

Het grootste deel van het aantal vierkante meters vastgoed zit in de gebouwcategorieën magazijnen, kantoren, legering, werkplaatsen en lesgebouwen. In deze functionaliteiten is dan ook de grootste reductiewinst in oppervlakte te halen. Als door herschikken en concentreren een aantal kern- en splinterlocaties worden afgestoten, vindt ook een reductie plaats van de andere gebouwcategorieën zoals eetzaal en keukens, recreatie- en sportgebouwen, installatiegebouwen en deels ook hangars/stallingen.

In nauwe samenwerking met het RVB wordt op moment van schrijven van dit rapport een rekenmodel uitgewerkt voor het doorrekenen van verschillende huisvestingsscenario's en het doorrekenen van nieuwe beleidskaders en -normen op basis van de DV2035. Het model moet duidelijk maken wat de impact is van gekozen reductiepercentages en maakt een vergelijking tussen scenario's mogelijk.

De komende tijd worden door Defensie en het RVB drie scenario's met elkaar vergeleken met behulp van het rekenmodel: als vergelijkingsbasis een nul scenario, uitgaande van de vastgoedvervangingswaarde en huidige staat van onderhoud, het scenario SVP 2019 uitgaande van revitalisering en een verduurzamingsprogramma in 20 jaar, en het scenario SVP DV2035 uitgaande van een veel kleinere vastgoedportefeuille die geconcentreerd, vernieuwd en verduurzaamd wordt in 10 jaar. Een eerste berekening laat zien dat het scenario SVP DV2035 een aanzienlijke reductie levert op het aantal gebouwen en de exploitatiekosten ten opzichte van de huidige situatie en het SVP 2019. Het is nog niet duidelijk hoe haalbaar de voorstellen zijn en evenmin of de opbrengst voldoende zal zijn om de mismatch volledig te overbruggen.

Reductie in %	SVP 2019 (SVP)	SVP 2.0 (DV2035)
Complexen	2%	6%
Gebouwen	16%	36%
Total cost of ownership in 30 jaar	2%	16%
Exploitatiekosten (onderhoud, schoonmaak en energie)	47%	59%
Milieu (reductie CO ² -uitstoot)	74%	81%

Tabel 4. Indicatieve reductie t.o.v. 0-scenario

Een dergelijke transformatie in de vastgoedportefeuille doorvoeren in 10 jaar vergt voldoende bestuurlijke executiekracht, door het realiseren van mandaat, langetermijnbudget en capaciteit, zowel bij Defensie als bij het RVB. De huidige Defensieportefeuille in gebouwen betreft immers in omvang globaal de helft van de RVB-portefeuille.

Langdurig politiek-bestuurlijk draagvlak is een randvoorwaarde is om te komen tot een reductie en concentratie van de vastgoedportefeuille. Dit betekent namelijk dat Defensie vertrekt uit bepaalde regio's. Kansen liggen er om locaties in de

strategische reserve te houden en deze tegelijkertijd in te zetten voor duurzaamheidsopgaven. Ook liggen er kansen om af te stoten locaties beschikbaar te stellen voor bijvoorbeeld woningbouw en overige rijksvastgoedbehoeften. De potentie van deze kansen wordt verder verkend bij de uitwerking van de transformatie.

3.3.3 *Verkennen financieringsinstrumenten*

De andere kant van de disbalans is het gebrek aan voldoende financiële middelen of toegang tot financieringsinstrumenten, waardoor nu niet op korte termijn voldoende geïnvesteerd kan worden in het vastgoed. Het vergroten van de financiële middelen voor vastgoed binnen deze budgetneutrale beleidsvariant, vraagt om keuzes binnen de Defensiebegroting, waardoor er minder middelen voor bijvoorbeeld materieel of personeel beschikbaar zijn. Daarnaast kunnen andere financieringsinstrumenten worden verkend. Hierbij kan gedacht worden aan financiering vanuit het Recovery and Resilience Facility (RRF) van de Europese Unie om groen uit de COVID-19 crisis te herstellen, om zo de verduurzamingsopgave van Defensie te versnellen. Er kan ook gedacht worden aan financiering vanuit de NAVO of (Europese) subsidies. Het vraagt verdere verkenning en onderbouwing in hoeverre gebruik gemaakt kan worden van deze subsidies. Tot slot kunnen door concentreren op strategische kernlocaties, splinterlocaties worden verkocht.

Een manier om investeringen te versnellen (zonder dat het totaal aan financiële middelen wordt vergroot), is het afsluiten van leningen. Op deze manier kan de disbalans versneld worden ingelopen, omdat daardoor direct geïnvesteerd kan worden in het vastgoed. Dit is alleen duurzaam als de structurele besparingen van het versneld investeren opwegen tegen verplichtingen die leningen met zich mee brengen aan aflossingen en rente. Lenen kan bijvoorbeeld door de leenfaciliteit, wat een mogelijkheid is binnen een Baten/Lasten-stelsel. Hierop wordt verder ingegaan onder paragraaf 3.4.

3.3.4 *Normering*

De strategische visie moet worden vertaald naar nieuwe beleidskaders en daarvan afgeleide operationele behoefte en specifieke normering. Hoe streng de normen worden afgesteld, zal de onderhouds- of investeringsbehoefte van het vastgoed verhogen of verlagen. De onderhoudsnorm van Defensie ligt reeds lager dan de gemiddelde norm bij de Rijksoverheid en daarbuiten. Deze onderhoudsnorm nog verder verlagen, wordt niet aanbevolen. Echter, meer kwantitatieve normen wat betreft gebruik van vastgoed, zoals legerings- of kantoorwerkpleknormen, kunnen worden aangescherpt. Als onderdeel van het SVP worden er binnen Defensie reeds diverse gebruiksnormen aangepast of gemoderniseerd. Gegeven de huidige disbalans draagt het moderniseren of verlagen van deze normen bij aan het verkleinen van de portefeuille, zodat de beschikbare middelen kunnen worden besteed aan het inlopen van de achterstanden. Daarnaast kunnen ook normen worden opgesteld voor het beschikbare budget per locatie, of voor het niveau van duurzaamheid van het vastgoed. Bij het bepalen van de laatste norm, moet rekening gehouden worden met wat wettelijk wordt voorgeschreven als minimumeis.

3.3.5 *Achterstanden inlopen*

In het huidige vastgoed zijn grote achterstanden opgelopen en vindt er veel niet-gepland onderhoud plaats, dat significant duurder is dan gepland onderhoud. Dit maakt dat de situatie steeds verder verslechtert. In de routekaart en het revitaliseringsplan van Defensie worden relevante aanbevelingen gedaan om deze

achterstanden in te lopen, maar beide vormen een langjarig traject (circa 20 jaar) en bieden pas op termijn soelaas. Ook op de korte termijn zijn extra middelen noodzakelijk voor de instandhouding om te voorkomen dat de portefeuille nog grotere achterstanden oploopt.

Daarnaast kan ook gekeken worden of door het uitruilen van grond/locaties die gewenst zijn voor bijvoorbeeld wonen (en waar grote investeringen nodig zijn om het vastgoed te laten voldoen aan de huidige en toekomstige eisen) nieuw vastgoed op andere locaties kan worden gerealiseerd. Hiervoor kan aansluiting gezocht worden bij de aanbevelingen die in het IBO Ruimtelijke Ordening worden gedaan, zoals een meer centrale regie in het ruimtelijk domein.

3.4 **Stabiele constructie: een toekomstvast stelsel**

Naast het realiseren van de basisvoorwaarden en het herstellen van het evenwicht, is het ook raadzaam om te investeren in een stabiel en toekomstvast stelsel om het hervonden evenwicht te kunnen behouden. In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat het vastgoed baat heeft bij een stabiele financieringsstroom, en met minder concurrentie met andere posten op de begroting. Hierdoor wordt en blijft het beleid over een langere termijn voorspelbaar en uitvoerbaar.

In de afgelopen tijd heeft Defensie al een paar stappen gezet naar een meer afgebakende en stabielere financiering van het vastgoed, door een begrotingsartikel voor vastgoed en infrastructuur op te nemen in het DMF. Daarmee staat vastgoed sinds 2021 op een eigen begrotingsartikel. Hiermee wordt het beschikbare budget voor vastgoed beter afgebakend. Wel blijft het vastgoedbudget onderdeel van de integrale begroting van Defensie en blijft het (na instemming van de Tweede Kamer) dus mogelijk om het vastgoedbudget in te zetten voor andere posten, ten koste van het vastgoed en vice versa. Het garandeert dus geen voortdurende stabiele financieringsstroom.

Voor het onderhouden en investeren in het vastgoed is het van essentieel belang om ver vooruit te kunnen kijken – het kost tijd om vastgoed te renoveren of te vernieuwen en vastgoed heeft een lange levensduur. Om te voorkomen dat er in de toekomst een soortgelijke problematiek als nu optreedt, is het dus van belang om nog scherper een onderscheid tussen het vastgoedbudget en overige budgetten te stellen, waarmee het vastgoed zo stabiel en toekomstvast mogelijk kan worden beheerd.

Dit onderscheid kan op een aantal manieren worden gerealiseerd. De duidelijkste afscheiding wordt bereikt door het overdragen van het vastgoed naar een baten/lasten-stelsel (B/L-stelsel) en daaraan gekoppeld het overdragen van het vastgoed aan een agentschap. Hier zitten in het algemeen een aantal voordelen aan: Het introduceren van een agentschap voor vastgoed van Defensie verplicht tot het maken van duidelijke sturingsafspraken (het zogenaamde driehoeksmodel), waarmee ook de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer geëxpliciteerd wordt. Een B/L-stelsel zorgt voor een eigen boekhouding voor het vastgoed, waarmee het budget voor vastgoed duidelijk afgebakend wordt van de rest van de begroting van Defensie. Ook biedt een B/L-stelsel de mogelijkheid om investeringskosten te verdelen over meerdere jaren en worden de baten van het vastgoed inzichtelijk gemaakt. Tot slot geeft een B/L-stelsel makkelijker toegang tot de leenfaciliteit bij Financiën, waarmee investeringen versneld kunnen worden. Nadelen van het introduceren van een B/L-stelsel zijn dat dit een langdurig proces kan betreffen, waarbij goede afspraken moeten worden gemaakt.

Al met al kent een B/L-stelsel voordelen voor het vastgoedbeheer. Het introduceren van een B/L-stelsel heeft uiteindelijk ook effect op de beschikbare budgettaire ruimte en de planbaarheid en voorspelbaarheid van investeringen. Het biedt daarmee dus ook inzicht in en ruimte voor het maken van (politieke) keuzes in het vastgoedbeheer.

Er zijn een drietal varianten te bedenken waarbij wordt overgegaan naar een B/L-stelsel voor het vastgoed, om zo de stabiele financieringsstroom en vastgoedbeheer te realiseren. Die zullen hieronder worden beschreven. Ook is er een variant beschreven, wat binnen het huidige stelsel kan worden ingepast om meer stabiliteit te bewerkstelligen. In bijlage 5 wordt een uitgebreider overzicht gegeven van de voor- en nadelen van elke variant.

3.4.1 Gefaseerde overdracht van vastgoed naar RVB

In deze variant wordt in stappen al het vastgoed uiteindelijk overgedragen aan het RVB in een nieuw te ontwikkelen 'Defensiestelsel'. RVB 'koopt' hierbij gefaseerd het vastgoed van Defensie, waarvoor het RVB per fase een conversielening bij Financiën kan afsluiten. De ontvangsten die Defensie krijgt voor de koopsom, kan ze investeren in het overgedragen vastgoed. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gestart met dat deel van het vastgoed wat het meest urgent revitalisering nodig heeft, vanwege de onderhoudsstaat en noodzaak van het vastgoed voor de primaire taak van Defensie.

Het is voor de uitvoerbaarheid van het gefaseerd overdragen van vastgoed belangrijk dat er per cluster (of object) van vastgoed overdracht plaatsvindt, in plaats van per gebouw. Daarnaast vraagt deze variant nadere afspraken tussen Defensie, RVB en Financiën, onder andere over de verdeling van verantwoordelijkheden, zeggenschap, (eventueel) waardering van het vastgoed, gebruik leenfaciliteit en mogelijkheden voor rentecompensatie per fase.

De gefaseerde overdracht maakt het mogelijk dat relatief snel begonnen kan worden met de overdracht, omdat er geen taxatie vooraf van de hele vastgoedportefeuille nodig is, maar alleen per over te dragen cluster of object. Het nadeel is, dat er tijdelijk gewerkt wordt met een hybride situatie waarin nog niet al het vastgoed overgedragen is. Het tijdpad waarop dit gerealiseerd kan worden, is afhankelijk van beschikbare capaciteit en nader uit te werken (financiële) afspraken. In deze variant kunnen Defensie en RVB geleidelijk toegroeien naar een nieuwe situatie, waarbij de taken en verantwoordelijkheden langzaam verschuiven naar de nieuwe afgesproken situatie, en kan het vertrouwen groeien.

3.4.2 Volledige overdracht van vastgoed naar RVB

In deze variant wordt al het vastgoed van Defensie in één keer overgedragen aan het RVB in een nieuw te ontwikkelen 'Defensiestelsel'. RVB 'koopt' het vastgoed van Defensie. De ontvangsten op de Defensiebegroting dienen ter dekking van de toekomstige gebruiksvergoedingen die Defensie moet betalen. Het RVB sluit voor de volledige overname een conversielening af bij Financiën.

Voor de uitvoering van deze variant is een volledige waardering van al het vastgoed nodig. Dit is complex, vanwege de omvang en het unieke karakter van het Defensievastgoed. Deze variant vraagt daarom tijd in de voorbereiding, maar geeft daarentegen wel extra financiële voordelen. RVB betaalt voor de volledige vastgoedportefeuille een reële boekwaarde aan Defensie, waarover afspraken

moeten worden gemaakt met Financiën. Daarnaast kunnen ook integrale afspraken gemaakt worden over de rentecompensatie voor de gehele vastgoedportefeuille en biedt deze variant rentevoordelen en bescherming tegen rentefluctuaties.

Bij de uitvoering van deze variant moeten nadere afspraken gemaakt worden tussen Defensie, RVB en Financiën over onder andere verantwoordelijkheden, zeggenschap, waardering van het vastgoed en het gebruik maken van de leenfaciliteit. Verder is het aan te bevelen om de lessen uit eerdere overgangen van vastgoed naar het RVB, zoals die van RWS en DJI, mee te nemen. Uit evaluatie van deze eerdere overgangen van vastgoed naar het RVB is gebleken dat het specialstelsel als zodanig voldoet aan de verwachtingen.

3.4.3 *Oprichten van agentschap binnen Defensie*

Als overdracht naar het RVB onwenselijk wordt geacht, maar wel voordeel wordt gezien in een B/L-stelsel, kan ervoor gekozen worden om binnen Defensie een agentschap voor Defensievastgoed op te richten. Hiertoe kan de taak van agentschap Paresto worden uitgebreid tot een agentschap voor huisvesting (vastgoed, bewaking, facilitair) of kan een nieuw agentschap voor vastgoed worden opgericht. Een agentschap is een zelfstandig onderdeel van het Ministerie dat een eigen beheer kent met een eigen directie, begroting en financiële administratie.

Deze variant betekent dat een aantal van de algemene voordelen van het B/L-stelsel zoals in de inleiding en onder 3.4.2 beschreven, benut kunnen worden. Ook worden de huisvestingskosten integraal gezien. Echter, er bestaat al een agentschap voor vastgoed – namelijk het RVB –, waarmee in deze variant dus niet volledig de expertise en ervaring van dit agentschap wordt benut. Daarnaast is het oprichten of uitbreiden van een agentschap complex, en voert het kabinet een 'nee, tenzij'-beleid als het gaat om het oprichten of uitbreiden van de taak van agentschappen.

3.4.4 *Versterken huidige stelsel*

Met het DMF is een eerste stap gezet naar een stabiele besturing van het Defensie vastgoed. Vastgoed staat op een eigen begrotingsartikel en kent daarmee een meer stabiele financiering ten opzichte van het verleden. In deze variant wordt het DMF, binnen het KV-stelsel, meer aangevuld met B/L-eigenschappen (vaste activa administratie, kosteninzicht), waarmee de besturing verder wordt versterkt.

Deze variant biedt ten principale geen toegang tot de algemene voordelen die in de inleiding beschreven zijn als het gaat om het B/L-stelsel. Ook wordt niet een structurele stabiele financieringsstroom voor het vastgoed gegarandeerd en wordt er niet volledig gebruik gemaakt van de expertise en ervaring van het RVB. Wel is deze variant snel uitvoerbaar, omdat het slechts aanpassingen aan het huidige stelsel betreft.

3.5 **Conclusie**

Om te komen tot een stabiele toekomst voor het Defensievastgoed moet voldaan worden aan het creëren van de juiste randvoorwaarden. Hieronder wordt verstaan het vaststellen van een strategische visie voor vastgoed, het borgen van een goede informatiehuishouding, voldoende mandaat en doorzettingskracht in de uitvoeringsorganisatie en duidelijke belegging van verantwoordelijkheden waarbij Defensie voldoende zeggenschap behoudt bij het maken van strategische keuzes. Zonder deze randvoorwaarden is het zeer complex om een stabiel en goed vastgoedbeleid te voeren en de disbalans te herstellen.

Er moet daarnaast een balans gevonden worden tussen de omvang van de portefeuille en het beschikbare budget. Dit kan gerealiseerd worden door het verkleinen van de portefeuille, het vergroten van de financiële middelen of het bijstellen van normering. Uitgaand van het huidige budgettaire kader en de huidige normering zal de portefeuille met circa 35-40% in omvang moeten verkleinen door revitaliseren, afstoten van locaties en concentreren op kernlocaties. Dit betreft een indicatieve berekening. De mismatch is vooral gebaseerd op mismatch in het budget, en niet op vierkante meters. Als deze mate van reductie niet wordt gehaald blijft het vastgoed onbetaalbaar en verdringt het budget voor operationele capaciteiten. Deze transitie vraagt een forse investering, die mogelijk is door bijvoorbeeld middelen uit RRF of Europese/NAVO-subsidies, door inzet van verkoopopbrengsten of door het aangaan van leningen (om investeringen te versnellen).

Als derde is het noodzakelijk om een stabiele financieringsstroom en vastgoedbeheer te realiseren. In de werkgroep is geconcludeerd dat de variant die het meeste een toekomstvast en stabiel stelsel realiseert, terwijl het wel op korte termijn uitvoerbaar is, het gefaseerd overdragen van het vastgoed aan het RVB is. Door een gefaseerde overdracht van het vastgoed naar het RVB in een nieuw te ontwikkelen 'Defensiestelsel' wordt het Defensievastgoed onderdeel van een B/L-stelsel. Groot voordeel van deze variant is dat zowel de overdracht van werkzaamheden als het vertrouwen in het stelsel geleidelijk kunnen groeien, omdat er gedurende het proces ervaring wordt opgedaan hoe de overdracht het beste kan plaatsvinden.

Dit IBO adviseert dan ook deze optie verder te onderzoeken, waarbij het structureel betaalbaar maken en houden van de Defensieportefeuille, binnen de beschikbare budgettaire ruimte, als belangrijkste randvoorwaarde geldt.

4 Aanbevelingen

Samenvattend kan de vastgoedproblematiek op drie sporen worden geduid, die allemaal gelijktijdig aangepakt moeten worden om een doelmatige, toekomstvast, duurzame en compliant vastgoedportefeuille te realiseren en te behouden. Ten eerste ontbreekt het aan de invulling van de noodzakelijke randvoorwaarden. Ten tweede bestaat er een disbalans tussen de omvang van de huidige vastgoedportefeuille en de daarvoor beschikbare financiële middelen binnen de Defensiebegroting. Ten derde is het noodzakelijk om een stabiele financieringsstroom en vastgoedbeheer te realiseren. Een combinatie van verbeteringen op alle drie de sporen is noodzakelijk om te komen tot een structureel betaalbare vastgoedportefeuille.

1. Creëren van de juiste Randvoorwaarden

Voorwaardelijk aan het vinden en behouden van een stabiel stelsel en een evenwicht tussen vastgoed en budget is een stevig fundament. Geconcludeerd kan worden dat verbetering op de aspecten van strategische visie, informatievoorziening en mandaat en doorzettingskracht noodzakelijk is.

Strategische visie: Defensie heeft onlangs een visie opgesteld voor 2035 waarin wordt aangegeven wat voor krijgsmacht Defensie in 2035 wil zijn. Deze visie moet, met inachtneming van de kaders van een volgend kabinet, vertaald worden naar een vastgoedbehoefte. Daarnaast leidt de visie ook tot nieuwe beleidskaders en daarvan afgeleid een (bijstelling van de) normering voor het vastgoed in budget, onderhoud, duurzaamheid en gebruik. Hierbij moeten ook de (financiële) prikkels op de juiste plek worden belegd, waardoor de normen ook worden nageleefd.

Informatievoorziening: Defensie en RVB hebben geen tot weinig inzicht in de technische informatie en bijbehorende kosten en ten aanzien van belegging van gebouwen/objecten. Een onderhoudsmanagement systeem (OMS) waarmee technische- en kosten informatie over het vastgoed meer *real time* inzichtelijk wordt (of periodiek wordt geschouwd) is noodzakelijk. Daarnaast vormt strategische beleggingsinformatie een belangrijke pijler voor goed assetmanagement.

Mandaat en doorzettingskracht: Doorzettingskracht (besluitvorming, toewijzing middelen en snelle uitvoering) op het vastgoed van Defensie laat te wensen over. Het is van belang dat er binnen Defensie voldoende capaciteit en belang wordt gegeven aan de noodzakelijke transitie van de vastgoedportefeuille. Aansturing vanuit de top, zeker in de eerste jaren is noodzakelijk. Het oprichten van een Taskforce met een stevig mandaat die de uitvoering van de transitie binnen Defensie moet borgen, wordt noodzakelijk geacht.

Daarnaast vraagt ook de samenwerking tussen Defensie en het RVB om aanvullende inspanning. Het is van belang dat voor een goede samenwerking duidelijke afspraken worden gemaakt en nageleefd over de onderlinge rolverdeling, verantwoordelijkheden en uitvoering. Daarnaast

moet er voldoende capaciteit bij beide partijen beschikbaar zijn, om de opdrachten uit te voeren.

2. Disbalans tussen vastgoed en budget

Om het evenwicht tussen vastgoed en budget te hervinden, kunnen grofweg drie maatregelen worden genomen: het verkleinen van de portefeuille, het vergroten van de beschikbare financiële middelen en het bijstellen van de normen.

Verkleinen portefeuille: Op basis van het huidige budget zou men op basis van indicatieve berekening 35-40% van de huidige vastgoedportefeuille af moeten stoten om de balans te herstellen. Dit zal moeten gebeuren door afstoot, sloop en vernieuwen. Bij deze transformatie kan men de objecten toekomstvast maken en verduurzamen door bijvoorbeeld multifunctioneel en flexibel te bouwen. Deze transitie is niet alleen noodzakelijk om de huidige disbalans tussen budget en omvang van de portefeuille te herstellen, maar ook om te kunnen blijven voldoen aan (klimaat)wetgeving.

Tevens liggen er kansen om objecten in strategische reserve te houden en tijdelijk in te zetten voor duurzame doeleinden. Daarnaast kan ook gekeken worden, of door het uitrusten van grond/locaties die gewenst zijn voor bijvoorbeeld wonen, maar waar grote investeringen nodig zijn en/of een veelheid aan monumenten aanwezig is, de transitie versneld kan worden door nieuw (duurzaam en toekomstvast) vastgoed op andere locaties te realiseren. De opgave voor Defensie kan zo in samenhang worden gezien met kansen voor andere maatschappelijke opgaven, zoals woningbouw en natuurherstel. Hiervoor kan Defensie aansluiting zoeken bij aanbevelingen die in het IBO Ruimtelijke Ordening worden gedaan. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat een transformatie (concentratie en vernieuwing) van de vastgoedportefeuille alleen mogelijk is met voldoende politiek-bestuurlijk commitment. Daarnaast zal voor monumentale gebouwen moeten worden uitgewerkt wat de gevolgen zijn ten aanzien van afstoting en financiering.

Verkennen financieringsinstrumenten: Dit kan door structureel meer geld beschikbaar te stellen voor vastgoed. Er kan gedacht worden aan financiering vanuit NAVO of (Europese) subsidies. Ook financiering vanuit het RRF ten behoeve van de verduurzaming kan onderzocht worden. Een andere mogelijkheid om de transitie richting een nieuwe balans te kunnen financieren is door gebruik te maken van leningen, zoals mogelijk is binnen een B/L-stelsel. Dit laatste betekent geen extra geld, maar wel mogelijkheden om door versneld te investeren de huidige tekorten te verkleinen.

Bijstellen normen: Tevens kan er gedacht worden aan het afstellen van normen. Hoe streng de normen worden afgesteld, kan de onderhouds- of investeringsbehoefte van het vastgoed verhogen of verlagen. Het moderniseren van de kwantitatieve gebruiksnormen draagt bij aan het verkleinen van de portefeuille. Daarnaast kunnen ook normen worden opgesteld voor het beschikbare budget per locatie, of voor het niveau van duurzaamheid van het vastgoed. De verwachting is echter dat alleen het bijstellen van de normen niet voldoende oplevert op de huidige disbalans op te lossen.

3. Toekomstvast (stabiel) stelsel

Het is tot slot van belang om te investeren in een stabiel en toekomstvast stelsel om het hervonden evenwicht te kunnen behouden.

Om een toekomstvast en stabiel stelsel te krijgen is het raadzaam om het vastgoed van Defensie onder te brengen in een (eigen) stelsel in het rijkshuisvestingsstelsel, zoals dat ook geldt voor justitiële inrichtingen. Het Defensievastgoed wordt dan onderdeel van een B/L-stelsel waardoor er gebruik gemaakt kan worden van de leenfaciliteit. Hierdoor kunnen investeringen naar voren worden gehaald. De overdracht kan zowel ineens als gefaseerd plaats vinden, ieder met zijn eigen voor- en nadelen. De werkgroep acht een geleidelijke overgang een beter begaanbare weg. Dat biedt zowel aan de kant van Defensie als aan de kant van het RVB de mogelijkheid deze verandering goed vorm te geven, door snel te kunnen starten en gedurende de overgang de opgedane lessen en ervaring mee te nemen in de verdere overdracht. Een overgang ineens levert echter mogelijk financieel meer voordeel op. Dit IBO adviseert dan ook de gefaseerde optie verder te onderzoeken, waarbij het structureel betaalbaar maken en houden van de Defensieportefeuille, binnen de beschikbare budgettaire ruimte, als belangrijkste randvoorwaarde geldt.

5 Bijlagen

In de bijlage zijn achtereenvolgens te vinden:

1. Taakopdracht
2. Voorzitter, werkgroep en secretariaat
3. Lijst met geïnterviewde partijen en personen
4. Overzicht beleidsopties
5. Uitwerking van stelselvarianten
6. Overzicht en criteria strategische kernvoorraad
7. Afkortingenlijst

5.1 Bijlage 1. Taakopdracht

Onderwerp en probleemstelling

Het Defensievastgoed¹⁸ heeft een belangrijke ondersteunende rol in het leveren van het primaire product van Defensie: de opwerking en gereedstelling van militaire eenheden die kunnen worden ingezet in ieder geweldsspectrum, wereldwijd.

Daarnaast dient het vastgoed het Defensiepersoneel een veilige werk- en leefomgeving te bieden. Het is daarom belangrijk, zeker vanwege de groei van de Defensieorganisatie die een aantal jaar geleden door Defensie is ingezet, dat de vastgoedportefeuille op orde is.

Al enige tijd is duidelijk dat er een mismatch is tussen de beschikbare budgetten voor investeringen en instandhouding van het vastgoed van Defensie en het op norm krijgen en houden van de kwaliteit van de portefeuille. Daarbij komen de volgende knelpunten in beeld:

- De technische kwaliteit van het vastgoed is niet geheel en niet overal op orde/up-to-date en er is sprake van achterstallig onderhoud.
- Defensie heeft geen volledig beeld bij de bezetting en het gebruik van haar vastgoed- en infrastructuur portefeuille.
- Defensie staat voor de uitdaging om, bij een groeiende organisatie, voldoende ontwikkelruimte voor vastgoed te creëren.
- Defensie moet aan (veranderende) wet- en regelgeving blijven voldoen en het vastgoed verduurzamen.

De structurele betaalbaarheid van de wapensystemen van Defensie is belangrijk voor de inzetgereedheid van Defensie. Als kapitaalintensief bedrijfsmiddel draagt de structurele betaalbaarheid van toekomst vast, duurzaam en compliant vastgoed bij aan de bedrijfsvoering van de krijgsmacht. Door onder andere verscherpte aandacht van bevoegd gezag voor activiteiten van Defensie worden de prestaties van het vastgoed van steeds groter belang.

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. De werkgroep brengt het beschikbare budget op de Defensiebegroting in beeld (zowel incidenteel als structureel).

Vragen

Het IBO geeft antwoord op de volgende hoofdvraag:

Welke beleidsopties en vormgeving van het vastgoedmanagement¹⁹ helpen, parallel aan de objectgerichte revitalisering om de komende 5 tot 10 jaar, een doelmatige, toekomstvast, duurzame en compliant vastgoedportefeuille te realiseren en te houden?

Deze vraag is uit te splitsen in de volgende deelvragen:

1. Hoe ziet de huidige vastgoedportefeuille en bezetting van Defensie er momenteel uit? Wat is de huidige aanpak van het vastgoedmanagement en de verantwoordelijkheidsverdeling in besluitvorming en uitvoering?

¹⁸ Het Defensievastgoed bevat ook infrastructuur, ook dit is onderdeel van dit IBO

¹⁹ Voor de governance wordt gebruik gemaakt van het reeds in uitvoering zijnde PWC onderzoek over de governance bij Defensie

2. Waar is afstoting opportuun? Welk afwegingskader wordt gehanteerd als het gaat om verkleining van de vastgoed footprint door doelmatige belegging van het vastgoed, door sloop van gebouwen en het afstoten van locaties, waarbij herbelegging van eenheden noodzakelijk kan zijn?
3. In hoeverre is samenwerking met marktpartijen of overdracht van eigendom aan het Rijksvastgoedbedrijf opportuun? Wat zijn hiervan de budgettaire gevolgen?
4. Welke mogelijkheden zijn er voor het versneld realiseren van vastgoedinvesteringen? In hoeverre kan de leenfaciliteit hier een rol in spelen, of intensiveren van medegebruik of exogene financieringsstromen?
5. Hoe kan verduurzaming gerealiseerd worden? Welke rol spelen innovaties, externe financiering, minder mensintensief gaan werken, het huidige museaal bestel en aanpassen van de vastgoed- en gebruiksnormen hierin?
6. Welk vastgoedmanagement en informatievoorziening hoort bij het voorzien in een duurzame, toekomstvast, compliant en structureel betaalbare vastgoedportefeuille?

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek start met een beschrijving van de huidige vastgoedportefeuille, de huidige aanpak van het vastgoedmanagement, het gebruik en de bezetting en de huidige verantwoordelijkheidsverdeling in besluitvorming en uitvoering. Vervolgens wordt in beeld gebracht welke handelingsperspectieven er zijn om een toekomstvast, duurzaam, compliant en structureel betaalbaar systeem te ontwerpen met een passend vastgoedmanagementstructuur en informatievoorziening over gebruik en bezetting. Er wordt nagedacht over welke uitgangspunten nodig zijn om keuzes te maken over afstoten, onderhouden en aanschaffen van vastgoed. Hierbij geldt, bij het uitwerken van de deelvragen, het uitgangspunt dat er 'geen taboes' zijn. De werkgroep verkent beleidsopties en adviezen, conform de IBO-werkwijze.

Organisatie van het onderzoek

Leden van de werkgroep zijn vertegenwoordigers van de ministeries Financiën, IenW, JenV, BZK (beleid en RVB), Defensie en AZ. De werkgroep kan aanvullend externe deskundigen en stakeholders bij het onderzoek betrekken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit de ministeries Financiën (2x), BZK (1x) en Defensie (1x). Het IBO start in september 2020. Het IBO wordt afgerond in maart 2021.

5.2 Bijlage 2. Voorzitter, werkgroep en secretariaat

Voorzitter

Hans van der Vlist

Werkgroepleden

Betül Albayrak	Ministerie van Financiën
Taco Fens	Ministerie van Financiën (plv.)
Pieterjan Rozenberg	Ministerie van Algemene Zaken
Marcel van de Leemkule	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Eric Ravestijn	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (plv.)
Roger Paas	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Gert van Hengel	Ministerie van Justitie en Veiligheid (plv.)
Frank Foreman	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Irene van Munster	Ministerie van Binnenlandse Zaken (plv.)
Gerrit van Cooten	Ministerie van Defensie
Sylvia Bijl	Ministerie van Defensie
Paul den Ouden	Ministerie van Defensie (plv.)

Secretariaat

Bert Kornet	Ministerie van Financiën
Titia Zwarts	Ministerie van Financiën
Ronald van Acquooij	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Lucas Smit / Annecarijn Flens	Ministerie van Defensie
Marianne te Hoonte- Schalekamp	Ministerie van Defensie

5.3 **Bijlage 3. Lijst met geïnterviewde partijen en personen**

Interviews en ronde tafel gesprekken

Voor het IBO is gesproken met de volgende personen en organisaties:

Ministerie van Defensie
Ministerie van Binnenlandse Zaken
Ministerie van Financiën
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Nationale Politie
Rijkswaterstaat
Raad voor de Rechtspraak
Dienst Justitiële Inrichtingen
Universiteit van Amsterdam
Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
Algemene Rekenkamer

NSI
Aedes
Cushman & Wakefield
Heijmans
MVG
Vastgoedmanagement Nederland
Vestia
Vivare

Technische Universiteit Delft
Maastricht University

Werkbezoeken

Daarnaast zijn er in het kader van het IBO werkbezoeken geweest op de volgende

Defensie locaties:

De Nieuwe Haven – Den Helder
Bernhardkazerne – Amersfoort
Kamp Nieuw Milligen – Uddel

Expertsessie

Het IBO heeft ook een expertsessie georganiseerd. Daarbij waren aanwezig:

Ministerie van Defensie, Praesentis, Strukton, Arcadis, abcnova, RPS, Colliers International, REVIM V.O.F., Humble Buildings, Go2 Spirit, Elevate real estate/RealXL, PRE Management Consulting, Cleverstone.

De sessie werd (mede) gefaciliteerd door *Tigers* bij het Ministerie van Financiën.

5.4 Bijlage 4. Overzicht beleidsopties

Niveau	Knoppen	Subknop	Uitvoerbaarheid?	Bijdrage aan oplossing voor disbalans en/of stelsel?
Stelsel Structureel inrichten 'duurzaam' stelsel voor vastgoed, echter dan is een oplossing voor het incidentele probleem noodzakelijk (anders slechts verschuiven van problemen)	Governance	1. Verantwoordelijkheidsverdeling vastgoed scherp(er) en compact beleggen: wie besluit op basis van welke informatie waarover? Strategisch niveau vs. tactisch niveau.	+	+
		2. Assetmanagement professionaliseren, zodat centraal inzicht beschikbaar is in belegging van locaties/gebouwen (ook weten waarvoor en hoe effectief gebouwen worden gebruikt = fact-checken gebruikers).	+	+
		3. Driehoeksmodel van agentschap scherp beleggen. Duidelijke afbakening van beleidsdirectie, agentschap, eigenaar	+	+ Beperkt effect voor disbalans
		4. Behoeftestellingsproces anders inrichten: Borgen dat bij alle materieel en (re)organisatieplannen de vastgoedconsequenties worden doorgerekend en gefinancierd.	+ Reeds in uitvoering	+ Beperkt effect voor disbalans
	Eigenaar vastgoed (stabiel systeem)	1. Overdracht aan RVB: (van belang om niet afhankelijk te worden van derden als 'last resort'). Eigendom van nieuwe gebouwen of hele objecten beleggen binnen het specialty-stelsel of een afgeleid stelsel	+/-	++
		2. Pseudo-stelsel overdracht aan RVB (definitieve overdracht, maar stapsgewijs, wanneer voor dat gebouw financiering nodig is).	++	+

		3. Agentschap voor vastgoed binnen Defensie	+/-	+
		4. 'Hek' om vastgoedbudget binnen DMF	++	+/-
	Langetermijnvisie	<p>Vertalen strategische doelen naar strategische visie voor vastgoed: 'wat zijn de 'kroonjuwelen?', welk vastgoed is over 10-20-30 jaar (minimaal) nodig? Waarbij:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De minimale vastgoedbehoefte wordt vastgesteld o.b.v.: 'als je het niet zou hebben, hoe zou je het dan oplossen?' • Een meerjarenplan wordt opgesteld • Inventarisatie van welke gebouwen wel/niet aansluiten bij strategische visie/gebruik • Periodiek actualiseren van de strategische visie 	+ Goed uitvoerbaar, maar door onduidelijkheid over toekomst wel lastig. Daarom extra belangrijk om periodiek te actualiseren.	++
	In balans blijven	<p>1. Financiële prikkels juist beleggen. CDS ook verantwoordelijk maken voor efficiënt gebruik vastgoed (zorgen dat het opgeruimd en onderhouden blijft) door hem ook de juiste financiële prikkels te geven (niet puur als gebruiker). O.a. door het toepassen van een flexibele schil</p>	+ Financiële prikkers aan vastgoedgebruik koppelen is lastig	++
		<p>2. Flexibele schil Creëren flexibele schil om 'ademruimte' portefeuille te creëren (noodzakelijk om snel in te kunnen spelen op politieke fluctuaties):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strategische ontwikkelruimte (bij groei Defensie) • Huurobjecten (niet-strategische functies zoals kantoren, opslag of werkplaatsen) (bij krimp Defensie) 	+	++ Zorgt weliswaar voor een grotere portefeuille, maar verlicht het structurele gebruik. Maakt alternatief gebruik mogelijk (bv. duurzaamheid)

		3. Total Cost of Ownership hanteren als basis in de investeringsafweging.	+	++
		4. Werken met (realistische) m ² prijs instandhouding voor heel Defensie vastgoed (zakelijke relatie RVB/Defensie)	+	+/-
	Informatievoor rziening	Basisinformatie over (functioneel) gebruik/bezetting/onderhoudsniveau beschikbaar bij uitvoerder + beleidsbepaler. Waarbij: <ul style="list-style-type: none"> • Inzicht is in de exploitatiekosten per gebouw, zodat investeringen zo effectief mogelijk kunnen worden gedaan • Waar mogelijk gebruikt wordt gemaakt van SMART-buildings • Periodiek (5-jaarlijks) de portefeuille wordt geschouwd op basis van actuele normen 	+	++
Disbalans budget en vastgoed Incidentele 'inhaalslag' om de vastgoedportefeuille weer op orde te krijgen, Een structurele oplossing is noodzakelijk om te voorkomen dat er in de toekomst weer disbalans ontstaat.	Slopen	Gebouwen niet in gebruik of benodigd slopen, d.m.v.: <ul style="list-style-type: none"> • 8%-sloopopgave doorvoeren • <250m² en ouder dan 35 jaar slopen • Actualisatie Taskforce NoVa om te bepalen welke gebouwen hieronder vallen 	+	++
	Afstoten	35-40% van de vastgoedportefeuille afstoten (op basis van huidige budget), d.m.v.: <ul style="list-style-type: none"> • Afstoten/sluiten van objecten met de hoogste exploitatiekosten • Afstoten van monumenten • Onderzoek naar splinterlocaties • Onderzoek naar het clusteren van kantoorlocaties 	+/-	+++
	'Opruimen'	Afstoten/Slopen zaken die geen directe relatie hebben met het operationele proces: <ul style="list-style-type: none"> • Historische verzamelingen en (auto/hout)hobbyclubs • Reserveonderdelen van afgestoten materieel 	++	+
Input (o.a.) vanuit SVP (onderdeel van SVP is het revitaliseringsplan).				

Bij al deze opties gaan de kosten voor de baten uit	Gebruik	Relatie tussen gebruik en gebouwen optimaliseren (o.a. door bijstellen normen, niet te bouwen op piekbelasting, multifunctionele gebouwen)	+	+
Beschikbaar budget verhogen Hierbij gaan de kosten voor de baten uit. Door de huidige disbalans is er beperkt ruimte om hierin te investeren.	Vergroten financiële ruimte (biedt ruimte om te investeren, maar brengt wel kosten met zich mee)	1. Leenstelsel i.c.m. overdracht aan RVB	++	+
		2. Leenstelsel zonder overdracht aan RVB	+/- Hiervoor zal een uitzondering nodig zijn	++
		3. DBFMO (of vorm van)	++	+/- Dure oplossing
		4. (Europese) Subsidies, waaronder Recovery and Resilience Facility (RRF)	+	++
	Medegebruik (vergroten verdien capaciteit)	1. Gezamenlijk met een gemeente of civiele opleidingsinstituten investeren in en exploiteren van sporthallen of les- en cateringgebouwen	+/-	+/- Veel effort t.o.v. de opbrengsten
		2. Marktpartijen betrekken voor realiseren verduurzamingsopgave	+	+ Draagt bij aan financiering en brengt expertise
	Uitruilen grond	1. Ruilen van locaties. Locaties die geschikt zijn voor woningbouw (of natuur/duurzaamheidsprojecten) verkopen en 'in het weiland' nieuwe compacte kazerne realiseren	+ Veel vergunningen om mee rekening te houden	+
		2. Of hek van de kazerne verplaatsen zodat deel verkocht of in medegebruik uitgegeven kan worden	+/-	+
		1. Revitaliseren. Dit draagt bij aan reductie van ca. 20% strategische kernvoorraad,	++	++

	Langetermijnplanning (Stabiel financieren, wegwerken achterstanden en rust in de processen)	wegwerken achterstanden en voldoen aan duurzaamheidseisen		
		2. Transformeren. Gehele portefeuille binnen 10 jaar reduceren naar 65% en verduurzamen. Daarmee rekening houdend met de Defensievisie 2035.	+/-	+++
	Verduurzamen	1. Routekaart uitvoeren (voldoen aan wetgeving op gebied van duurzaamheid). Tevens voorbeeldrol overheid vervullen	+	++
		2. Inzetten op duurzaamheidsconvenant en meeliften op rijksbrede realisatie daarvan (minder sectoraal te werk gaan – opgave is overal hetzelfde)	+	+
		3. Duurzaamheid breder beleggen in de organisatie (grotendeels gedrag) en meer koppelen aan gezondheid	+	+
Aanbevelingen (levert niet een directe besparing op, maar is randvoorwaardelijk om dit te kunnen behalen)	Minder personeel-intensief	1. Standaard nieuwbouw op basis van prefab/SMART-buildings	++	+
	Gebruik	1. Flexibiliteit in gebouwen/portefeuille	+	+
		2. Actualiseren van normen op basis van de Defensievisie 2035	+	++
		3. Marktconforme gebouwen (denk aan 1 persoonslegering, bedrijfshallen, kantoren, sporthallen, etc.)	+	+/-
		4. Collectief besef creëren van de problematiek	+	+

5.5 Bijlage 5. Uitwerking stelsel varianten

In het rapport zijn enkele varianten benoemd om een stabiel stelsel voor het Defensievastgoed in te richten. Hieronder worden ze kort toegelicht.

1. Gefaseerde overdracht naar Defensiestelsel bij het RVB
Variant: Gefaseerde overdracht naar Pseudostelsel bij het RVB
2. Volledige overdracht naar Defensiestelsel bij het RVB
Variant: Volledige overdracht naar Pseudostelsel bij het RVB
3. Agentschap voor Vastgoed bij Defensie
4. Optimaliseren DMF (bij Defensie)

5.5.1 Variant 1: Gefaseerde overdracht naar Defensiestelsel bij het RVB

Eigenschappen
<p><i>Eigendom vastgoed:</i> Eigenaarschap van het vastgoed wordt gefaseerd overgedragen aan het RVB, bij voorkeur per locatie (bijv. bij aanvang revitalisering). Bij iedere overdracht betaalt het RVB Defensie hiervoor een overnamesom.</p> <p><i>Governance:</i> Er moeten afspraken worden gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden en zeggenschap. Er wordt daarbij een specifiek stelsel voor Defensie ontworpen bij het RVB, naar analogie van het specialty stelsel. Een specifiek Defensiestelsel biedt de mogelijkheid om het vastgoed precies op maat in te richten en kan geënt worden op bestaande afspraken tussen RVB en Defensie, zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taakverdeling, zeggenschap en vergunningen • Tarieven/Normen voor instandhouding <p>Overdracht heeft gevolgen voor (politieke) verantwoordelijkheden (zoals bij aanbestedingsregels) en boekhoudregels.</p> <p>Voor de locaties die voorlopig nog niet overgedragen zijn, blijft de bestaande governance intact. Het kan daardoor voorkomen dat tijdelijk op meerdere plekken dezelfde functies aanwezig zijn, zowel bij Defensie als bij het RVB en dat ook processen en werkafspraken binnen de Defensievoorraad verschillen.</p> <p><i>Bekostiging:</i> Om de 'aankoop' van het Defensievastgoed door het RVB te kunnen realiseren, moet er een waardering (tegen reële boekwaarde) van de portefeuille komen. RVB koopt (tegen reële boekwaarde) het vastgoed van Defensie en sluit hiervoor een conversielening af bij het ministerie van Financiën. Omdat de overdracht gefaseerd gaat, hoeft telkens een klein deel te worden gewaardeerd.</p> <p>De ontvangsten op de Defensiebegroting dienen, in overleg met het ministerie van Financiën, ter dekking van de toekomstige gebruiksvergoedingen die Defensie moet betalen. Defensie zal daarnaast afspraken met het ministerie van Financiën moeten maken over eventuele rentecompensatie.</p> <p>Vastgoedbeheer (investeringen en onderhoud) wordt onderdeel van de baten-/lastensystematiek. Investeringen worden geactiveerd op de balans en vervolgens afgeschreven. Investeringen worden gefinancierd met een lening bij het Ministerie van Financiën. Hiervoor worden rentelasten in rekening gebracht.</p> <p>Bij Defensie worden kosten in rekening gebracht (tussen haakjes de dekkingsbron):</p> <ol style="list-style-type: none"> A. vanaf overdracht portefeuille: <ul style="list-style-type: none"> • afschrijvingscomponent bestaande portefeuille (uit koopsom)

<ul style="list-style-type: none"> • rentecomponent bestaande portefeuille (compensatie) • opslagen voor onderhoud/apparaat/etc. (Defensiebegroting) <p>B. vanaf moment nieuwe opleveringen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • afschrijvingscomponent (deels uit koopsom/deels Defensiebegroting) • rentecomponent (Defensiebegroting) • bij uitbreiding in m2 nieuwe opslagen (Defensiebegroting)
<p>Voordelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gefaseerde overdracht kan relatief snel worden gerealiseerd, omdat telkens waardering van slechts een deel van de portefeuille nodig is. Bovendien kan het vertrouwen tussen RVB en Defensie langzaam groeien. • Door gefaseerde overdracht kan het RVB het Defensiestelsel (en de eigen organisatie) langzaam laten groeien zonder in één keer een verdubbeling van de huidige stelsels in goede banen te hoeven leiden (Defensievastgoed is ongeveer de helft van de Rijksportefeuille). • Op termijn meer stabiliteit in de begroting van Defensie voor huisvesting. Door het activeren van de investeringen ontstaan namelijk lange termijn verplichtingen (aan het RVB). Mogelijkheden om op de korte termijn tussentijds binnen de Defensiebegroting te schuiven worden steeds kleiner. • Door overdracht van vastgoed naar het RVB kan er gebruik gemaakt worden van de leenfaciliteit binnen het B/L-systeem van het RVB, waardoor investeringen om de benodigde transitie te realiseren (vervroegd) kunnen worden gedaan. • Structureel inzicht in volledige integrale kosten van de vastgoedportefeuille ondersteunt doelmatige besluitvorming in het kader van Life Cycle Costing. • De overdracht van Defensievastgoed naar het RVB biedt de mogelijkheid om (op termijn) een scherpere aansturing te krijgen op resultaten.
<p>Nadelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Door de gefaseerde overdracht zal er een periode sprake zijn van een hybride vorm van eigendom, governance en financiering van het Defensievastgoed. • Er moeten goede uniforme afspraken worden gemaakt voor het Defensiestelsel, hier valt geen tijdswinst te behalen, want als al het vastgoed uiteindelijk is overgedragen, moet dit binnen één Defensiestelsel passen. • Risico op rentefluctuaties als rentecompensatie alleen per 'transactie' kan worden vastgesteld. • Bij afstoot zullen alle leningen, inclusief de conversielening, moeten worden afgelost. Vastgoedrisico's (plus en min) blijven daarbij voor rekening van Defensie. Dit kan leiden tot een fors incidenteel resultaat. • Door te lenen wordt een schuld opgebouwd, inclusief bijbehorend renterisico. • Boekhoudregels bij het RVB zullen uniform gelden ook voor Defensieportefeuille. Dit betekent o.a. dat ook vervangingsinvesteringen na revitalisering worden geactiveerd (gelijksoortige activa gelijk behandelen). • Aanvullende afspraken over verantwoordelijkheden en zeggenschap (voor het over te dragen vastgoed) zijn onvermijdelijk.
<p>Randvoorwaarden/Aandachtspunten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er moet onderzocht worden of de conversielening RVB en de rentecompensatie bij Defensie binnen één kader vastgelegd kunnen worden om te voorkomen dat telkens maatwerkafspraken nodig zijn en zich rentefluctuaties kunnen voordoen. • Er moeten uniforme afspraken komen voor al het over te dragen vastgoed om te voorkomen dat door gefaseerde overdracht per 'transactie' unieke of afwijkende kaders worden meegegeven. • In hoeverre gefaseerde overdracht het mogelijk maakt om tijdig voldoende investeringsruimte te creëren, moet nader worden uitgewerkt (benodigd begrotingsniveau stijgt met de investeringen). Uiteindelijk zal het leenplafond bij het RVB moeten worden opgehoogd ten behoeve van investeringen in Defensieportefeuille.

- Er moeten goede afspraken worden gemaakt over de toekomstige risicoverdeling en ook de wijze waarop we met lopende risico's omgaan, zoals asbest, projectrisico's en claims en rechtsgedingen.
- Dit traject moet worden ingepast binnen de reguliere begrotingsplanning binnen het Rijk.
- Fiscale afspraken / tenaamstelling bij objecten waar internationale organisaties in gehuisvest zijn, moet nader onderzocht worden.

Variant: Gefaseerde overdracht naar Pseudostelsel bij het RVB

Het pseudostelsel houdt in dat de overdracht tegen een symbolische waarde plaatsvindt, en alleen toekomstige investeringen op de balans van het RVB worden geactiveerd. Echter door de gefaseerde overdracht zal per 'transactie' slechts een beperkt deel van de portefeuille gewaardeerd te worden.

Net als in het hierboven beschreven Defensiestelsel wordt er een specifiek stelsel voor Defensie ontworpen bij het RVB. Het grote verschil is dat er door de overname 'om niet' geen conversielening voor het RVB nodig is en binnen de huidige kaders kan Defensie, bij gebrek aan conversie, geen afspraken maken met het ministerie van Financiën over eventuele rentecompensatie.

5.5.2

Variant 2. Volledige overdracht naar Defensiestelsel bij het RVB

Eigenschappen

Eigendom vastgoed:

Eigenaarschap van het vastgoed wordt overgedragen aan het RVB, die hiervoor een overnamesom betaalt.

Governance:

Er moeten afspraken worden gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden en zeggenschap. Er wordt daarbij een specifiek stelsel voor Defensie ontworpen bij het RVB, naar analogie van het specialty stelsel. Een specifiek Defensiestelsel biedt de mogelijkheid om het vastgoed precies op maat in te richten en kan geënt worden op bestaande afspraken tussen RVB en Defensie, zoals:

- Taakverdeling, zeggenschap en vergunningen
- Tarieven/Normen voor instandhouding

Overdracht heeft gevolgen voor (politieke) verantwoordelijkheden (zoals bij aanbestedingsregels) en boekhoudregels.

Bekostiging:

Om de 'aankoop' van het Defensievastgoed door het RVB mogelijk te maken, moet er een waardering (tegen reële boekwaarde) van de portefeuille komen. RVB koopt (tegen reële boekwaarde) het vastgoed van Defensie en sluit hiervoor een conversielening af bij het ministerie van Financiën.

De ontvangsten op de Defensiebegroting dienen ter dekking van de toekomstige gebruiksvergoedingen die Defensie moet betalen. Defensie zal daarnaast afspraken met het ministerie van Financiën moeten maken over eventuele rentecompensatie.

Vastgoedbeheer (investeringen en onderhoud) wordt onderdeel van de baten-/lastensystematiek. Investeringen worden geactiveerd op de balans en vervolgens afgeschreven. Investeringen worden gefinancierd met een lening bij het Ministerie van Financiën. Hiervoor worden rentelasten in rekening gebracht.

Bij Defensie worden kosten in rekening gebracht (tussen haakjes de dekkingsbron):

<p>C. vanaf overdracht portefeuille:</p> <ul style="list-style-type: none"> • afschrijvingscomponent bestaande portefeuille (uit koopsom) • rentecomponent bestaande portefeuille (compensatie) • opslagen voor onderhoud/apparaat/etc. (Defensiebegroting) <p>D. vanaf moment nieuwe opleveringen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • afschrijvingscomponent (deels uit koopsom/deels Defensiebegroting) • rentecomponent (Defensiebegroting) • bij uitbreiding m2 nieuwe opslagen (Defensiebegroting)
<p>Voordelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meer stabiliteit in de begroting van Defensie voor huisvesting. Door het activeren van de investeringen ontstaan namelijk lange termijn verplichtingen (aan het RVB). Mogelijkheden om op de korte termijn tussentijds binnen de Defensiebegroting te schuiven worden daarmee kleiner. • Door overdracht van vastgoed naar het RVB kan er gebruik gemaakt worden van de leenfaciliteit binnen het B/L-systeem van het RVB, waardoor investeringen om de benodigde transitie te realiseren (vervroegd) kunnen worden gedaan. • Structureel inzicht in volledige integrale kosten van de vastgoedportefeuille ondersteunt doelmatige besluitvorming in het kader van Life Cycle Costing. • Volledige overdracht draagt bij aan uniforme procesafspraken voor al het vastgoed van Defensie. • De overdracht van Defensievastgoed naar het RVB biedt de mogelijkheid om een scherpere aansturing te krijgen op resultaten. • Het geheel activeren kent mogelijk rentevoordelen en minder risico's t.a.v. rentefluctuaties.
<p>Nadelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het waarderingstraject om de 'verkoop' van het vastgoed van Defensie naar RVB te kunnen realiseren, kan een lange doorlooptijd kennen, afhankelijk van de gekozen methodiek van waarden²⁰ en de hoeveelheid beschikbare informatie over historie en/of capaciteit (zoals van taxateurs). • Bij afstoot zullen alle leningen, inclusief de conversielening, moeten worden afgelost. Vastgoedrisico's (plus en min) blijven daarbij voor rekening van Defensie. Dit kan leiden tot een fors incidenteel resultaat. • Door te lenen wordt een schuld opgebouwd, inclusief bijbehorend renterisico. • Boekhoudregels bij het RVB zullen uniform gelden ook voor Defensieportefeuille. Dit betekent o.a. dat ook vervangingsinvesteringen na revitalisering worden geactiveerd (gelijksoortige activa gelijk behandelen). • Aanvullende afspraken over verantwoordelijkheden en zeggenschap zijn onvermijdelijk.
<p>Randvoorwaarden/Aandachtspunten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er moeten afspraken worden gemaakt met het ministerie van Financiën over de conversielening RVB en de rentecompensatie bij Defensie. • Het leenplafond bij het RVB moet worden opgehoogd ten behoeve van investeringen in Defensieportefeuille.

²⁰ Methodieken van waardebeoordeling:

- op basis van taxatie, of
- historische kostprijs-/cumulatieve afschrijvingen indien de oorspronkelijke investeringsvolumes bekend zijn (=info behoefte) of indien historie niet bekend is
- op een wijze zoals ook bij start agentschap Rijksgebouwendienst in 1999 gehanteerd is met een lineamodel, waarbij via herbouwwaarde, terug-indexeren naar prijspeil bouw pand (of een basisjaar bijvoorbeeld t-20) en rekening houdend met investeringen in die 20 jaar (=info behoefte) de huidige boekwaarde te bepalen via cumulatieve afschrijvingen

- Er moeten goede afspraken worden gemaakt over de toekomstige risicoverdeling en ook de wijze waarop we met lopende risico's omgaan, zoals asbest, projectrisico's en claims en rechtsgedingen.
- Dit traject moet worden ingepast binnen de reguliere begrotingsplanning binnen het Rijk.
- Fiscale afspraken / tenaamstelling bij objecten waar internationale organisaties in gehuisvest zijn, moet nader onderzocht worden.

Variant: Volledige overdracht naar Pseudostelsel bij het RVB

De waardering van het vastgoed is een belangrijke belemmering om een Defensiestelsel snel op- en in te kunnen richten. Een alternatief voor het Defensiestelsel, waarbij geen waardering van de bestaande portefeuille nodig is, is gebruik maken van een Pseudostelsel. In een Pseudostelsel wordt het eigendom van het Defensievastgoed overgedragen aan het RVB om niet (€ 1).

Net als in het hierboven beschreven Defensiestelsel wordt er een specifiek stelsel voor Defensie ontworpen bij het RVB. Het grote verschil is dat er door de overname 'om niet' geen conversielening voor het RVB nodig is en Binnen de huidige kaders kan Defensie, bij gebrek aan conversie, geen afspraken maken met het ministerie van Financiën over eventuele rentecompensatie.

5.5.3

Variant 3. Agentschap voor vastgoed binnen Defensie

<p>Eigenschappen</p> <p><i>Eigendom vastgoed:</i> Eigenaarschap van het vastgoed wordt belegd bij een agentschap binnen Defensie.</p> <p><i>Governance:</i> Hierbij wordt de taak van Paresto uitgebreid of wordt een nieuw agentschap voor vastgoed opgericht. De mogelijkheid tot het oprichten of aanpassen van een agentschap wordt getoetst door het ministerie van Financiën.</p> <p><i>Bekostiging:</i> Een agentschap is een zelfstandig onderdeel van het Ministerie dat een eigen beheer kent met een eigen directie, begroting en financiële administratie.</p>
<p>Voordelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Door overdracht van vastgoed naar een agentschap kan er gebruik gemaakt worden van de leenfaciliteit (binnen het B/L-systeem), waardoor investeringen om de benodigde transitie te realiseren (vervroegd) kunnen worden gedaan. • Structureel inzicht in volledige integrale kosten van de vastgoedportefeuille ondersteunt doelmatige besluitvorming in het kader van Life Cycle Costing. • Meer stabiliteit in de begroting van Defensie voor huisvesting. Door het activeren van de investeringen ontstaan namelijk lange termijn verplichtingen. Mogelijkheden om op de korte termijn tussentijds binnen de Defensiebegroting te schuiven worden daarmee kleiner. • Het eigendom van het vastgoed blijft binnen Defensie, zodat er geen risico's bestaan op inperking van zeggenschap, problematiek met vergunningen of het faciliteren van internationale organisaties. • Volledige overgang draagt bij aan uniforme procesafspraken voor al het vastgoed van Defensie.
<p>Nadelen</p>

- Kabinetsbeleid voor het oprichten van een agentschap is 'nee, tenzij.'. Deze optie is dus alleen mogelijk als er ook daadwerkelijk efficiencyvoordelen te behalen zijn (meer kwaliteit bij gelijke kosten).
- De rolverdeling tussen Defensie en RVB moet nader worden bepaald, maar de expertise van het RVB zal nooit ten volste kunnen worden benut.
- De oprichting van een agentschap kent een zeer uitgebreide procedure (doorlooptijd circa 1,5/2 jaar).
- Doordat alle rollen uit het driehoeksmodel binnen hetzelfde departement vallen, vraagt dit om scherpe afspraken om het agentschap ook als eigenstandig agentschap te laten functioneren.
- Tot slot betekent oprichten van een eigen agentschap dat de activa administratie in SAP van Defensie zichtbaar moet zijn.
- Door te lenen wordt een schuld opgebouwd, inclusief bijbehorend renterisico.

Randvoorwaarden/Aandachtspunten

- Soms kan een agentschap afwijken van de 'standaard' regelingen. Hier moet de minister van Financiën toestemming voor geven.

5.5.4 Variant 4. Optimalisatie DMF

Eigenschappen
<p><i>Eigendom vastgoed:</i> Eigenaarschap van het vastgoed blijft belegd binnen Defensie.</p> <p><i>Governance:</i> De governance zowel intern Defensie als het RVB kan verder worden geoptimaliseerd. De rolverdeling tussen beide partijen blijft ongewijzigd.</p> <p><i>Bekostiging:</i> De bekostiging vindt plaats binnen de reguliere begrotingsystematiek. Met de invoering van het DMF (2021) staat het vastgoedbudget wel op een afzonderlijk begrotingsartikel. Daardoor geldt een hogere drempel (o.a. uitgebreidere verantwoording) voor het aanwenden van vastgoedbudget t.b.v. andere doeleinden is ingewikkeld. Het DMF wordt zoveel als mogelijk aangevuld met B/L-eigenschappen (vaste activa, kosteninzicht).</p>
Voordelen
<ul style="list-style-type: none"> • Het versterken van het huidige stelsel kost uiteraard de minste tijd en energie (geen oprichting aparte entiteit) en sluit aan op reeds lopende initiatieven binnen Defensie. • Het eigendom van vastgoed blijft bij Defensie in de huidige vorm behouden, zodat er geen risico's bestaan op inperking van zeggenschap, problematiek met vergunningen of het faciliteren van internationale organisaties. • Beter inzicht in kosten en baten kan bijdragen aan doelmatigere besluitvorming in het kader van Life Cycle Costing. • De noodzakelijke investeringen in de portefeuille om de huidige disbalans en achterstanden weg te werken zijn in een KV-stelsel ook mogelijk te maken. Zo kan er gebruik gemaakt worden van kasschuiven door budget uit latere jaren naar voren te halen. Het vastgoedartikel wordt daarmee op de lange termijn verlaagd, dus van belang is dat er een stabiele balans kan ontstaan.

Nadelen
<ul style="list-style-type: none">• Risico op budgetverschuivingen in de begroting van Defensie voor huisvesting. Vanuit het stelsel zijn er geen lange termijn verplichtingen (mogelijk wel vanuit PPS-constructies).• De voordelen van een B/L-stelsel, zoals het gebruik kunnen maken van de leenfaciliteit van het ministerie van Financiën, is in de regel in een KV-stelsel niet mogelijk.• De rolverdeling tussen Defensie en RVB kan nader worden bepaald, maar de expertise van het RVB zal nooit ten volste kunnen worden benut.
Randvoorwaarden/Aandachtspunten
<ul style="list-style-type: none">• De stijging van uitgaven in de eerste jaren en de structurele verlaging in de jaren daarna kan leiden tot vragen over het budget in relatie tot de NAVO-norm, maar Defensie kan ook de keuze maken om de eigen prioriteiten tijdelijk te verschuiven naar vastgoed, bijvoorbeeld ten kosten van materieel, waardoor het begrotingsplafond niet wordt overschreden.• Een alternatief kan zijn om voor deze specifieke opgave een maatwerk afspraak met Financiën te maken omtrent lenen. Defensie heeft hier in het verleden gebruik van gemaakt voor het pensioenakkoord, maar ook voor de financiering van specifieke complexen. De vraag is of dit mogelijk is, omdat er ook 'reguliere' alternatieven beschikbaar zijn.

5.6 Bijlage 6. Overzicht en criteria strategische kernvoorraad

In het Strategisch Vastgoedplan (2019) heeft een herdefiniëring van de strategische kernvoorraad plaatsgevonden, waarbij de volgende criteria zijn gehanteerd:

“Een Defensielocatie in eigendom van Defensie en binnen de Nederlandse grenzen behoort tot de strategische kernvoorraad wanneer het aan een of meerdere van onderstaande voorwaarden voldoet:

- Uniciteit van de locatie als het gaat om beschikbaarheid, aanwezigheid van alternatieven, de complexiteit van een vervanging of de acceptatie van de omgeving van het bestaand gebruik op de locatie;
- De toegevoegde waarde voor het primaire proces in de zin van operaties, opleidingen of logistiek;
- De vervangingswaarde is groter dan M€ 400;
- Maatschappelijk draagvlak voor behoud van de locatie i.c. politieke gevoeligheid bij afstoten;
- Potentie voor het creëren van strategische ontwikkelruimte.”

Het toepassen van deze criteria zorgt voor een strategische kernvoorraad in eigendom en binnen de Nederlandse grenzen van in totaal 55 locaties of objecten. Vanuit de objectgerichte benadering zijn objecten die op kleine afstand van elkaar liggen, geclusterd om de objectbenadering ook in regionaal perspectief te plaatsen. Van de in totaal 33 clusters maken de eerste 27 clusters onderdeel uit van het revitaliseringsprogramma.

Cluster	Object	Naam Cluster/Object	Plaats
1		Cluster Woensdrecht	
	1	VLIEGBASIS WOENSDRECHT	Hoogerheide
2		Cluster Legerplaats Soesterberg	
	2	DU MOULINKAZERNE	Soesterberg
	3	LC KAMP SOESTERBERG	Soesterberg
	4	SOLDAAT KETTING OLIVIERKAZERNE	Soesterberg
	5	SERGEANT-MAJOOR SCHEICKKAZERNE	Soesterberg
3		Cluster Den Helder/Wadden	
	6	LUITENANT-KOLONEL MAASKAMP	Den Helder
	7	JOOST DOURLEINKAZERNE	Den Hoorn
	8	COMPLEX NIEUWE HAVEN	Den Helder
	9	MARINEKAZERNE ERFPRINS	Den Helder
	10	KIM	Den Helder
	11	MVK DE KOOY	Den Helder
4		Cluster Arnhem/Schaarsbergen	
	12	COMPLEX KLEIN HEIDEKAMP	Arnhem
	13	ORANJEKAZERNE	Arnhem
	14	MC DUIVELSBERG	Arnhem
	15	COMPLEX GROOT HEIDEKAMP	Arnhem
	16	MLT DEELEN	Arnhem

Cluster	Object	Naam Cluster/Object	Plaats
5	17	KAMP HOLTERHOEK	Eibergen
6	18	JOHAN WILLEM FRISOKAZERNE	Assen
7	19	BERNHARDKAZERNE	Amersfoort
8		Cluster Breda	
	20	KONINKLIJKE MILITAIRE ACADEMIE	Breda
	21	TRIP VAN ZOUTLANDTKAZERNE	Breda
9	22	LEGERPLAATS ERMELO	Ermelo
10	23	VAN GHENTKAZERNE	Rotterdam
11	24	ENGELBRECHT VAN NASSAUKAZERNE	Roosendaal
12		Cluster West-Veluwe	
	25	LEGERPLAATS STROE	Stroe
	26	KAMP NIEUW MILLIGEN	Uddel
	27	KAMP AOCN NIEUW MILLIGEN	Uddel
13		Cluster LEEUWARDEN	
	28	VLEIEGBASIS LEEUWARDEN	Leeuwarden
	29	SCHIETRANGE VLIHORS	Vlieland
14	30	KORPORAAL V OUDHEUSDENKAZERNE	Hilversum
15		Cluster Huis ter Heide	
	31	CAMP NEW AMSTERDAM	Huis ter Heide
	32	WALAARDT SACRE KAMP	Huis ter Heide
16		Cluster Vught	
	33	LUNETTENKAZERNE	Vught
	34	VAN BREDERODEKAZERNE	Vught
17		Cluster Oost-Veluwe	
	35	LKOL TONNETKAZERNE	t Harde
	36	PRINSES MARGRIETKAZERNE	Wezep
	37	LEGERPLAATS BIJ OLDEBROEK	t Harde
18		Cluster Den Haag	
	38	FREDERIKKAZERNE	's-Gravenhage
	39	KONINGIN BEATRIXKAZERNE	's-Gravenhage
	40	COMPLEX BRASSERSKADE	's-Gravenhage
19		Cluster HAVELTE	
	41	JOHANNES POSTKAZERNE	Darp
20	42	KONING WILLEM III KAZERNE	Apeldoorn
21	43	LEGERPLAATS HASKAMP (GWK)	Harskamp
22	44	VLEIEGBASIS VOLKEL	Volkel
23	45	VLEIEGBASIS GILZE-RIJEN	Rijen
24	46	VLEIEGBASIS EINDHOVEN	Eindhoven
25	47	GENM DE R V S KAZERNE	Oirschot
26	48	LUITENANT-GENERAAL BESTKAZERNE	Vredepeel

Cluster	Object	Naam Cluster/Object	Plaats
27	49	NASSAU-DIETZKAZERNE	Budel
28	50	WILLEM L V NASSAUKAZERNE	Zoutkamp
29	51	MMC VEENHUIZEN	Veenhuizen
30	52	KONINGIN MAXIMAKAZERNE	Badhoevedorp
31	53	HV NASSAU OUWERKERKKAMP	Brunssum
32	54	NCIA	's-Gravenhage
33	55	MARINE ETABLISSEMENT AMSTERDAM	Amsterdam

5.7 Bijlage 7. Afkortingenlijst

B/L-stelsel	Baten/Lasten-stelsel
DBFMO	Design, Build, Finance, Maintain, Operate
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DMF	Defensiematerieelbegrotingsfonds
DOSCO	Defensie Ondersteuningscommando
DOKM	Doorontwikkeling Krijgsmacht
DV2035	Defensievisie 2035
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
KV-stelsel	Kasverplichtingenstelsel
MJOP	Meerjarenonderhoudsplan
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
pp	prijspeil
PwC	PricewaterhouseCoopers
RRF	Recovery and Resilience Facility
RVB	Rijksvastgoedbedrijf
RWS	Rijkswaterstaat
SVP	Strategisch Vastgoedplan