

Vergaderjaar 2022–2023

36 124

Defensienota 2022 – sterker Nederland, veiliger Europa

Nr. 27

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 februari 2023

Op 23 februari heeft uw vaste Kamercommissie Defensie een commissie-debat met de Staatssecretaris van Defensie over het Strategisch Vastgoedplan Defensie (SVP) (Kamerstuk 36 124, nr. 12).

Niet alleen betreft het vastgoed met een vervangingswaarde van ca. € 25 miljard, het gaat onder meer om deugdelijke onderkomens voor het personeel van de krijgsmacht. Deze zijn van zeer groot belang voor het faciliteren van het functioneren van de krijgsmacht. Hetzelfde geldt voor vastgoed voor het onderbrengen van materieel. Het SVP is een stap in een traject dat de volle aandacht verdient.

Met deze brief willen wij uw Kamer op een aantal feitelijke risico's van het SVP wijzen die wij in ons onderzoek hebben geconstateerd. Op de derde woensdag van mei zullen wij u (conform de CW2016) ons oordeel over de bedrijfsvoering bij het Ministerie van Defensie over het jaar 2022 aanbieden.

De Algemene Rekenkamer deed de afgelopen jaren regelmatig onderzoek naar het vastgoedbeheer van het Ministerie van Defensie. In het Verantwoordingonderzoek 2021, dat wij op 18 mei 2022 aan uw Kamer aanboden (Kamerstuk 36 100 X, nr. 2), was het vastgoedbeheer van het Ministerie van Defensie naar ons oordeel een ernstige onvolkomenheid. Op 17 mei 2023 bieden wij ons jaarlijkse Verantwoordingsonderzoek Defensie over het jaar 2022 aan uw Kamer aan. Om die reden doen wij op dit moment opnieuw onderzoek. Het feitelijke gedeelte van dit onderzoek is inmiddels afgerond.

Met deze brief ontvangt u drie punten van aandacht die de Algemene Rekenkamer u wil meegeven bij het SVP 2022 van de Staatssecretaris van Defensie. Ze beogen u meer inzicht en achtergrond te geven en zijn gebaseerd op onze bevindingen in de afgelopen jaren. U kunt overwegen

om ze te betrekken bij het overleg met de Staatssecretaris van Defensie tijdens de behandeling van het SVP. Het SVP vormt het kader voor de aanpak om het defensievastgoed toekomstbestendig te maken.

Vastgoedportefeuille Defensie groot en veelzijdig: waarde ruim € 25 miljard

Het Ministerie van Defensie is de grootste eigenaar van Nederlands vastgoed. Het Ministerie van Defensie beschikt over een veelzijdige vastgoedportefeuille: van kazernes, oefenterreinen en kantoren tot munitiedepots en vliegvelden. De portefeuille bestaat eind 2022 uit circa 11.000 gebouwen met een gemiddelde leeftijd van bijna 40 jaar en circa 6 miljoen m² bruto vloeroppervlakte. Het Ministerie van Defensie bezit ruim 34.000 hectare terrein, waarvan bijna 26.000 hectare oefenterrein en circa 8.500 hectare bebouwd terrein. De vervangingswaarde van het vastgoed bedroeg eind 2022 ruim € 25 miljard.

Defensie is eigenaar en het Rijksvastgoedbedrijf is beheerder

In 2014 heeft de Minister van Defensie het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), dat valt onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in een convenant belast met het beheer en onderhoud van het defensievastgoed. De Minister van Defensie geeft sindsdien de kaders aan waarbinnen onderhoudsactiviteiten en nieuwbouw uitgevoerd moeten worden. Waar nodig stelt de Minister prioriteiten voor bepaalde projecten en/of onderhoudswerkzaamheden aan. Ze betaalt voor het vastgoedbeheer jaarlijks een vergoeding aan het RVB. Over de uitvoering legt het RVB verantwoording af aan het Ministerie van Defensie. Tussen het Ministerie van Defensie en het RVB bestaat sinds 2014 een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. In het Verantwoordingonderzoek 2021 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat wij in mei 2022 hebben aangeboden constateerden wij een aandachtspunt bij de beschikbare capaciteit van het RVB voor het beheer van defensievastgoed.

Ernstige onvolkomenheid vastgoed Defensie sinds 2020

Wij constateren sinds 2018 dat de Minister van Defensie onvoldoende inzicht heeft in de werkelijke staat van het onderhoud van de totale vastgoedportefeuille. Tevens ontbrak het aan voldoende geld en personeel om de achterstanden in het onderhoud adequaat en met de juiste prioritering aan te pakken. Hierdoor is de kwaliteit van het vastgoed verder afgenomen: zo is het aantal gebouwen met meer dan 2 onacceptabele gebreken opgelopen van 45% in 2016 naar meer dan 60% in 2021. De omvangrijke achterstanden waren zowel te verklaren door financiële keuzes uit het verleden als door tekortkomingen in het vastgoedbeheer bij het Ministerie van Defensie en het RVB. Over de jaren 2018 en 2019 resulteerden deze punten in een onvolkomenheid voor het beheer van het defensievastgoed¹. Door gebrek aan verbetering in het inzicht in de onderhoudsconditie van het defensievastgoed, een verdere achteruitgang van de onderhoudsconditie en gebrek aan budget om hier verandering in te brengen, hebben wij het vastgoedbeheer in zowel 2020 als 2021 als een ernstige onvolkomenheid beoordeeld².

¹ Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Defensie (bijlage bij Kamerstuk 35 200 X, nr. 2) en Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Defensie (Bijlage bij Kamerstuk 35 470 X, nr. 2).

² Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Defensie (Bijlage bij Kamerstuk 35 830 X, nr. 2) en Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Defensie (Bijlage bij Kamerstuk 36 100 X, nr. 2).

In het Verantwoordingonderzoek 2021 Defensie dat wij in mei 2022 hebben aangeboden hebben wij de Minister van Defensie nadrukkelijk aanbevolen om voortgang te blijven boeken in het oplossen van de structurele tekortkomingen in het vastgoedbeheer. Specifiek bevelen we de Minister ook aan om een concreet en gedetailleerd plan te maken waarin staat welk vastgoed zij wil behouden dan wel afstoten.

Drie punten van aandacht bij het Strategisch Vastgoedplan (SVP)

Het Ministerie van Defensie heeft in 2022 stappen gezet om het vastgoed op orde te krijgen door zowel de informatiehuishouding als het vastgoedmanagement (inclusief governance) te verbeteren. Dit vormt een organisatorische randvoorwaarde voor de grootschalige opgave die het SVP behelst en is belangrijk om een SVP goed te kunnen uitvoeren. In navolging van onze aanbeveling heeft de Minister van Defensie in 2022 tevens het onderbouwen en verkrijgen van de benodigde financiële dekking voor de transformatie met prioriteit opgepakt. Dit vormt een financiële randvoorwaarde voor de haalbaarheid van het SVP.

Wij constateren daarnaast drie punten van aandacht die van belang zijn voor de *Vaste Kamercommissie voor Defensie*:

1. Integraal plan over welk vastgoed te behouden of af te stoten ontbreekt
2. Capaciteitsproblemen bij RVB en derden zijn risico voor uitvoering van het SVP
3. Onderbouwing om eigendom van defensievastgoed over te hevelen naar de beheerder, thans het RVB, ontbreekt

1 Integraal plan over welk vastgoed te behouden of af te stoten ontbreekt

In een integraal afwegingskader zijn de 4 doelstellingen uit het SVP 2022 expliciet opgenomen en nader uitgewerkt, namelijk:

1. Het aanpakken van het vastgoed als randvoorwaarde om de komende jaren haar taak goed te kunnen uitvoeren;
2. Het personeel de werkomstandigheden geven die ze verdienen;
3. Het verduurzamen van het Defensievastgoed, mede om de CO₂-footprint van het Rijk te verminderen;
4. Het op orde brengen van de financiën binnen het vastgoeddomein. De huidige financiële disbalans tussen het beschikbare budget en de omvang van het Defensievastgoed is onhoudbaar.

Als randvoorwaarden om deze doelstellingen te kunnen realiseren geldt dat:

- er financiële dekking is voor het gehele SVP;
- de onderbouwing van de besluitvorming over het SVP en wie, waarover, wanneer mag beslissen duidelijk is, zeker ook voor uw Kamer;
- de besluitvorming op basis van juiste, actuele en relevante vastgoedinformatie verloopt.

De Staatssecretaris stelt in de Kamerbrief van 2 december 2022³, dat «het in één keer vaststellen en uitrollen van een blauwdrukplan waarin voor alle defensiegebouwen wordt bepaald of ze worden gesloopt, herbested of gerevitaliseerd, niet bij een integrale aanpak past». De Staatssecretaris wil plannen in overleg met de omgeving uitwerken en flexibel kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen.

³ Brief van de Staatssecretaris van Defensie aan de Tweede Kamer, Kamerstuk 36 124, nr. 12, inclusief bijlagen.

Wij zien in het streven naar flexibiliteit het risico dat een totaaloverzicht van en einddoel voor de vastgoedportefeuille ontbreken. Naast het belang dat uw Kamer heeft om inzicht te hebben in het totaalplaatje, kan dit risico er ook toe leiden dat de Staatssecretaris van Defensie niet in control is over de totale benodigde financiën voor de uitvoering van het SVP. Uit onderzoek van de Britse Rekenkamer (National Audit Office, NAO)⁴ en uit ons onderzoek naar bezuinigingen op de defensiebegroting (2020)⁵, blijkt nadrukkelijk dat sloop, herbestemming en revitalisering van defensievastgoed het risico meebrengt dat (financiële) doelstellingen vaak niet worden behaald.

In de brief benoemt de Staatssecretaris zes projecten waarvoor hij een «bestuurlijk voornemen» heeft aangekondigd:

1. De concentratie van de Luchtmobiele Brigade in (de regio) Schaarsbergen;
2. De regio Rucphen/Rosendaal, waar een oplossing wordt gezocht voor de ruimtevraag van het Korps Commandotroepen;
3. Het concentreren van de eenheden die nu in Assen en Havelte zitten;
4. Daarnaast is gemeld dat er onderzoek wordt gedaan naar een nieuwe kazernelocatie in het midden van het land waar meerdere ondersteunende eenheden kunnen worden geclusterd;
5. Het concentreren van logistieke en operationele eenheden in de omgeving van Soesterberg;
6. Het concentreren van eenheden op de Nieuwe Haven in Den Helder.

Met uitzondering van deze zes projecten ontbreekt een integraal plan voor de gehele vastgoedportefeuille van Defensie echter in de brief over het SVP. Wij stellen vast dat de Staatssecretaris met deze aanpak onvolledig invulling geeft aan onze aanbeveling uit het verantwoordingsonderzoek 2021 namelijk om een concreet en gedetailleerd vastgoedplan te maken waarin staat welk vastgoed hij wil behouden en welk vastgoed hij gaat afstoten.

2 Capaciteitsproblemen bij RVB en derden zijn risico voor uitvoering van het SVP

Op het vlak van de personele capaciteit voor de uitvoering van het SVP signaleren wij aanzienlijke risico's. Defensie is nu voor de uitvoering van het SVP in hoge mate afhankelijk van het RVB die verantwoordelijk is voor het beheer. Het RVB geeft in brieven aan het Ministerie van Defensie aan dat het voor de organisatie én voor de markt een grote uitdaging is om personele capaciteit te vinden voor de uitvoering van het SVP en het RVB-jaarprogramma voor defensievastgoed. Deze capaciteitsproblemen constateerden wij eerder in onze verantwoordingsonderzoeken uit de jaren 2018–2021. Wij constateerden onder meer achterstand in wettelijke keuringen en inspecties, waardoor inzicht in werkelijke toestand ontbreekt en daarmee ook de basis voor besluitvorming. Tevens worden planning en doelen voor onderhoud niet gehaald, waardoor de onderhoudsconditie van het defensievastgoed verder achteruit gaat. Ook neemt het aandeel storingen hierdoor toe.

Aangezien het RVB reeds grote capaciteits- en dienstverleningsproblemen heeft bij het reguliere onderhoudsprogramma voor defensievastgoed (de «run») leidt dit onvermijdelijk tot de vraag wat dit betekent voor de uitvoering van het SVP (de «change»). Iedere vertraging in de uitvoering

⁴ Ministry of Defence, Optimising the defence estate, A picture of the National Audit Office logo REPORT by the Comptroller and Auditor General, SESSION 2021–22 11 JUNE 2021, HC 293.

⁵ Rapport «Uit het vizier, Wat gebeurde er met de voorgenomen doelstellingen van 2011 tot bezuinigingen op defensiebegroting?», Algemene Rekenkamer, Den Haag, april 2021.

van het SVP leidt bovendien tot langer doorlopende onderhoudslasten voor bestaande huisvesting en mogelijk zelfs tot een tekort aan middelen voor het daadwerkelijk uitvoeren van het SVP. Datzelfde geldt overigens voor vertragingen door derden bijvoorbeeld op het gebied van vergunningverlening, stikstof en ander Rijks- en regionaal beleid.

3 Onderbouwing om eigendom van defensievastgoed over te hevelen naar de beheerder, thans het RVB, ontbreekt

De Staatssecretaris van Defensie heeft het «principebesluit» genomen om over te gaan op een nog nieuw te ontwikkelen «stelsel» bij het RVB voor defensievastgoed. Hierbij verkoopt het Ministerie van Defensie gefaseerd het vastgoed aan het RVB en betaalt Defensie vervolgens jaarlijks een gebruikersvergoeding aan het RVB.

Het is voor ons niet navolgbaar welke argumenten hebben geleid tot een positief ambtelijk advies van Defensie aan de Staatssecretaris van Defensie over het principebesluit om het defensievastgoedstelsel over te hevelen naar het RVB, vallend onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Een onderbouwing bijvoorbeeld in de vorm van een integrale afweging van voors en tegens van de huidige situatie versus de toekomstige overheveling van vastgoed naar het RVB, ontbreekt. Uit het verslag van een interne stuurgroep van het Ministerie van Defensie en de beslisnota die is bijgevoegd bij de Kamerbrief⁶ blijkt verder dat de meningen in de stuurgroep over deze keuze zeer verdeeld zijn en het advies niet unaniem is. De Staatssecretaris heeft bij zijn principebesluit alleen de varianten zoals voorgesteld door het IBO meegenomen; andere varianten of constructies waarin beheer bijvoorbeeld belegd wordt bij de eigenaar Defensie of bij commerciële partijen, zijn hierin niet meegenomen.

Sinds 2018 constateren wij dat er verbeteringen nodig zijn in de dienstverlening door het RVB en in de werkrelatie tussen het Ministerie van Defensie en het RVB en dat deze werkrelatie nog in ontwikkeling is. Wij signaleren dat de combinatie van een complex programma zoals het SVP en een ingrijpende wijziging zoals een (gefaseerde) overgang van de vastgoedportefeuille van het Ministerie van Defensie naar het RVB een grote impact kunnen hebben op beide organisaties en een goede, effectieve samenwerking en dienstverlening vergen.

Samenvattend:

1. Wij constateren dat een concreet integraal plan over welk vastgoed te behouden of af te stoten in de communicatie naar de Kamer ontbreekt. Hierdoor is het niet alleen lastig voor uw Kamer om een afweging te maken, maar ook ontstaat het risico dat de Staatssecretaris van Defensie niet in control is over de totale benodigde financiën voor de uitvoering van het SVP.
2. Tevens zien wij risico's voor de uitvoering van het SVP die voortvloeien uit personele capaciteitstekorten bij het RVB.
3. Tenslotte ontbreekt informatie en onderbouwing van besluitvorming over mogelijke andere alternatieve oplossingsrichtingen en een onderbouwing van het principebesluit om het eigendom van defensievastgoed over te hevelen van het Ministerie van Defensie naar het RVB. Hierdoor ontstaat het risico dat de overheveling per saldo geen verbetering oplevert voor het vastgoedbeheer van Defensie.

⁶ Bijlage bij brief van de Staatssecretaris van Defensie aan de Tweede Kamer, Kamerstuk 36 124, nr. 12.

Wij vertrouwen erop dat deze brief van dienst kan zijn bij de behandeling van het Strategisch Vastgoedplan 2022 in uw Kamer.

De reactie van de Staatssecretaris van Defensie op deze brief kunt u vinden op onze website www.rekenkamer.nl.

Algemene Rekenkamer

drs. H.M.B. (Barbara) Joziasse MiF,
wnd. president
drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris