

Vergaderjaar 2021–2022

34 919

Defensienota

Nr. 89

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2022

Uw Kamer is de afgelopen kabinetsperiode geïnformeerd over de urgente en omvangrijke vastgoedproblematiek bij Defensie (Kamerstuk 34 919, nr. 77 en Kamerstuk 34 919, nr. 79). Ondanks de extra inspanningen in de vorige kabinetsperiode, werkt en slaapt het Defensiepersoneel nog vaak in gebouwen die in slechte staat zijn en die onvoldoende de operationele inzetbaarheid van de krijgsmacht ondersteunen. In mijn Kamerbrief van 1 maart jl. heb ik aangegeven dat er ingrijpende keuzes moeten worden gemaakt op vastgoedgebied met het oog op de doorontwikkeling van onze krijgsmacht en als gevolg van de onderhoudsachterstanden die de afgelopen decennia zijn opgebouwd (Kamerstuk 34 919, nr. 85). Deze opgave is daarom ook in het coalitieakkoord opgenomen. Ik wil de komende periode aangrijpen om integraal naar het vastgoed van Defensie te kijken en de komende tien tot vijftien jaar hierin te investeren. In deze Kamerbrief informeer ik u over de stand van zaken van de contouren en uitgangspunten die ik hanteer in de ambtelijke verkenning. Op basis hiervan zal het kabinet rond de zomer van 2022 besluiten over het nieuwe Strategisch Vastgoedplan 2022 (SVP 2022) en tevens een reactie geven op de aanbevelingen van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar het Defensievastgoed (Kamerstuk 34 919, nr. 77). De uitgangspunten die ik in deze brief schets, zijn geformuleerd in een ambtelijke verkenningsfase, die overigens nog niet is voltooid. Ik deel de contouren en de uitgangspunten in deze brief om uw Kamer in alle transparantie mee te nemen. Naast de inhoudelijke contouren sta ik ook stil bij hoe ik de samenwerking met de regio wil vormgeven. Dit volgt in de laatste alinea van deze brief, allereerst ga ik in op het waarom en de uitgangspunten die worden gehanteerd.

Waarom is dit nodig?

In het kort is wat mij betreft een nieuw vastgoedplan noodzakelijk om vier redenen:

- Het actuele dreigingsbeeld en de internationale spanningen die steeds prominenter worden, vragen meer van de operationele inzetbaarheid

van Defensie. Defensie is vol in transitie richting een moderne krijgsmacht. Dit vertaalt zich in andere vastgoedbehoeften dan ten tijde van de bouw van de meeste kazernes. Het is essentieel dat het vastgoed de operationele gereedstelling ondersteunt, onder meer ten behoeve van het opleiden op locatie en aan het bij elkaar plaatsen van eenheden die veel moeten samenwerken, bijvoorbeeld de ondersteunende eenheden. Het Defensievastgoed is versnipperd, verouderd, inefficiënt en het belemmert de bedrijfsvoering en gereedstelling.

- Defensie wil een aantrekkelijke werkgever zijn met een goede, moderne en veilige werk- en leefomgeving op de juiste plek, met oog voor het gezinsleven van het personeel. Defensie heeft veel openstaande vacatures. In dit kader onderzoekt Defensie welke randvoorwaarden noodzakelijk zijn om deze vacatures te vullen. Defensie dient voldoende vertegenwoordigd te zijn daar waar potentieel personeel woont. Daarnaast is dit aanleiding om de regionale verankering met het onderwijsveld en bedrijfsleven te versterken.
- Het Defensievastgoed is nu nog onvoldoende duurzaam. Met het verduurzamen van het vastgoed levert Defensie een bijdrage aan het verminderen van de CO₂-uitstoot en onze afhankelijkheid van aardgas.
- De onderhoudsachterstanden bij het Defensievastgoed zijn zo groot, dat er een disbalans is ontstaan tussen het beschikbare budget en de omvang van het Defensievastgoed. Door de achterstanden wordt het onderhoudsbudget vooral ingezet voor niet-planmatig onderhoud. Zonder maatregelen om het tij te keren, stijgen de instandhoudingskosten van ons huidige vastgoed jaarlijks verder, omdat het vastgoed steeds verder verouderd. Correctief onderhoud van storingen en defecten is duurder dan gepland onderhoud. Dit gaat ten koste van budget voor zaken als personeel, materieel, munitie en IT en daarmee ook onze operationele inzetbaarheid. Bovendien kunnen er in die situatie geen noodzakelijke stappen worden gezet voor de verduurzaming en de vernieuwing van de portefeuille, waardoor gebouwen niet aan de wettelijke vereisten voldoen en in het uiterste geval moeten worden gesloten.

Wat is het doel?

Mijn doel is om een vastgoedportefeuille te realiseren die onze taakuitvoering optimaal ondersteunt, toekomstbestendig is, bijdraagt aan werkbeleving en trots, duurzaam is en die waar mogelijk nog meer met de samenleving en de regio verbonden is dan voorheen. Hierbij denk ik bijvoorbeeld aan het actiever samenwerken aangaan met onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven, om jongeren aan ons te binden en de synergie tussen de krijgsmacht en externe partijen te vergroten. Daarnaast is het uitgangspunt dat de balans wordt hersteld tussen een gezonde en toekomstbestendige vastgoedportefeuille en de beschikbare middelen voor investeringen, nieuwbouw en exploitatie.

Defensie is reeds vorig jaar april gestart met een interne ambtelijke verkenning naar aanleiding van de aanbevelingen van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar het Defensievastgoed (Kamerstuk 34 919, nr. 77). Tevens houden we rekening met de bevindingen van de Algemene Rekenkamer en de aanbevelingen uit het IBO, deze zijn als volgt:

1. Zorg voor een structurele invulling van de noodzakelijke randvoorwaarden voor het vastgoed, structureer bijvoorbeeld de informatiehuishouding en de governance;
2. Zorg dat de bestaande disbalans tussen het beschikbare budget en de vastgoedportefeuille wordt hersteld door concentratie, verduurzaming en vernieuwing;

3. Realiseer een toekomstvast en stabiel stelsel door het vastgoed van Defensie onder te brengen in een eigen stelsel bij het Rijksvastgoedbedrijf.

Zoals toegezegd, wil ik rond de zomer een verdiepingsslag aanbrengen in de verkenning door het SVP 2022 op te stellen en deze aan het kabinet ter besluitvorming aan te bieden. Ik zal daarin ook ingaan op de kabinetsreactie op deze IBO-aanbevelingen.

Naast de vastgoedontwikkelingen zijn er ook andere ruimtelijke ontwikkelingen voortkomend uit Defensiebeleid, bijvoorbeeld met betrekking tot de oefen- en gebruiksruimte die Defensie nodig heeft voor haar gereedstellingsactiviteiten. Defensie werkt dit momenteel parallel uit. Het streven is u hier na de zomer over te informeren.

Waar houdt Defensie rekening mee?

De omvang van de vastgoedportefeuille van Defensie in Nederland betreft bijna 10.000 gebouwen verdeeld over meer dan 350 locaties. Defensie verkent momenteel hoe het regionaal concentreren van de Defensieaanwezigheid een bijdrage kan leveren aan de doelstelling om tot een toekomstbestendige vastgoedportefeuille te komen. Bij de verkenning naar deze herbelegging worden de volgende uitgangspunten gehanteerd vanuit het perspectief van onze operationele inzetbaarheid, ons personeel en verduurzaming.

Uitgangspunten operationele inzetbaarheid:

Het huidige dreigingsbeeld benadrukt de behoefte voor een schaalbare krijgsmacht die multi-domein wordt ingezet. Dat betekent dat medewerkers in verschillende teams moeten samenkomen om te trainen voor inzet. Uit deze doorontwikkeling van de krijgsmacht volgt een andere vastgoedbehoefte dan ten tijde van de bouw van veel kazernes is bedacht. Vastgoed is randvoorwaardelijk voor de operationele inzetbaarheid van de eenheden. Op dit moment ondersteunt ons vastgoed de operationele inzetbaarheid onvoldoende. Samenwerkende eenheden zijn bijvoorbeeld versnipperd door het hele land geplaatst en werken in verouderde gebouwen die veelal met een ander doel zijn gebouwd dan waar ze nu voor worden gebruikt. Ook is de ondergrondse infrastructuur, van netwerken tot riolering, niet geschikt voor het huidige gebruik. Vanuit operationeel opzicht zijn in de verkenning de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Waar mogelijk worden eenheden en activiteiten die elkaar versterken geclusterd. Hiermee wordt de operationele taakuitvoering ondersteund. Daarnaast brengt deze clustering vanuit de campus-gedachte synergievoordelen met zich mee. Dit concept heeft zich al bewezen op meerdere plekken buiten Defensie. Uiteraard zitten hier ruimtelijke beperkingen aan en de mate waarin dit realiseerbaar is, hangt ook af van andere factoren, zoals de wens van Defensie om verspreid over het land te zitten.
- Goede opleidingen vormen de basis voor de operationele inzetbaarheid. Vastgoed is daarvoor randvoorwaardelijk. Er wordt een moderniseringsslag doorgevoerd waarbij we meer gaan opleiden binnen de beroepscontext en in samenwerking met de operationele eenheden. Dat betekent dat waar mogelijk operationele eenheden en opleidings-eenheden worden samengevoegd. De insteek daarbij is dat bij nieuwe lesgebouwen ook wordt gezien of die kunnen worden ingezet voor opleidingen buiten Defensie.
- In principe wordt uitgegaan van het gebruik van de bestaande locaties. Als hier onvoldoende ruimte is voor een voorziene concentratie wordt

eerst gekeken naar alternatieve locaties die (grotendeels) in bezit van de rijksoverheid zijn. Vervolgens wordt gekeken naar andere mogelijke locaties.

- Defensie blijft verspreid over het land aanwezig met het oog op de nationale taak van Defensie en de regionale zichtbaarheid.
- Het clusteren van eenheden is het best uitvoerbaar op kazernes die groot genoeg zijn en voldoende ontwikkelruimte hebben om extra eenheden onder te brengen.
- Het is belangrijk dat Defensie de beschikking behoudt over terreinen met specifieke vergunningen en strategische elementen, zoals oefen- en schietterreinen, vliegvelden met bijbehorende vergunde geluidsruimte, de haven in Den Helder, munitieopslagen en raccordementen (waar treinen beladen worden). Deze zijn veelal essentieel om onze eenheden operationeel gereed te houden. Ook kernlocaties voor de gevechtsbrigades van de Landmacht vallen hieronder. Dit zijn grote kazernes waarop enkele duizenden militairen en burgers werken. In de directe omgeving bevinden zich de oefenterreinen die nodig zijn voor de eenheden op deze kazernes. Zowel de omvang als de koppeling aan oefenterreinen maakt deze objecten onmisbaar voor Defensie.

Uitgangspunten personeel:

Defensie wil een aantrekkelijke werkgever zijn met een goede, moderne en veilige werk- en leefomgeving op de juiste plek. Het invullen van openstaande functies en het behouden van ons personeel lukt alleen als deze randvoorwaarde op orde is. Het streven is om ons personeel gedurende hun loopbaan minder vaak en minder ver over te plaatsen. Dat draagt bij aan meer duidelijkheid bij onze mensen en het beperkt de noodzaak tot het overnachten op de kazernes vanwege de reisafstand. Uitgangspunten vanuit personeelsoptiek die worden gehanteerd in de verkenning zijn:

- Ons personeel moet werken in een goede, moderne en veilige werkomgeving.
- Door regionaal te concentreren, bijvoorbeeld door de opleidingseenheden waar mogelijk te vestigen bij operationele eenheden, worden didactische voordelen bereikt als gevolg van het opleiden in een beroepsgerichte context en het samen trainen, maar ook voorkomt het overplaatsingen van instructeurs en leidt het tot voordelen in de bedrijfsvoering.
- Het draagvlak onder het personeel is van belang. Het personeel is vaak gebonden aan de regio waar ze nu werken. Daarom geldt dat verhuisbewegingen moeten worden beperkt. Dit wil ik bereiken door samenwerkende eenheden waar mogelijk te clusteren op kernlocaties in dezelfde regio.
- Regionale vertegenwoordiging en zichtbaarheid is belangrijk. In lijn met het nieuwe HR-model moet ons vastgoed ondersteunend zijn aan regionaal werven, regionaal opleiden en regionaal werken.
- Vanwege de noodzaak om de vele vacatures te vullen, is de aanwezigheid van Defensie ook in of nabij grote steden van belang omdat daar een groot arbeidspotentieel aanwezig is. Met oog op de regionale werkgelegenheid is het streven de werkgelegenheid te behouden in de regio's waar die zich nu bevindt, met inachtneming van de motie De Vries (Kamerstuk 31 490 nr. 126).

Uitgangspunten verduurzamingsopgave

De vastgoedopgave biedt veel kansen voor verduurzaming en, waar nodig, om de energiezekerheid en -zelfvoorzienendheid van Defensie te versterken. Op basis van de algemene inrichtingsprincipes uit de

Defensievisie 2035 zijn de volgende vijf uitgangspunten voor de verduurzaming van ons vastgoed in de verkenning gehanteerd:

- Defensie draagt vanuit haar betrokkenheid als eigenaar van maatschappelijk vastgoed bij aan de verduurzamingsopgave en de voorbeeldrol van het Rijk door een bijdrage te leveren aan de doelstellingen voor de gebouwde omgeving van het Klimaatakkoord.
- Defensie zet haar gebouwen, objecten en omgeving waar mogelijk in voor verduurzaming en opwekking van duurzame energie. Het operationeel gebruik van het vastgoed staat uiteraard voorop. Hoe het beste duurzame elektriciteit op land kan worden opgewekt en van welke warmtebronnen gebruik kan worden gemaakt, is sterk locatieafhankelijk. Bij het bepalen van de mogelijkheden en samenwerkingsverbanden is aansluiting bij de Regionale Energiestrategieën (RES) een belangrijk startpunt. (Tijdelijk) overtollig vastgoed kan een meerwaarde opleveren door dit tegen marktconforme vergoeding ter beschikking te stellen voor energieopwekking (wind- en zonneparken) en eventuele andere maatschappelijke doelen, zoals natuur en recreatie. Hierbij mag echter geen afbreuk worden gedaan aan de primaire functie van het vastgoed in relatie tot het object.
- Defensie faciliteert vanuit haar eigenaarsrol de verduurzaming en energietransitie in de omgeving. Daarnaast werkt Defensie al lokaal samen in de vorm van intentieverklaringen (de zogenoemde *Green & Social Deals*). Zo zijn er intentieverklaringen met de gemeenten Amersfoort, Leusden en Soest om samen te werken aan duurzaamheid en energieneutraal bouwen, opleidingsmogelijkheden en economie. Ook wordt gewerkt aan het Programma Zon op dak en het Programma Opwekking van Energie op Rijksvastgoed.
- Duurzaamheidsmaatregelen dienen ook op ons bestaande vastgoed te worden toegepast. Dit wordt zoveel mogelijk op natuurlijke momenten gedaan. Het is namelijk vanuit de onderhoudssystematiek van de grote, diverse en verspreide vastgoedportefeuille doelmatiger om gebouwen in een keer bij renovatie grondig aan te pakken en naar toekomstbestendig niveau te brengen. Defensie heeft hiervoor een routekaart opgesteld, deze zal worden geactualiseerd als onderdeel van het nieuwe SVP 2022. Hierin stellen we ook vast welke richtlijnen we onszelf stellen voor wat betreft circulair, klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen.
- De duurzame energievoorziening van Defensie wordt ingericht vanuit het oogpunt van continuïteit van vitale processen. Het is van belang dat vitale processen vanuit de objecten doorgaan bij uitval van het elektriciteitsnetwerk. Hiervoor is meer energiezekerheid en -zelfvoorzienendheid nodig. De mate waarin dit nodig is, hangt samen met de activiteiten op locatie: voor een militair luchtvaartterrein, een zenden ontvangstation of een depot kunnen uiteraard specifieke en verschillende eisen gelden. De behoefte aan energiezekerheid en -zelfvoorzienendheid wordt per object in relatie met de omgeving gezien. Hierbij dient ook aandacht te worden besteed aan de robuustheid van installaties in verband met verstoring door bijvoorbeeld hacken of aanbrengen van schade/vernielingen.

Optelsom van de uitgangspunten

De optelsom van deze uitgangspunten is richtinggevend voor de verkenning naar waar en hoe Defensie het beste kan concentreren, verduurzamen en vernieuwen. Het uitwerken van een samenhangend SVP 2022 is complex, het gaat namelijk om de invulling van de defensiebehoefte maar ook om bredere maatschappelijke belangen. Dat vraagt om een zorgvuldig proces waarbij ik eerst een operationele vastgoedbehoefte wil formuleren. Deze uitwerking wordt afgezet tegen maatschappelijke belangen die meespelen, bijvoorbeeld het zoveel mogelijk behouden van

regionale werkgelegenheid. De afweging leg ik via het SVP 2022 aan het kabinet voor ter besluitvorming.

Hoe gaat Defensie dit doen?

Op basis van bovenstaande voorzie ik de volgende fasering en deelbesluiten:

Fase 1: Ambtelijke verkenning

Defensie verkent opties om te concentreren eerst ambtelijk, waarbij kansrijke opties verdiepend worden onderzocht. Dit proces is gestart ten tijde van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vastgoed dat vorig jaar april met uw Kamer is gedeeld.

Fase 2: Bestuurlijk voornemen

De ambtelijke verkenning kan leiden tot een bestuurlijk voornemen tot concentratie. Dit bestuurlijk voornemen gaat gepaard met het initiatief vanuit het Rijk om gezamenlijk met de regio tot een gedeeld beeld te komen naar de impact van het besluit en daarbij behorende handelingsperspectieven. In deze fase wordt de verkenning concreter en nodigen we de regio uit om hierin mee te denken. Er wordt een stuurgroep ingesteld met daarin Defensie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken (vanuit het oogpunt van de spreiding van de rijkswerkgelegenheid), het Rijksvastgoedbedrijf en vertegenwoordigers van de regio met als insteek waar mogelijk een bestuurlijk akkoord te sluiten over de regionale plannen. Het plan zal vaak tweeledig zijn: enerzijds moet een besluit worden voorbereid om te concentreren op een bepaalde locatie en anderzijds dient er een plan te komen voor de locatie(s) die als gevolg daarvan door Defensie worden verlaten. Voor dit eerste traject neemt Defensie de regie, voor het tweede traject neemt het Rijksvastgoedbedrijf de regie. Door met medeoverheden samen te werken, kan de verbinding worden gemaakt met andere regionale ruimtelijke vraagstukken zoals woningbouw, vergroening en de energietransitie en kunnen kansen optimaal worden benut. Ik verken ook de mogelijkheid om een bestuurlijk ambassadeur (voor de belangrijkste regio's) voor dit traject aan te trekken om hier behulpzaam bij te zijn. Voor enkele concrete casussen ga ik fase 2 (bestuurlijk voornemen) opstarten en de regio uitnodigen betrokken te zijn bij de planvorming. In de laatste paragraaf over het vervolgproces ga ik hier verder op in.

Fase 3: Besluitvorming

Met de kansen en knelpunten in beeld wordt uiteindelijk een besluit genomen over een locatie. Ik wil de kaders voor de besluitvorming rond de zomer aan u voorleggen in het nieuwe SVP 2022. Het ligt voor de hand dat de separate besluiten die voortkomen uit het vastgoedplan bij verdere uitwerking de DMP-systematiek volgen, zoals u gewend bent met vastgoedprojecten. In het SVP 2022 zal ik verder uiteenzetten hoe ik de uitvoering van het plan voor mij zie, waarbij ook de monitoring van het programma als geheel aan bod komt.

Vervolgproces

Het transformeren van ons vastgoed en het nemen van alle besluiten die daarbij horen zal geen «big bang» zijn, maar een gefaseerd en complex proces, waarbij verschillende typen besluiten moeten worden genomen. Sommige te nemen besluiten zijn «no regret»-besluiten die los kunnen worden genomen zonder traject met de regio. Andere besluiten hangen

nauw met elkaar samen en vragen om besluitvorming volgens bovenstaande fasering. Gezien de problematiek zie ik urgentie om voortgang te realiseren, juist ook op meer complexe onderwerpen. Voor drie casussen geldt dat ik de komende periode wil aangrijpen om – samen met het RvB – het bestuurlijk gesprek met de regio te starten om tot uitgewerkte plannen te komen. Dit voornemen betreft in ieder geval de volgende casussen:

- Concentratie 11 Luchtmobiele Brigade
Er wordt gezocht naar een oplossing waarbij ruimte wordt geboden aan de toekomstige ontwikkeling van de Luchtmobiele Brigade in (de regio) Schaarsbergen. De huidige locatie is erg verouderd en heeft onvoldoende ontwikkelruimte, maar is – in combinatie met vliegveld Deelen – wel een strategische locatie voor concentratie, gedacht vanuit de geformuleerde uitgangspunten.
- Concentratie Korps Commandotroepen
Er wordt gezocht naar een oplossing waarbij ruimte wordt geboden aan de toekomstige ontwikkeling van het Korps Commandotroepen in de regio Roosendaal/Rucphen. Bij dit vraagstuk wordt ook de nieuw te bouwen schietfaciliteit in Ossendrecht betrokken. Defensie is al in gesprek met het lokaal bestuur om de mogelijkheden te verkennen, er is een ambtelijke werkgroep gestart.
- Concentratie eenheden Assen en Havelte
Er wordt gezocht naar een manier om de eenheden te concentreren die nu in Assen en Havelte zitten. Hierdoor ontstaan er operationele voordelen als de school voor de 43^e Gemechaniseerde Brigade (nu gevestigd in Assen) op de hoofdlocatie van de eenheid wordt geplaatst. Daardoor kan er worden opgeleid in een beroepsgerichte context. Op dit moment lijkt de kazerne in Havelte een geschikte concentratielocatie waarbij er efficiëntievoordelen als gevolg van gezamenlijk gebruik van de voorzieningen op een kazerne zijn. Samen met het RvB nodigen we de regio uit om mee te werken aan de planvorming waarbij we inzetten op behoud van werkgelegenheid in de regio.

Ook verken ik de mogelijkheid om diverse ondersteunende eenheden te concentreren op een nieuw te bouwen kazerne op een centrale plek in het land. Ook hier wil ik de komende periode stappen zetten om de verkenning vorm te geven, waarbij zal worden gekeken naar meerdere locaties in het land.

Met het kabinetsbesluit inzake het nieuwe SVP 2022 ontvangt u de voortgang op deze bestuurlijke voornemens, alsmede het bredere overzicht van vastgoedontwikkelingen die we voor de komende jaren voorzien. Een belangrijk component van het SVP 2022 is het in beeld brengen van wanneer welke deelbesluiten genomen kunnen worden, wat de afhankelijkheden zijn en hoe het tijdspad eruit ziet, inclusief de voorziene informatievoorziening naar de Kamer. Voor de volledigheid, er zijn nu nog geen besluiten genomen. We nodigen wel in de verkenning de regio's al uit om samen met ons plannen te maken die tot besluitvorming kunnen leiden.

Naast het concentreren, verduurzamen en vernieuwen van ons vastgoed liggen er meer opgaven in het vastgoeddomein die om uitwerking vragen. Zo heeft Defensie de toezegging gedaan om twee keer per jaar te rapporteren aan uw Kamer over de voortgang van de vastgoedonderwerpen die de Algemene Rekenkamer in haar verantwoordingsonderzoek heeft aangemerkt als een ernstige onvolkomenheid. Deze maand ontvangt u hierover een eerste rapportage.

Tot slot, we zullen komende tijd grote stappen moeten zetten om het Defensievastgoed toekomstbestendig en duurzaam te maken. Ik hoop dat

ik het waarom en de uitgangspunten van de ambtelijke verkenning goed heb kunnen schetsen. Als bijlage vindt u een infographic waarin de kern beeldend is samengevat¹.

De Staatssecretaris van Defensie,
C.A. van der Maat

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl