



Ministerie van Defensie

## Strategisch vastgoedbeleid Defensie

Datum 26 mei 2015  
Status Definitief



## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>De betekenis van vastgoed voor Defensie .....</b>	<b>4</b>
2.1	Doelstelling en afbakening van het vastgoedbeleid .....	4
2.2	Vastgoedportefeuille.....	5
<b>3</b>	<b>Organisatie en besturing .....</b>	<b>7</b>
3.1	Organisatie vastgoedmanagement .....	7
3.2	Planning en financiering van vastgoedprojecten .....	10
3.3	Risico's en risicomanagement .....	10
<b>4</b>	<b>Ontwikkelingen van invloed op vastgoed .....</b>	<b>12</b>
4.1	Internationale en Europese context .....	12
4.2	Ontwikkelingen in wet- en regelgeving .....	12
4.3	Rijksbrede ontwikkelingen.....	13
4.4	Defensiebrede ontwikkelingen .....	14
<b>5</b>	<b>Beleidskaders vastgoed.....</b>	<b>16</b>
5.1	Afgeleid van beleidsvisie .....	16
5.2	Geografische spreiding en concentratie .....	17
5.3	Zeggenschap en medegebruik .....	18
5.4	Operationele duurzaamheid.....	19
5.5	Financiële duurzaamheid.....	19
5.6	Personeelszorg .....	20
5.7	Afweging in business case .....	20
<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzichten vastgoedportefeuille.....</b>	<b>21</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Strategische kernvoorraad .....</b>	<b>23</b>

## 1 Inleiding

Dit strategische vastgoedbeleid volgt op de review vastgoed die Defensie in 2014 samen met de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd. Dit nieuwe beleid is toegesneden op het besturingsmodel van Defensie en de vorming van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) waarin de Dienst Vastgoed Defensie (DVD) op 1 juli 2014 is opgegaan. Het RVB is sindsdien als opdrachtnemer verantwoordelijk voor de instandhouding van defensiegebouwen en -terreinen. Defensie heeft nu de rol van opdrachtgever.

Het strategische vastgoedbeleid vormt de leidraad in geval van besluitvorming over de vastgoedportefeuille. Dat geldt voor besluiten om de portefeuille uit te breiden (verwerving) of in te krimpen (afstoting) en om organisatiedelen naar een andere locatie te verplaatsen (verhuizing).

### **Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 gaat in op de betekenis van vastgoed voor Defensie. Hoofdstuk 3 schetst ontwikkelingen met gevolgen voor het vastgoedbeleid. Hoofdstuk 4 betreft de organisatie en besturing en hoofdstuk 5 besteedt aandacht aan de beleidskaders die bij vastgoedbesluiten moeten worden gebruikt.

## 2 De betekenis van vastgoed voor Defensie

### 2.1 Doelstelling en afbakening van het vastgoedbeleid

De taken van de krijgsmacht zijn in de grondwet verankerd. Op grond daarvan heeft Defensie de volgende drie hoofdtaken:

- (1) Bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, met inbegrip van het Caribisch deel van het koninkrijk;
- (2) Bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
- (3) Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

De krijgsmacht is een operationele organisatie die erop is gericht deze hoofdtaken te allen tijde in binnen- en buitenland te kunnen uitvoeren. Hiertoe beschikt zij over mensen, materieel en middelen om eenheden op te leiden, te oefenen en te trainen voor inzet.

Ook het defensievastgoed staat vooral ten dienste van het primaire product van Defensie, te weten inzetbare militaire eenheden. Defensie belegt niet in vastgoed om inkomsten te verwerven, maar investeert in vastgoed als bedrijfsmiddel ter ondersteuning van het primaire proces. Defensie hanteert daarbij een brede definitie van vastgoed. Het bestaat niet alleen uit gebouwen, maar ook uit schietbanen, start- en rolbanen, kades, radarstations, zend- en ontvangstinstallaties etc. Ook oefen- en schietgebieden op land, op zee en in de lucht, laagvliegroutes en helikopterlaagvlieggebieden rekent Defensie tot het vastgoed. Om die reden gebruikt Defensie vaak de meer generieke term infrastructuur in plaats van vastgoed.

Het militaire gebruik van deze faciliteiten in een dichtbevolkt land zoals Nederland heeft gevolgen voor de omgeving. Niet alleen heeft Defensie voor het goed functioneren van de krijgsmacht schaarse ruimte nodig, de activiteiten kunnen ook voor overlast zorgen. Ruimtelijke ordening, natuur en milieu zijn dan ook onderwerpen die direct samenhangen met het gebruik van vastgoed door Defensie. Waar Defensie zich in Nederland vestigt of juist vertrekt, leidt dat bovendien vaak tot economische gevolgen voor de desbetreffende regio in de vorm van directe en indirecte werkgelegenheid. De keuzes die Defensie op vastgoedgebied maakt, spelen dus tevens een belangrijke rol in de relatie tussen de krijgsmacht en de samenleving.

Het vastgoedbeleid van Defensie raakt ook de personeelszorg. Het vastgoed van Defensie moet, net als bij elke organisatie, bijdragen tot een veilige werkomgeving. Het defensiepersoneel werkt niet alleen in het vastgoed, maar verblijft er vaak ook langdurig. Dit stelt aanvullende eisen op het gebied van legering en sport- en recreatiefaciliteiten.

Ten slotte hebben de bezuinigingen en ombuigingen van de afgelopen jaren ook bij het vastgoed hun uitwerking niet gemist. Om de operationele capaciteiten zoveel mogelijk te sparen, was en is er sprake van druk om de uitgaven aan vastgoed te verminderen en de doelmatigheid te vergroten. Vastgoed moet, net als alle andere capaciteiten van Defensie, structureel betaalbaar blijven.

Hoofddoelstelling van het vastgoedbeleid van Defensie:

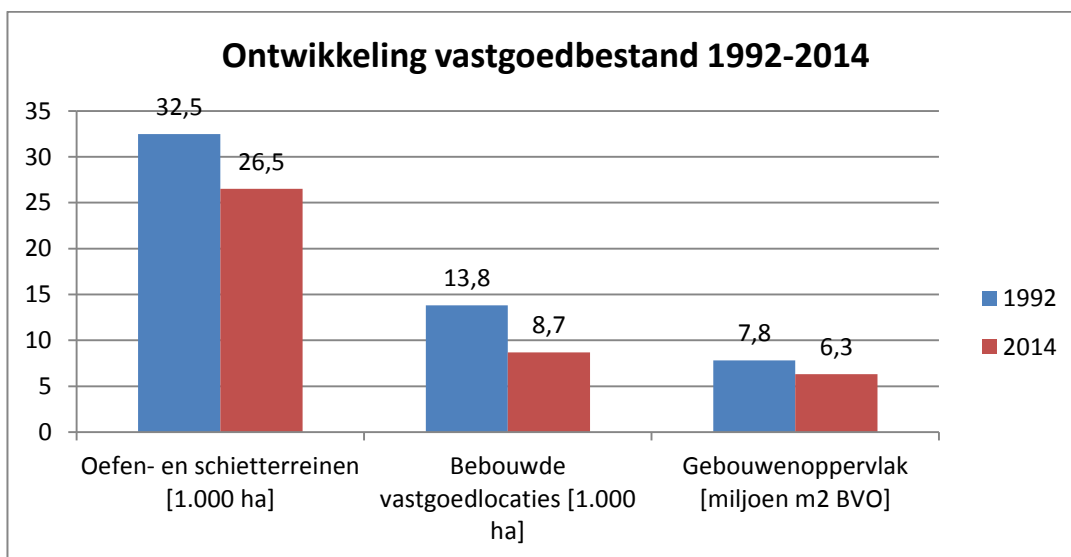
Het voorzien in voldoende veilig, structureel betaalbaar en gebruiksgereed vastgoed ten behoeve van de krijgsmacht, op een maatschappelijk verantwoorde wijze en met oog voor het welzijn van het personeel.

## 2.2 Vastgoedportefeuille

Defensie hanteert de term 'object' om een herkenbare en zelfstandig functionerende eenheid in het bestand van onroerende zaken aan te duiden, zoals een kazerne, een vliegbasis of een haven. Een object bestaat meestal uit meerdere gebouwen, werken en terreinen. De term 'object' moet daarom niet worden verward met gebouw.

Op 31 december 2014 beschikte Defensie over 486 objecten, met een totale terreinoppervlakte van 35.242 ha (zie ook het overzicht in bijlage 1). Van deze objecten zijn er 318 in eigendom, bij de overige is sprake van erfpacht, (geheel of gedeeltelijke) huur, opstalrecht of vergunning. In ruimtebeslag gemeten, nemen oefen- en schietterreinen ongeveer 75 procent van het totale oppervlakte in beslag. De vastgoedportefeuille telt 11.325 gebouwen met een bruto vloeroppervlak (BVO) van 6,3 miljoen m<sup>2</sup>. Daarvan is 97 procent eigendom en hebben 295 een monumentstatus. In oppervlakte is de categorie kantoor-/lesgebouwen het omvangrijkst. Defensie is in alle provincies vertegenwoordigd, maar niet overal in gelijke mate.

Zoals uit onderstaande figuur blijkt, vertoont het vastgoedbestand van Defensie de afgelopen jaren een dalende trend. Dit hangt samen met de krimpende organisatie. De komende jaren zal die dalende trend nog aanhouden op grond van de maatregelen die in de beleidsbrieven 2011 en 2013 zijn genomen.<sup>1</sup>



Defensie oefent met het omvangrijke terreinenbestand en haar activiteiten invloed uit op de ruimtelijke ordening van Nederland (en het buitenland). In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)<sup>2</sup> is het directe en indirecte ruimtebeslag van Defensie in Nederland weergegeven. De doorwerking hiervan in de ruimtelijke besluitvorming van andere overheden is gewaarborgd door middel van het Besluit en het Reglement algemene regels ruimtelijke ordening (Barro en Rarro). In deze opzet is het Rijk verantwoordelijk voor de ruimtelijke bescherming en de aanwijzing van locaties voor militaire activiteiten. Het gaat daarbij om een vlootbasis, kazernes, militaire luchthavens, oefen- en schietterreinen, laagvliegroutes, helikopterlaagvlieggebieden,

<sup>1</sup> Beleidsbrief 2011: 'Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld' (Kamerstuk 32 733, nr. 1) van 8 april 2011

Beleidsbrief 2013: 'In het belang van Nederland' (Kamerstuk 33 763, nr. 1) van 17 september 2013

<sup>2</sup> Kamerstuk 32 260, nr. B/51 van 13 maart 2012

zend- en ontvangstinstallaties, radarstations en munitieopslagplaatsen evenals het daarbij behorende indirecte ruimtebeslag, zoals munitieveiligheidszones, geluidzones, bouwbeperkingen rondom vliegvelden en toetsingsgebieden rond radarinstallaties.

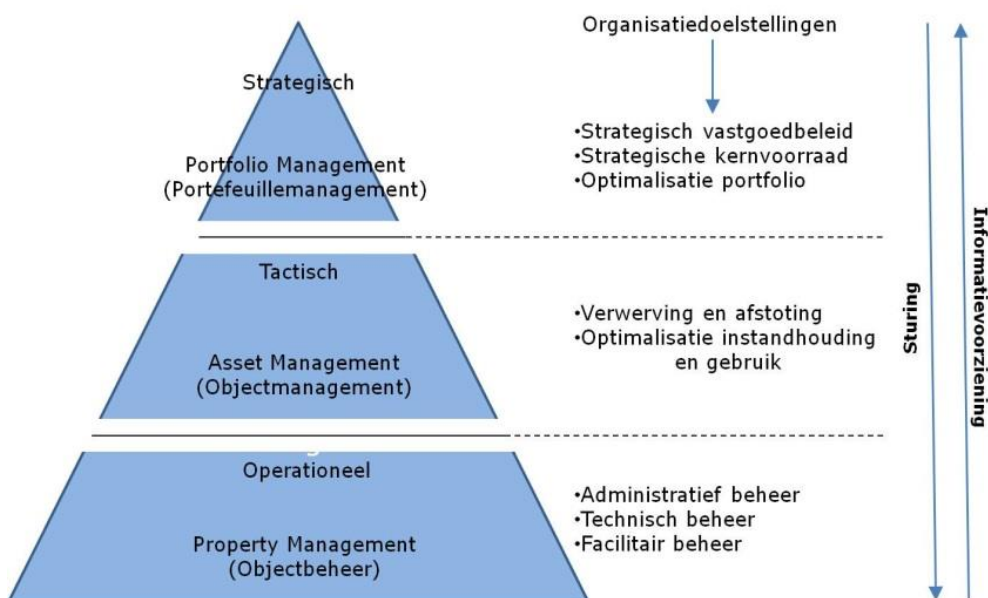
In het defensievastgoed wordt onderscheid gemaakt tussen operationeel en ondersteunend vastgoed. Het operationele vastgoed bestaat uit de vloot- en vliegbases, kazernes en oefen- en schietterreinen voor zover daaraan unieke militaire gebruikseisen worden gesteld. Daarnaast beschikt Defensie ook over vastgoed met een ondersteunende functie, zoals kantoren, opslag, legering en medische zorg.

In het defensievastgoed wordt er voorts onderscheid gemaakt tussen de strategische kernvoorraad en het overige vastgoed. Tot de strategische kernvoorraad behoren de gezichtsbepalende, grote objecten, waar veel personeel werkzaam is, met een duidelijke uitstraling op de omgeving. Het betreft de belangrijkste locaties van de operationele eenheden, maar ook de belangrijkste oefengebieden. De kernvoorraad is slechts een klein deel van de hele vastgoedportefeuille. Een overzicht van de 51 objecten die tot de strategische kernvoorraad worden gerekend, is opgenomen in bijlage 2. De besluitvorming over de strategische kernvoorraad berust op brede overwegingen op strategisch niveau. De besluitvorming over vastgoed dat niet tot de strategische kernvoorraad wordt gerekend, berust meer op doelmatigheidsoverwegingen.

### 3 Organisatie en besturing

#### 3.1 Organisatie vastgoedmanagement

De grootschalige reorganisatie van Defensie na de beleidsbrief 2011 en de beslissing van Defensie om deel te nemen aan het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), hebben geleid tot een aantal wijzigingen in de organisatie en besturing van vastgoed bij Defensie. Defensie hanteert onderstaand model dat uitgaat van drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel.



##### **Strategische niveau**

De Bestuursstaf van Defensie is verantwoordelijk voor het strategische niveau van het vastgoedmanagement. Op dit niveau bepaalt Defensie het strategische vastgoedbeleid, stelt de vastgoednormen<sup>3</sup> vast en draagt zorg voor de optimalisatie van de vastgoedportefeuille in zijn geheel<sup>4</sup>. De Bestuursstaf neemt ook besluiten over veranderingen in de strategische kernvoorraad (uitbreiding, inkrimping en verhuizingen) en stuurt de andere niveaus. Op dit niveau staan het beleid voor de totale portefeuille en de locaties in de strategische kernvoorraad centraal.

##### **Tactische niveau**

Het Commando DienstenCentra (CDC) is samen met de defensieonderdelen verantwoordelijk voor het tactische niveau van het vastgoedmanagement. Op dit niveau vindt het objectmanagement plaats, waarbij de vastgoedbehoefte van de gebruikers wordt gekoppeld aan het aanbod en het gebruik en de instandhouding van het vastgoed worden geoptimaliseerd. Het CDC is namens Defensie de enige opdrachtgever van het RVB, dat op operationeel niveau opdrachtnemer is. Het CDC heeft daarmee een loketfunctie voor de rest van de organisatie. Op dit niveau staan

<sup>3</sup> Zoals kwaliteitsnormen, omvang van werkplekken, normbedragen voor nieuwbouw en verbouw, normen voor de onderhoudsconditie etc.

<sup>4</sup> Daarbij spelen vraagstukken als: Past de vastgoedportefeuille nog bij organisatiedoelstellingen (de omvang en samenstelling van de krijgsmacht)? Hoe zit het met de productiviteit en de doelmatigheid van de portefeuille als geheel en hoe kunnen die worden verbeterd?

overwegingen voor de afzonderlijke objecten (locaties en gebouwen) centraal. Het RVB voert de verwerving en afstoting van objecten uit in opdracht van CDC.

Het tactische niveau van het vastgoedmanagement richt zich op vier doelstellingen:

- (1) Het verhogen van de productiviteit, onder meer door locatieselectie, toepassing van vastgoedinnovatie, vergroting van de flexibiliteit (organisatorisch, technisch, financieel), en het bevorderen van de gebruikerstevredenheid (vasthouden van menselijk kapitaal).
- (2) Het reduceren van kosten, onder meer door het terugdringen van werkplek- en facilitaire kosten en huisvestingslasten, het bevorderen van medegebruik en het intensiveren van het gebruik.
- (3) Het verhogen van de waarde van het portfolio onder meer door gerichte aan- en verkoop, herinrichting en verbetering van de uitstraling. Deze doelstelling als zodanig is voor Defensie minder relevant, wat niet wegneemt dat bij afstotingsbesluiten het maximaliseren van de verkoopopbrengst een relevante factor kan zijn.
- (4) Het beheersen van risico's bij vastgoedprojecten, het voorkomen van inflexibiliteit in de portfolio en het omgaan met vraagstukken van ruimtelijke ordening, natuur en milieu.

Ook het doelmatige gebruik van het bestaande vastgoed wordt op dit niveau bewaakt. Daartoe is er inzicht in welke eenheden van welk vastgoed gebruik maken en hoe dat zich verhoudt tot de normering voor de desbetreffende eenheden. Hierdoor is het mogelijk bij nieuwe behoeftes eerst te beoordelen of de bestaande vastgoedportefeuille hiervoor ruimte biedt alvorens. In geval van overcapaciteit kan worden besloten objecten af te stoten. Een en ander geschiedt in overleg met de defensieonderdelen als gebruikers van het vastgoed.

Dit inzicht in het gebruik is tevens nodig voor de beoordeling van verzoeken tot civiel medegebruik van defensiefaciliteiten. Het CDC beoordeelt dergelijke verzoeken in overleg met het desbetreffende defensieonderdeel en het RVB. Als het de strategische kernvoorraad betreft, wordt de Bestuursstaf bij de beoordeling betrokken. Afhankelijk van de aard van het voorgestelde medegebruik, kan besluitvorming op het strategisch niveau aan de orde zijn.

### ***Operationele niveau***

Het RVB van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is als baten-lastendienst verantwoordelijk voor het operationele niveau van het vastgoedmanagement met uitzondering van het facilitair beheer. Het RVB levert diensten op het gebied van aankoop, bouw, verkoop, verhuur, technisch en administratief beheer en expertise en advies. Op dit niveau staat het beheer van de afzonderlijke objecten centraal.

Defensie en het RVB hebben afspraken gemaakt over de producten, de diensten, de manier van werken, de taakverdeling en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Deze afspraken zijn vastgelegd in een opdrachtgeversconvenant, een overdrachtsprotocol en een dienstencatalogus.

### ***Samenwerking met Rijksvastgoedbedrijf***

In april 2013 heeft de minister van Defensie besloten zich aan te sluiten bij de besprekingen over de oprichting van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Het streven was dat de Dienst Vastgoed Defensie (DVD) samen met andere partijen op basis van gelijkwaardigheid in het RVB zou gaan deelnemen. De andere betrokken partijen zijn het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB), de Rijksgebouwendienst (RGD) en de directie Rijksvastgoed van het ministerie van Financiën. Nadat hierover overeenstemming was bereikt, is het RVB op 1 juli 2014 van start gegaan.

De overgang van het personeel wordt in formele zin via een reorganisatietraject in 2015 voltooid. Daarbij worden grote delen van de DVD en van de bijbehorende ondersteunende staf van het Commando Dienstencentra (CDC) overgedragen aan het RVB. In hetzelfde reorganisatietraject



wordt de opdrachtgeverrol van het CDC richting het RVB vormgegeven. Hiertoe worden de bij het CDC resterende functies gehergroepeerd in de divisie Vastgoed en Beveiliging. De nieuwe organisatie wordt 1 augustus 2015 van kracht.

Defensie blijft eigenaar van het grootste deel van haar vastgoed, waarbij zij een aantal taken door het RVB laat uitvoeren. Defensie treedt hierbij dus op als opdrachtgever en het RVB als opdrachtnemer. De verantwoordelijkheidsverdeling volgt uit het opdrachtgeversconvenant van 1 juli 2014<sup>5</sup>. Daarin is vastgelegd dat het RVB de volgende diensten aan Defensie levert:

- **Verkoop van overtollig vastgoed**  
Het RVB neemt op grond van het Kader Overname Rijksvastgoed (KORV) het overtollige vastgoed van Defensie voor eigen risico en rekening over tegen betaling vooraf van een overnameprijs. Dit impliceert dat voormalige defensiegebouwen en -terreinen na de overdracht onder de verantwoordelijkheid van het RVB vallen.
- **Verhuur van kantoren en andersoortige gebouwen**  
Dit betreft gebouwen waarvan het RVB eigenaar of hoofdhuurder is. Initieel is dat voor Defensie een klein aantal gebouwen<sup>6</sup> en terreinen. Voor kantoren die onder het Rijkshuisvestingstelsel vallen, stelt Defensie wel een behoefte (hoeveel werkplekken in welke regio), maar gaat het RVB vervolgens op zoek naar de precieze vervulling daarvan. Defensie bepaalt bij alle gehuurde gebouwen zelf hoe de bewaking en facilitaire dienstverlening worden ingericht.
- **Beheer, expertise, advies en projectontwikkeling**  
Het RVB voert in opdracht van Defensie zowel de verwerving (gebieds- en projectontwikkeling) als instandhouding van vastgoed uit. Defensie blijft verantwoordelijk voor het bepalen van de kwantiteit en de kwaliteit van de objecten in haar eigendom, terwijl het RVB verantwoordelijk is voor de realisatie en instandhouding daarvan met het daarvoor door Defensie beschikbaar gestelde budget. Het RVB ondersteunt Defensie voorts onder meer met adviezen over de vastgoedportefeuille, medegebruik van defensiefaciliteiten, belangenbehartiging op het gebied van ruimtelijke ordeningsvraagstukken en aanvragen van vergunningen.

Er zijn met het RVB afspraken gemaakt over de mate van zeggenschap die Defensie behoudt over objecten. Defensie behoudt volledige zeggenschap over nagenoeg alle aspecten van de operationele locaties. In de overige gevallen behoudt Defensie zeggenschap over de gebruiksaspecten (gebruik/belegging, medegebruik en bouwactiviteiten), bewaking/beveiliging, facilitaire dienstverlening (IT, catering etc.) en vastgoedinformatie. In die gevallen kan ook de eigendomsoverdracht van het vastgoed aan het RVB worden overwogen, mits die financieel geen nadelen oplevert. Voor een aantal kantoorlocaties wordt deze overdracht momenteel onderzocht.

### **Samenwerking met belanghebbenden**

Het defensievastgoed bevindt zich midden in de samenleving. De aanwezigheid van Defensie kan zowel voor- als nadelen voor een regio met zich meebrengen. Enerzijds zorgt de aanwezigheid van Defensie voor werkgelegenheid, direct en indirect. Anderzijds kan er bijvoorbeeld sprake zijn van geluidsoverlast voor de omgeving, evenals beperkingen door zoneringen en veiligheidscontouren. Defensie is zich bewust van haar bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid. De afspraken over de bestemming en het gebruik van het vastgoed vergen een bestendige samenwerking met de maatschappelijke omgeving, waaronder Rijkspartners, provincies, gemeenten, belangenpartijen en soms ook individuele burgers. Die samenwerking strekt zich ook uit tot de afstoting van vastgoed. In dat geval werkt het RVB, dat de afstoting van het voormalige defensievastgoed verzorgt, samen met de regionale autoriteiten bij de herontwikkeling van de locatie.

<sup>5</sup> Als bijlage gevoegd bij de beantwoording van schriftelijke vragen over de voortgangsrapportage vastgoed van augustus 2014 (zie Kamerstuk 33 763, nr. 65 van 21 januari 2015)

<sup>6</sup> Het ministerie in Den Haag, een kantoor in Rijswijk, de KMar-post in Terneuzen, Huize Bronbeek in Arnhem en kantoren op Saba en St. Eustatius.

### 3.2 Planning en financiering van vastgoedprojecten

Een toekomstbestendige en relevante krijgsmacht is in zowel operationeel als financieel opzicht duurzaam. De structurele betaalbaarheid van de krijgsmacht vergt een evenwicht tussen ambities, activiteiten en beschikbare financiële middelen. Dit dwingt tot keuzes. Ook het vastgoed moet financieel duurzaam zijn. Dat betekent dat investeringen in vastgoed en het onderhoud ervan in overeenstemming met de geldende kaders en normen, structureel binnen de begroting moeten passen.

De betekenis van het onderscheid tussen (eenmalige) investeringen en (jaarlijkse) exploitatie neemt onder invloed van sourcing en *life cycle costing* af. Nochtans hanteert Defensie dit onderscheid in de defensiebegroting. De investeringsuitgaven zijn samengebracht in beleidsartikel 6 'Investerings krijgsmacht'. Daarin is meerjarig een band gereserveerd voor investeringen in infrastructuur (vastgoed), die in de begroting is vermeld. Door de vastgoedprojecten (zowel nieuwbouw als renovatie) binnen deze budgetreeks te plannen, worden verdringingseffecten (van vastgoedinvesteringen op overige uitgaven, maar ook omgekeerd) voorkomen.<sup>7</sup> Indien de geplande vastgoedinvesteringen in een bepaald jaar niet binnen dit budget passen, worden er projecten uitgesteld. Defensie stelt daarbij prioriteiten en maakt keuzes. Het investeringsbudget voor vastgoed wordt slechts enkele jaren vooruit volgepland, daarna is er ruimte voor nieuwe of uitgestelde projecten. Het gereserveerde budget kan zo nodig in de begrotingscyclus worden aangepast. Het investeringsbudget moet toereikend zijn om de totale vastgoedportefeuille op de lange termijn door middel van vervanging en renovatie op peil te houden.

Ook voor de exploitatie van het vastgoed is meerjarig een budget in de defensiebegroting opgenomen. Dit is het bedrag waarmee voorheen de DVD en nu het RVB de vastgoedportefeuille van Defensie in stand houdt. Het moet voldoende zijn om alle objecten in de vastgoedportefeuille gedurende de geplande levensduur op het vereiste niveau te onderhouden. Defensie maakt hierover meerjarige afspraken met het RVB.

Onder invloed van sourcing en *life cycle costing* worden investeringen en exploitatie in toenemende mate communicerende vaten. Mocht in voorkomend geval huren een betere oplossing blijken dan kopen, dan wordt een eenmalige investering uitgespaard maar nemen de jaarlijkse exploitatie-uitgaven toe. In zo'n geval kan er budget vanuit de investeringen naar de exploitatie worden overgeheveld. Omgekeerd kan een eenmalige investering, in bijvoorbeeld energiebesparende maatregelen, tot lagere exploitatie-uitgaven leiden. Dan is een omgekeerde overheveling vanuit de exploitatie naar de investeringen op zijn plaats. Dergelijke overhevelingen worden in de normale begrotingscyclus uitgevoerd.

### 3.3 Risico's en risicomanagement

Het bouwen, in bezit hebben en gebruiken van vastgoed brengt risico's met zich mee. Op strategisch niveau betreft dit de risico's van de portefeuille als geheel en van de afzonderlijke objecten in de strategische kernvoorraad. Op tactisch en operationeel niveau betreft dit de risico's van de afzonderlijke objecten en gebouwen. Het beheersen van deze risico's is een belangrijk onderdeel van de besturing.

Uit de beschrijving van de hoofddoelstelling in hoofdstuk 2 kunnen twee strategische risico's voor de vastgoedportefeuille worden afgeleid die de realisatie van deze doelstelling kunnen bedreigen.

<sup>7</sup> In het projectbudget zijn alle eenmalige kosten die samenhangen met de nieuwbouw of renovatie opgenomen. Behalve de kosten van het vastgoed zelf, betreft dit - indien van toepassing - ook de kosten van verhuizing en inrichting die hiermee samenhangen. Op dit manier ontstaat inzicht in de integrale kosten van een vastgoedproject.

Het eerste risico is dat de vastgoedportefeuille niet aansluit op de operationele behoefte. Dat kan zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht het geval zijn. Om dit risico te beheersen beziet Defensie bij alle plannen waarin de omvang en samenstelling van de krijgsmacht wordt aangepast, de consequenties voor de vastgoedportefeuille. Vanuit de organisatie (tactische niveau) kunnen ook tekortkomingen in de vastgoedportefeuille worden gesignaleerd. Daarbij wordt rekening gehouden met de ontwikkelingen in het optreden van de krijgsmacht, maar ook met internationale en rijksbrede ontwikkelingen en ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving die van invloed zijn op vastgoed (zie hoofdstuk 4). Zo is Defensie op dit moment nog bezig met het voltooiën van de aanpassingen in de vastgoedportefeuille die voortvloeien uit de beleidsbrieven van 2011 en 2013.

Het tweede risico is dat (aanpassing van) de vastgoedportefeuille financieel niet past binnen het beschikbare investerings- en exploitatiebudget. In de vorige paragraaf is beschreven hoe Defensie ervoor zorgt dat investeringen in en het onderhoud van het vastgoed in overeenstemming met de geldende kaders en normen, structureel binnen de begroting passen. Daarmee wordt dit risico beheerst.

Op tactisch niveau dient bij afzonderlijke vastgoedprojecten risicomanagement te worden toegepast. Dit betreft het in kaart brengen en beoordelen van de risico's bij het halen van de doelstellingen en, afhankelijk van de beoordeling, het nemen van maatregelen om deze risico's te beperken.

## 4 Ontwikkelingen van invloed op vastgoed

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen met directe invloed op vastgoed. Deze ontwikkelingen vormen de context waarbinnen Defensie haar vastgoedportefeuille beschouwt en de beleidskaders voor vastgoed heeft vastgesteld (zie hoofdstuk 5). Paragraaf 4.1 beschrijft de internationale en Europese context waarbinnen Defensie haar vastgoedbeleid vormgeeft. Paragraaf 4.2 beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen in wet- en regelgeving. In de paragrafen 4.3 en 4.4 komen respectievelijk de rijksbrede en defensiebrede ontwikkelingen met gevolgen voor vastgoed aan de orde.

### 4.1 Internationale en Europese context

Het veiligheidsbeleid van Nederland krijgt in belangrijke mate gestalte in internationale organisaties, zoals de Navo, de EU, de VN en de OVSE, en in bilateraal verband. Defensie geeft prioriteit aan internationale militaire samenwerking en de uitgangspunten die daaraan ten grondslag liggen. Er wordt op de meest uiteenlopende gebieden bezien in hoeverre de Nederlandse en bevriende krijgsmachten elkaar verder kunnen versterken en ondersteunen. Verdergaande internationale samenwerking wordt voorzien en kan consequenties hebben voor het gebruik en de inrichting van terreinen en vastgoed, bijvoorbeeld omdat oefeningen steeds vaker in internationaal verband worden uitgevoerd.

Defensie moet verplichtingen naleven die voortvloeien uit internationale verdragen en Europese wet- en regelgeving. Bij het gebruik van het vastgoed heeft Defensie te maken met deze regels op het gebied van bouwen, ruimtelijke ordening, milieu, energie, natuur en arbeidsomstandigheden. Daarnaast is Nederland gastland van een aantal internationale militaire organisaties. Bij besluiten over de inrichting en bestemming van deze locaties moet Defensie rekening houden met de wensen van de desbetreffende internationale organisaties.

### 4.2 Ontwikkelingen in wet- en regelgeving

Het ruimtebeslag van Defensie in Nederland is als nationaal belang verankerd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van het Rijk uit 2011. De SVIR zal over een aantal jaar opgaan in de Omgevingsvisie. In deze paragraaf worden ontwikkelingen uit het omgevingsrecht behandeld.

#### **Omgevingswet**

Een belangrijke wetwijziging voor Defensie is de nieuwe Omgevingswet waaraan in de periode 2011-2018 onder leiding van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) wordt gewerkt. Daarin wordt alle wetgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving, die nu over meer dan twintig verschillende wetten is verspreid, in één wet samengebracht. In juni 2014 is het wetsvoorstel voor de nieuwe omgevingswet door I&M naar de Tweede Kamer gestuurd.

De volgende stap is dat ook meer dan honderd Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) onder leiding van I&M tot enkele AMvB's worden teruggebracht. Juist deze onderliggende regelgeving is voor Defensie cruciaal, omdat alle geldende kaders en normen hierin zijn opgenomen. Specifieke aandachtspunten met potentieel grote gevolgen voor de bruikbaarheid van het vastgoed zijn onder meer het waarborgen van direct en indirect ruimtebeslag en de verdeling van bevoegdheden ten aanzien van vastgoed van Defensie. Deze punten worden in goed overleg met I&M geadresseerd. Defensie blijft de komende jaren nauw betrokken bij de voorbereidingen op het Omgevingsbesluit.

### **Natuur**

De zorg voor de wettelijk beschermde natuurwaarden op de defensie terreinen valt ook onder het vastgoedbeleid van Defensie. In het domein natuur zullen de komende jaren verschillende ontwikkelingen vorm krijgen. Op land en water zijn alle Natura 2000-gebieden inmiddels bekend. Momenteel bevindt 69 procent van de militaire oefen- en schietterreinen en een groot deel van de belangrijke bebouwde defensiecomplexen zich in de omgeving van Natura 2000-gebieden.

De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is een onderdeel van het Nederlandse Natura 2000-beleid. Door de aanpak van het stikstofprobleem op verschillende niveaus (landelijk, provinciaal en per Natura 2000-gebied) en vanuit verschillende sectoren (landbouw, industrie, verkeer en vervoer) moet de achteruitgang van de biodiversiteit door overbelasting met stikstof worden gestopt zonder de economische ontwikkeling in gevaar te brengen. In de PAS wordt voor projecten van nationaal en regionaal belang periodiek ontwikkelingsruimte gereserveerd, waardoor het aspect stikstof geen belemmering vormt in de vergunningverlening ingevolge de Natuurbeschermingswet. Defensie heeft een aantal grotere projecten op de zogenaamde prioritaire lijst geplaatst.

### **Veiligheid**

Defensie is als overheidsorganisatie verplicht om aan de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) te voldoen. De Wabo heeft specifiek betrekking op brandveiligheid, milieu en bouwen. Op grond van een risicobeoordeling is onderzocht of cellen, zorggebouwen, kinderdagverblijven en legeringsgebouwen voldoen aan brandveiligheidseisen. Hieruit bleek dat de brandveiligheidsvoorzieningen in veel van deze gebouwen niet meer aan de eisen voldoen. De Inspectie Leefomgeving & Transport (IL&T) en Defensie hebben in januari 2013 afgesproken dat alle tekortkomingen voor eind 2016 zullen zijn verholpen. Dit is in een convenant vastgelegd. Daarnaast worden ook kantoren en andere gebouwen waarin veel mensen bijeenkomen, onderzocht en waar nodig op niveau gebracht.

## **4.3 Rijksbrede ontwikkelingen**

### **Compacte Rijksdienst**

Het programma Compacte Rijksdienst heeft gevolgen voor de bedrijfsvoering van het Rijk en van Defensie. Zo worden uitvoeringsorganisaties rijksbreed samengevoegd en wordt doelmatiger gebruik gemaakt van kantoorwerkplekken door de invoering van een norm van 0,7 werkplek per vte. Onderdeel van het programma was ook de oprichting van het Rijksvastgoedbedrijf per 1 juli 2014.

### **Regionale werkgelegenheid**

De krimpproblematiek krijgt aandacht vanuit verschillende ministeries. Het voortouw ligt echter bij de lokale overheid. Voorts heeft de Tweede Kamer het kabinet in 2013 via de motie-De Vries<sup>8</sup> gevraagd om bij de huisvestingsplannen van het Rijk gecoördineerd aandacht te schenken aan regionale effecten op werkgelegenheid in de provincies Drenthe, Friesland, Groningen, Limburg en Zeeland.

### **Energie**

Het energieverbruik van het vastgoed van Defensie moet aan civiele normen voldoen. Defensie houdt in huidige ontwerpen al rekening met de verplichting dat alle nieuwe overheidsgebouwen die vanaf 2018 worden opgeleverd, energieneutraal zijn<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Kamerstuk 31 490, nr. 108 van 26 februari 2013

<sup>9</sup> Zie Nationaal plan voor het bevorderen van bijna-energie neutrale gebouwen in Nederland (Kamerstuk 30 196, nr. 186 van 23 oktober 2012)

### ***Rijkshuisvestingstelsel***

Per 1 januari 2016 zal een nieuw Rijkshuisvestingsstelsel van kracht worden. Dit stelsel is van toepassing op de panden die in eigendom zijn van het RVB. Het stelsel regelt de huur-verhuurrelatie tussen ministeries en het RVB. De ministeries betalen het RVB een gebruiksvergoeding voor het gebruik van het vastgoed. Defensie moet met dit stelsel rekening houden voor panden die zij van het RVB huurt. Aangezien dit slechts een klein deel van het vastgoed van Defensie betreft (de rest is eigendom van Defensie), is de invloed hiervan voor Defensie relatief beperkt.

### ***Architectuur en cultureel erfgoed***

De minister van OC&W heeft aan de Rijksvastgoeddiensten gevraagd een voorbeeldrol te vervullen voor het monumentenbeleid. Die rol is uitgewerkt in een protocol voor het omgaan met cultureel erfgoed. Er is oog voor het culturele erfgoed in beheer bij Defensie, zoals het Kasteel van Breda. Aan monumentale gebouwen wordt een passende bestemming gegeven rekening houdend met enerzijds het gezichtsbepalende en historische karakter daarvan en anderzijds de wetenschap dat dergelijke panden nu eenmaal duurder in onderhoud en minder flexibel in gebruik zijn.

## **4.4 Defensiebrede ontwikkelingen**

### ***Veranderingen in operationeel optreden***

Defensie verandert en ontwikkelt zich. Voorbeelden als luchtmobiel optreden, optreden in stedelijk gebied en het gebruik van *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV's) en concentratie van eenheden, hebben gevolgen voor de behoeften aan oefen- en schietterreinen en bebouwde complexen. De nota 'In het belang van Nederland' van september 2013 is de overkoepelende beleidsvisie voor de ontwikkeling van de krijgsmacht. Centrale thema's daarin zijn operationele duurzaamheid, financiële duurzaamheid en internationale samenwerking.

### ***Herbeleggingsplan Vastgoed Defensie***

De krijgsmacht heeft een lange periode van krimp en bezuinigingen achter de rug. Capaciteiten en eenheden werden opgeheven, locaties werden verlaten of zijn uitgedund. Versnippering van eenheden over Nederland en binnen locaties was hiervan het gevolg. Sinds de beleidsbrief 2011 voert Defensie het Herbeleggingsplan Vastgoed Defensie (HVD) uit om de exploitatielasten van het vastgoed verder terug te dringen en eenheden te concentreren. Herbelegging van vastgoed moet ertoe leiden dat Defensie op een doelmatige en duurzame wijze gebruik maakt van het benodigde vastgoed. Daartoe concentreert Defensie haar eenheden op grote locaties, stoot zij splinterlocaties af en kiest zij voor de optimale benutting van kwalitatief en functioneel goede infrastructuur. Het plan is in de periode 2011-2013 in een aantal fasen uitgewerkt.<sup>10</sup>

In de nota 'In het belang van Nederland' is het streven naar een kleinere *footprint* als leidend beginsel bij de inrichting van de ondersteuning van de krijgsmacht opgenomen. In dat kader is het streven naar de concentratie van eenheden en de afstoting van locaties bevestigd. Aan het Herbeleggingsplan Vastgoed Defensie is in de nota een aantal nieuwe vastgoedmaatregelen toegevoegd.

De laatste jaren ontstaat echter steeds vaker maatschappelijke en bestuurlijke weerstand tegen de sluiting van defensielocaties. Dit hangt mede samen met de economische ontwikkelingen. Vaak wordt gewezen op de verbondenheid van Defensie met de regio en met het verlies van werkgelegenheid die sluiting met zich mee brengt. Defensie heeft, samen met Rijkspartners en

<sup>10</sup> Fase 1: Kamerstuk 32 733, nr. 47 van 27 oktober 2011  
Fase 2a: Kamerstuk 32 733, nr. 69 van 25 juni 2012  
Fase 2b: Kamerstuk 32 733, nr. 128 van 14 mei 2013  
Fase 3: Kamerstuk 32 733, nr. 138 van 4 september 2013

andere overheden, ook een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid. Die komt aan de orde bij afwegingen ten behoeve van besluitvorming over herbelegging, maar kan niet altijd leidend zijn. Na een reeks van sluitingen van grote defensielocaties, lijkt een nieuw evenwicht op vastgoedgebied evenwel in zicht.

De komende jaren zal bij het streven naar een vermindering van de *footprint* de nadruk liggen op uitdunning van het vastgoedbestand op bestaande locaties. Dit betekent vooral dat leegstaande en kwalitatief slechte gebouwen zonder duidelijke vervolgbestemming, zullen worden gesloopt. Ook wordt het aantal dienstwoningen in het vastgoedbestand tot het minimum teruggebracht.

### **Sourcing**

Het sourcingbeleid van Defensie<sup>11</sup> betreft de vraag of de krijgsmacht een dienst of activiteit zelf uitvoert of deze verkrijgt door samenwerking of uitbesteding. De mogelijkheden lopen daarbij uiteen van samenwerking met of uitbesteding aan het bedrijfsleven tot en met samenwerking met andere civiele partijen en (mede-)overheden, in zowel nationaal als internationaal verband. In dat kader worden termen zoals competitieve dienstverlening (CDV), publiek-private samenwerking (PPS) en '*design, build, finance, maintain, operate*' (DBFMO-)projecten<sup>12</sup> gebruikt voor specifieke vormen van sourcing.

Bij alle infrastructuurprojecten met een financiële omvang boven de € 25 miljoen maakt Defensie een sourcingafweging. Een *Public Private Comparator* (PPC) is een rijksbreed gehanteerd instrument om de voor- en nadelen van verschillende uitvoeringsvarianten van een project op hoofdlijnen financieel inzichtelijk te maken en vervolgens een voorkeursvariant te kiezen. Indien op grond van de PPC voor een integraal contract is gekozen, wordt tijdens de aanbesteding gebruik gemaakt van de *Public Sector Comparator* (PSC). De PSC, eveneens een rijksbreed gehanteerd instrument, kijkt gedetailleerd naar de totale levenscyclus van het project en wordt daarmee de benchmark waarmee de inschrijvingen van de gegadigde marktpartijen worden vergeleken. Het hele proces vindt uiteraard in samenwerking met het RVB plaats.

Defensie doet op dit moment bij vastgoedprojecten ervaring op met deze nieuwe contractvorm. Defensie heeft twee DBFMO-projecten in de exploitatiefase, namelijk de Kromhoutkazerne in Utrecht en het Nationaal Militair Museum in Soesterberg<sup>13</sup>. Voor het project Michiel Adriaanszoon de Ruyterkazerne in Vlissingen is op grond van een PPC besloten tot een geïntegreerde aanbesteding.

### **Financiële duurzaamheid**

In de nota 'In het belang van Nederland' kiest het kabinet voor een krijgsmacht die operationeel en financieel duurzaam is. Om die financiële duurzaamheid op langere termijn te kunnen onderbouwen, moet inzicht worden opgebouwd in de totale uitgaven per wapensysteem gedurende de hele levenscyclus. Daarvoor is een plan van aanpak opgesteld<sup>14</sup> waarmee dit de komende jaren zijn beslag krijgt.

---

<sup>11</sup> Kamerstuk 31 125, nr. 10 van 27 april 2012

<sup>12</sup> Bij DBFMO worden de onderdelen van een project (*Design, Build, Finance, Maintain* en eventueel *Operate*) integraal overgedragen van een publieke opdrachtgever aan een private opdrachtnemer.

<sup>13</sup> Defensie geeft het gebouw van het Nationaal Militair Museum in gebruik aan de stichting Defensiemusea, maar is wel de contractpartij en vastgoedeigenaar.

<sup>14</sup> Kamerstuk 33 763, nr. 27 van 1 november 2013

## 5 Beleidskaders vastgoed

In deze paragraaf zijn de beleidskaders van Defensie voor vastgoed opgenomen. Deze beleidskaders vloeien voort uit de in paragraaf 2.1 genoemde hoofddoelstelling en de in hoofdstuk 4 genoemde ontwikkelingen. Deze vormen gezamenlijk een toetsingskader voor besluiten op het gebied van vastgoed. Dit betreft besluiten over uitbreiding (verwerving en bouw) en inkrimping van de portefeuille (afstoting) evenals de verhuizing van eenheden. Daarbij spelen uiteenlopende belangen, perspectieven en overwegingen een rol, zoals ook uit de hoofddoelstelling in paragraaf 2.1 blijkt. Er is een onderscheid te maken tussen operationele belangen (van de operationele gebruikers), financiële belangen (structurele betaalbaarheid, doelmatigheid) en maatschappelijke belangen (draagvlak, goed nabuurschap). Die belangen kunnen en zullen geregeld botsen. Als algemene richtlijn geldt dat operationele overwegingen bij Defensie voorop staan, gevolgd door financiële overwegingen en ten slotte maatschappelijke overwegingen.

### 5.1 Afgeleid van beleidsvisie

De vastgoedbehoefte van Defensie wordt afgeleid van de omvang, samenstelling en ontwikkeling van de krijgsmacht, zoals is vastgelegd in de actuele beleidsvisie, de nota *In het belang van Nederland* uit 2013. Dit leidt op hoofdlijnen tot de volgende eisen aan de vastgoedportefeuille:

- Zeestrijdkrachten:
  - Vloot: een haven met directe toegang tot open zee en onderhoudsfaciliteiten
  - Korps Mariniers: een kazerne in de nabijheid van zee en oefen- en schietterreinen op land
  - Oefen- en schietgebieden op zee
  - Kazerne-, haven- en oefenfaciliteiten voor de eenheden gestationeerd in het Caribisch gebied
- Landstrijdkrachten:
  - Kazernes voor drie brigades, het Korps Commandotroepen en ondersteunende eenheden, met zoveel mogelijk colocatie in organieke verbanden
  - Oefen- en schietterreinen op land
- Luchstrijdkrachten:
  - Vliegbases voor jachtvliegtuigen, gevechts- en transporthelikopters, tanker- en transportvliegtuigen, UAV's en ondersteunende eenheden
  - Vlieggebieden (inclusief laagvlieggebieden) en oefen- en schietterreinen op land en zee
- Koninklijke Marechaussee:
  - Posten voor regionaal verspreide marchausseebrigades
  - Landelijk operationeel centrum voor de aansturing van de marechausseebrigades (volgens het concept van informatiegestuurd optreden)
- Faciliteiten voor ondersteunende defensieonderdelen

Drie belangrijke thema's in de beleidsvisie zijn operationele duurzaamheid, financiële duurzaamheid en internationale samenwerking. Operationele en financiële duurzaamheid keren verderop in dit hoofdstuk als beleidskaders terug. Internationale samenwerking betekent dat Defensie niet alleen in Nederland, maar ook in het buitenland moet zorgdragen voor de huisvesting van de eigen eenheden en organisatiedelen. Bovendien heeft Defensie ook een verantwoordelijkheid bij de huisvesting van internationale eenheden en organisaties op defensiegebied in Nederland. Voorbeelden zijn een *Joint Forces Command* van de Navo in Brunssum, het *NATO Communications and Information Agency* (NCIA) in Den Haag, gezamenlijke Belgisch-Nederlandse marine-eenheden in Den Helder en in België, gezamenlijke Duits-Nederlandse landmachteenheden in Duitsland en het *European Air Transport Command* (EATC) in Eindhoven.



## 5.2 Geografische spreiding en concentratie

Het vastgoed is en wordt zoveel mogelijk over het land verspreid. Zo worden:

- (1) de kwetsbaarheid van de krijgsmacht verminderd, zowel in militair opzicht als in de bedrijfsvoering (operationeel belang);
- (2) de operationele inzet van de krijgsmacht overal binnen Nederland in het kader van de derde hoofdtak ondersteund (operationeel belang);
- (3) de zichtbaarheid en herkenbaarheid van de krijgsmacht vergroot, wat het maatschappelijke draagvlak en de werving van personeel bevordert (maatschappelijk belang);
- (4) de voordelen (vooral werkgelegenheid) en de overlast van de activiteiten van de krijgsmacht zoveel mogelijk gespreid (maatschappelijk belang).

Tegelijkertijd is het op grond van overwegingen van doelmatigheid wenselijk om activiteiten te clusteren en te combineren, zodat vastgoed kan worden geconcentreerd op grotere locaties. Er ontstaan dan schaalvoordelen door de samenvoeging van gemeenschappelijke diensten zoals bewaking/beveiliging, facilitaire dienstverlening, recreatieve faciliteiten, medische voorzieningen en legering. Splinterlocaties worden zoveel mogelijk gesloten. Deze concentratie kan worden gecombineerd met geografische spreiding door de geclusterde locaties te verspreiden over het land.

Dit heeft onder meer de volgende consequenties voor de vastgoedportefeuille:

- Vliegactiviteiten die relatief veel overlast veroorzaken (vooral geluid), worden verspreid over verschillende vliegbases: twee vliegbases voor jachtvliegtuigen, twee vliegbases voor helikopters.<sup>15</sup>
- De brigades van de landmacht zijn verspreid over het land: de Luchtmobiele Brigade in het oosten, de Gemechaniseerde Brigade in het noorden en de Lichte Brigade in het zuiden.
- In het kader van nationale taken en de maatschappelijke verankering van de krijgsmacht, blijft ook een aanwezigheid van Defensie in de Randstad van belang.
- Operationele eenheden worden zoveel mogelijk gehuisvest op plaatsen binnen redelijke afstand van de oefenmogelijkheden. Daarbij gaat het onder meer om toegang tot zee, oefenterreinen, vliegvelden en schietbanen. In het licht van de afname van oefenmogelijkheden in de afgelopen jaren en de blijvende druk hierop in het dichtbevolkte Nederland, streeft Defensie naar behoud van de nu resterende oefenmogelijkheden op land, op zee en in de lucht. Als Defensie besluit zich op een nieuwe locatie te vestigen, worden lokale oefenmogelijkheden zo nodig uitgebreid.
- Waar mogelijk worden operationele eenheden en daaraan gerelateerde opleidingseenheden in elkaars nabijheid gehuisvest.
- Bij de geografische spreiding van het defensievastgoed houdt Defensie zo veel mogelijk rekening met de rijksbrede inspanning ten behoeve van de krimpregio's (Drenthe, Groningen, Friesland, Drenthe, Limburg, Zeeland).
- Opleiden, oefenen, trainen en alle daaraan gerelateerde activiteiten kunnen gepaard gaan met geluidsproductie en andere vormen van (milieu)belasting voor de omgeving. De taken en verantwoordelijkheden van de krijgsmacht maken dit onontkoombaar. Defensie streeft ernaar de overlast van haar aanwezigheid voor de omgeving zoveel mogelijk te beperken. Het spreiden van activiteiten en eenheden draagt daaraan bij. Defensie houdt zich daarbij aan geldende wet- en regelgeving, ook ten aanzien van natuurbescherming. Voorts zal Defensie kijken naar gebieden waar de druk op de openbare ruimte de minste effecten heeft. Defensie voert daar overleg met de maatschappelijke omgeving en weegt die belangen mee bij besluitvorming over de bestemming en het gebruik van vastgoed.

<sup>15</sup> Tanker- en transportvliegtuigen veroorzaken minder overlast en kunnen waar nodig eenvoudig terugvallen op opereren vanaf civiele luchthavens.

### 5.3 Zeggenschap en medegebruik

Door de cruciale rol die operationeel vastgoed (havens, kazernes, vliegvelden, oefenterreinen etc.) speelt voor het uitvoeren van haar hoofdtaken, kiest Defensie ervoor de zeggenschap over dit vastgoed volledig bij zichzelf te houden (eigendom). Daarmee houdt zij de ondersteuning van het operationele proces in eigen hand. De garantie om te allen tijde de opgedragen taken te kunnen uitvoeren, wordt hiermee direct ondersteund. Dit betekent een streven naar operationeel vastgoed in eigendom. Tot huren of leasen kan worden besloten als nieuwbouw of koop niet mogelijk is of als er sprake is van huisvesting van beperkte duur. Dit vormt een belangrijk uitgangspunt bij het vormgeven van de relatie tussen Defensie en het RVB (zie paragraaf 3.1).

Tegelijkertijd sluit Defensie civiel medegebruik van haar faciliteiten niet uit, ook niet bij operationeel vastgoed. Medegebruik kan zowel het maatschappelijk draagvlak voor Defensie en goed nabuurschap als een doelmatig gebruik van het vastgoed bevorderen. Wel moet daarbij worden gegarandeerd dat het medegebruik geen belemmering voor de operationele bedrijfsvoering vormt. Medegebruik door overheidspartners op het gebied van (nationale) veiligheid ligt het meest voor de hand, maar is ook denkbaar in het geval van commerciële partijen, personeelsverenigingen (in het kader van personeelszorg), stichtingen ter ondersteuning van de doelstellingen van Defensie en het publiek (in het bijzonder openstelling van oefenterreinen).

Omgekeerd maakt Defensie zelf ook gebruik van voorzieningen van andere (rijks)partners, onder meer bij politie en douane. Zo worden trainingsfaciliteiten samengebracht en wordt gezamenlijk gebruik gemaakt van schietvoorzieningen. Ook kan gezamenlijk vastgoed worden ontwikkeld, waarbij afspraken worden gemaakt over het gebruik. Het spreekt vanzelf dat in dergelijke gevallen niet dezelfde eisen aan de zeggenschap kunnen worden gesteld. Bij medegebruik wordt steeds van geval tot geval bekeken hoe die het best vorm kan krijgen, rekening houdend met specifieke wet- en regelgeving en met de operationele eisen.

Inkomsten uit medegebruik worden gebruikt om de exploitatiekosten voor Defensie te beperken. In sommige gevallen zijn deze inkomsten zelfs essentieel om de faciliteit open te kunnen houden (bijvoorbeeld het Maritiem Vliegkamp De Kooy bij Den Helder en de Van Ghentkazerne in Rotterdam). Als er sprake is van economische activiteiten waarop de wet Markt en Overheid van toepassing is, worden de integrale kosten doorberekend aan de medegebruiker. Waar deze wet niet van toepassing is (bijvoorbeeld bij activiteiten in het kader van een publiekrechtelijke taak of activiteiten in het algemeen belang), worden als regel de meerkosten voor Defensie ten gevolge van het medegebruik via de gebruiksvergoeding doorberekend. Commandanten hebben hiermee de mogelijkheid om in het kader van goed nabuurschap lokale organisaties te ondersteunen.

De gewenste zeggenschap heeft bij vliegbases met civiel medegebruik (Eindhoven, De Kooy) als consequentie dat het omdraaien van eigendomsverhoudingen, zoals eerder bij Eindhoven is overwogen, niet langer aan de orde is. Voor Eindhoven is dit mede van belang vanwege de voorgenomen intensivering van de internationale samenwerking op het gebied van internationaal militair luchttransport, waarin de vliegbasis Eindhoven met de vestiging van het *European Air Transport Command* (EATC) een belangrijke rol kan gaan spelen.

## 5.4 Operationele duurzaamheid

Operationele duurzaamheid vereist flexibiliteit en onderhoud van het vastgoed.

### **Flexibiliteit**

Naarmate Defensie verandert en zich ontwikkelt, zal de vastgoedbehoefte mee veranderen en ontwikkelen. Het tempo van deze veranderingen ligt hoger dan de levensduur van vastgoed (ongeveer 50 jaar). Vastgoed moet daarom (relatief) eenvoudig kunnen worden gebruikt en uitgebreid voor alternatieve bestemmingen, binnen en eventueel ook buiten Defensie.

Veranderingen in het operationeel optreden en de concentratie van eenheden beïnvloeden het gebruik van oefen- en schietterreinen en bebouwde complexen. In de belangenbehartiging zal Defensie flexibiliteit in gebruiksmogelijkheden blijven nastreven en bij vastgoedportefeuillebeslissingen zal Defensie zich ervan moeten vergewissen dat bijvoorbeeld natuurwaarden daarvoor niet een te groot risico vormen.

Zeker voor het ondersteunende vastgoed geldt dat naarmate het verder weg staat van het primaire proces van Defensie, het meer aan civiele gebruiksnormen kan voldoen. Dit geldt onder meer voor kantoren en legerings- en sportfaciliteiten. Dit vereenvoudigt samenwerking met de civiele vastgoedmarkt. Het motto hierbij is 'zo civiel als mogelijk, zo militair als nodig'. Defensie moet voorts voldoende ruimte in reserve houden om toekomstige wijzigingen van het gebruik te kunnen opvangen. Dit betreft zowel bouwruimte als bijvoorbeeld geluidsruimte en externe veiligheidszones.

### **Sober maar toereikend onderhoud**

Voor het definiëren van het gewenste niveau van onderhoud wordt gebruik gemaakt van de NEN 2767 over conditiemeting van vastgoed. Deze norm definieert een conditiescore op grond van de gebreken die wordt weergegeven op een zespuntenschaal, zoals weergegeven in onderstaande tabel.

<b>Score</b>	<b>Betekenis</b>	<b>Toelichting</b>
1	Uitstekende conditie	Incidenteel geringe gebreken
2	Goede conditie	Incidenteel beginnende veroudering
3	Redelijke conditie	Plaatselijk zichtbare veroudering, functie van bouwdelen niet in gevaar
4	Matige conditie	Functie van bouwdelen incidenteel in gevaar
5	Slechte conditie	De veroudering is onomkeerbaar
6	Zeer slechte conditie	Technisch rijp voor de sloop

Defensie kiest voor sober maar toereikend onderhoud van het vastgoed. Dit wordt in algemene zin vertaald naar kwaliteitsniveau '3' (lees: redelijke conditie) volgens de NEN 2767. In afzonderlijke gevallen kan hiervan gemotiveerd worden afgeweken. Voor vastgoed dat op afzienbare termijn zal worden gesloopt of afgestoten, wordt een lagere onderhoudsstandaard dan '3' aangehouden.

## 5.5 Financiële duurzaamheid

Het vastgoed moet financieel duurzaam zijn. Dat betekent vooral dat investeringen in het vastgoed en het onderhoud daarvan in overeenstemming met de geldende kaders en normen, structureel binnen de begroting moet passen.

In aanvulling daarop gelden de volgende uitgangspunten:

- **Life Cycle Costing (LCC)**

In navolging van de grote wapensystemen gaat Defensie ook voor het vastgoed *Life Cycle*

*Costing* (LCC) toepassen. Dit maakt een betere afweging mogelijk tussen de eenmalige investerings- en meerjarige exploitatiekosten. LCC wordt stapsgewijs ingevoerd.

- **Inzicht in en optimalisatie van gebruik**

Om doelmatig gebruik van vastgoed te bevorderen, worden eenheden en organisatiedelen zoveel mogelijk volgens vastgestelde normen gehuisvest. Voordat er nieuw vastgoed wordt gebouwd of geworven, wordt bij nieuwe behoeftestellingen eerst onderzocht of deze binnen de bestaande vastgoedportefeuille kunnen worden vervuld. Daarvoor is het noodzakelijk dat er goed inzicht bestaat in het actuele gebruik van het vastgoed in relatie tot de vastgestelde normen. Dit is onderdeel van het vastgoedmanagement op tactisch niveau, zoals beschreven in paragraaf 3.1.

- **Sourcing (DBFMO)**

In beginsel wordt bij alle vastgoedprojecten met een financiële omvang boven de € 25 miljoen een onderzoek naar samenwerking met de markt uitgevoerd (zie paragraaf 4.4), tenzij dit vanwege andere vormen van samenwerking (internationaal, interdepartementaal) of vanuit overwegingen van nationale veiligheid niet mogelijk of wenselijk is.

## 5.6 Personeelszorg

Het vastgoed van Defensie betreft niet alleen 'werklocaties'. Veel militairen leven en wonen immers ook in defensiegebouwen en op defensie terreinen. Deze moeten daarom zowel voor werken als wonen geschikt zijn. Het vastgoed is vanuit operationeel perspectief dan ook alleen bruikbaar als met deze eisen rekening wordt gehouden. Ten behoeve van een goede bereikbaarheid en beschikbaarheid, moeten legering en ook medische voorzieningen verspreid over Nederland aanwezig zijn. Vastgoed bij Defensie moet voorts te voldoen aan alle geldende wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid en arbeidsomstandigheden.

## 5.7 Afweging in business case

Bij de afwegingen inzake vastgoedbeslissingen zullen de uiteenlopende doelstellingen en belangen geregeld met elkaar botsen. De uiteindelijke beslissing zal alleen op draagvlak kunnen rekenen als de afwegingen systematisch en transparant worden gemaakt.

Voor elk vastgoedbesluit moet daarom een integrale *business case* worden opgesteld. Een *business case* is de zakelijke rechtvaardiging van een besluit en specificeert de baten en de kosten die samenhangen met een vastgoedproject. De in dit hoofdstuk beschreven beleidskaders zijn daarbij leidend. Waar mogelijk worden meerdere mogelijkheden om een project vorm te geven (afstoten, renoveren, nieuwbouw, verhuizing etc.), tegen elkaar afgewogen. Kosten en baten worden zo veel mogelijk in financiële termen uitgedrukt. Als dit niet goed mogelijk is, wordt een (gedeeltelijk) kwalitatieve afweging gemaakt. Alle kosten die direct samenhangen met het project worden in de business case betrokken, dus niet alleen de kosten van het vastgoed zelf maar ook van bijvoorbeeld inrichting en verhuizing (inclusief de gevolgen voor het personeel, zoals - tijdelijk - meer reizen en meer gebruik van legering). De diepgang van de *business case* is afhankelijk van de betekenis van het te nemen besluit. Zeker bij besluiten over de strategische kernvoorraad is een grondige aanpak vereist.

Bij de afweging gelden de in de introductie van dit hoofdstuk vermelde prioriteiten van de overwegingen: (1) operationeel, (2) financieel en (3) maatschappelijk. De maatschappelijke overwegingen betreffen geen primaire doelstellingen voor Defensie. Dit betekent dat wanneer vanuit maatschappelijk perspectief de keuze voor een bepaalde optie wenselijk is, terwijl die voor Defensie operationeel of financieel gezien niet optimaal is, de meerkosten in beginsel niet door Defensie worden gedragen. Belanghebbende partijen zullen dan bereid moeten zijn tot een financiële bijdrage.

## Bijlage 1 Overzichten vastgoedportefeuille

### Overzicht locatiesoorten

Locatiesoort	Aantal	Oppervlakte (ha)
Oefen- en schietterrein	64	26.512
Vliegbasis	9	3.908
Kazerne	48	1.940
Logistieke locatie	33	514
Havenlocatie	2	406
Zend- en ontvangstlocatie	35	326
Opslaglocatie	20	324
Munitieopslaglocatie	10	310
Kantoorlocatie	136	276
Technische locatie	34	234
Trainingslocatie	12	161
Onderwijslocatie	13	109
Gedenkplaats	23	91
Woonlocatie	37	90
Forten en verdedigingswerken	10	43
<b>Totaal</b>	<b>486</b>	<b>35.242</b>

### Overzicht gebouwsoorten

Locatiesoort	Aantal	Oppervlakte (m2)
Kantoor-/lesgebouwen	1195	1.732.076
Magazijnen	3380	1.272.243
Legeringsgebouwen	620	864.130
Werkplaatsen	394	609.010
Hangars/stallingen	1690	512.068
Complexe gebouwen	72	286.517
Recreatie-/sportgebouwen	259	269.125
Overige gebouwen	1107	222.831
Bunkers/shelters	875	182.115
Eetzaal en keukens	62	177.196
Installatiegebouwen	1356	99.588
Woningen	315	51.461
<b>Totaal</b>	<b>11.325</b>	<b>6.278.358</b>

**Overzicht defensielocaties en gebouwen per provincie**

Provincie	Locaties		Gebouwen	
	Aantal	Oppervlakte (ha)	Aantal	Bruto vloeroppervlakte (m2)
Groningen	10	1.660	217	58.911
Friesland	23	2.174	468	158.514
Drenthe	21	2.081	710	310.078
Overijssel	21	300	429	311.158
Gelderland	64	11.832	2.266	1.227.490
Flevoland	2	59	4	3.327
Utrecht	43	2.296	1.136	854.960
Noord-Holland	63	2.126	1.049	905.228
Zuid-Holland	43	523	370	445.776
Zeeland	7	16	46	21.197
Noord-Brabant	78	7.471	3.148	1.381.496
Limburg	42	1.087	698	448.761
Buiten Nederland (incl. Caribisch gebied)	69	3.617	784	151.461
<b>Totaal</b>	<b>486</b>	<b>35.242</b>	<b>11.325</b>	<b>6.278.357</b>

## Bijlage 2 Strategische kernvoorraad

Onderstaand overzicht betreft de strategische kernvoorraad vastgoed van Defensie die resteert na uitvoering van de huidige plannen. Dit betekent dat de locaties die de komende jaren worden afgestoten (waaronder de Van Braamhouckgeestkazerne in Doorn, het Marine Etablissement Amsterdam, de Joost Dourleinkazerne op Texel en de Koningin Beatrixkazerne in Den Haag) ontbreken.

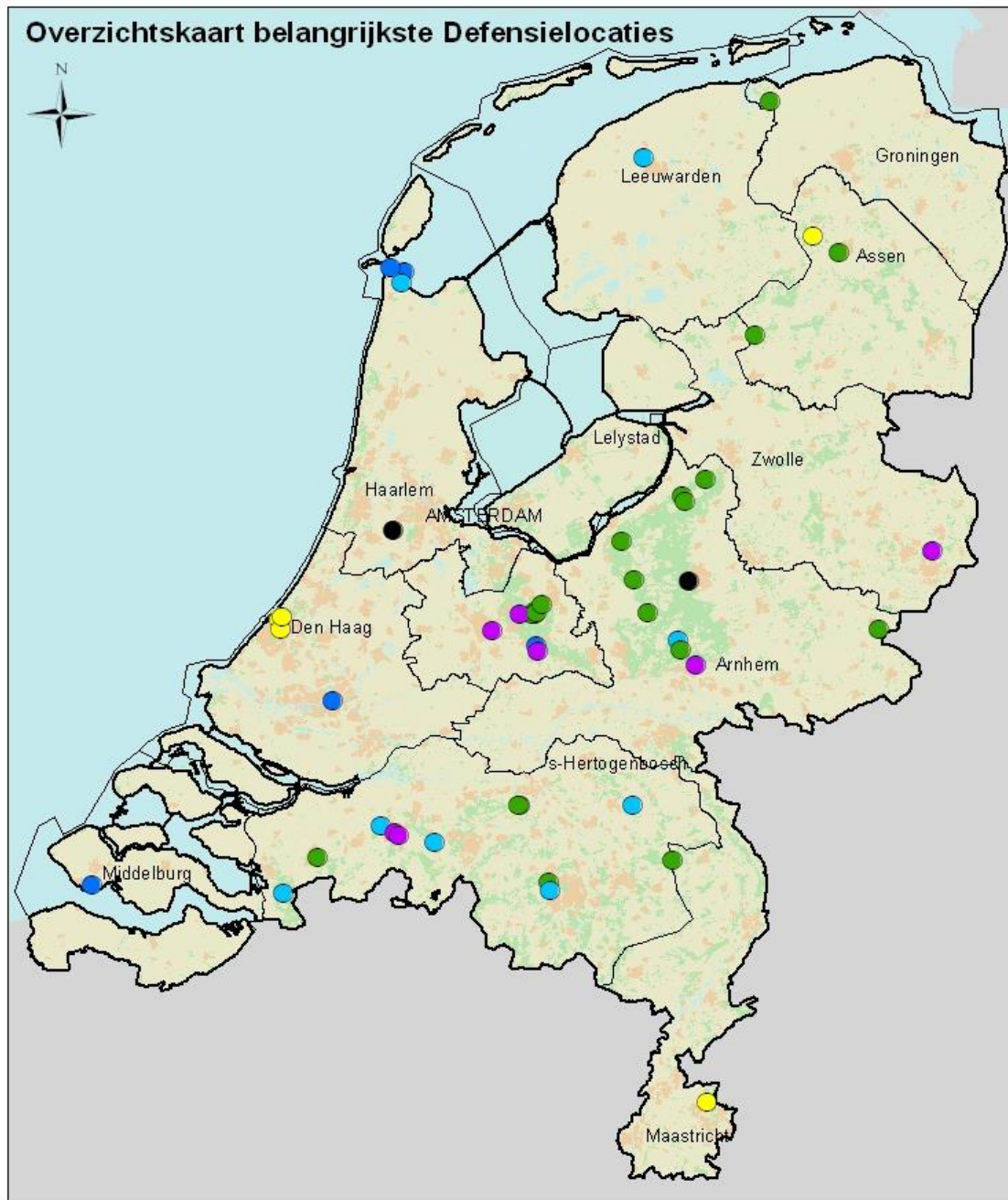
\* = inclusief omliggende oefen- en schietterreinen

Nr	Provincie Plaats	Object	Defensie- onderdeel	Belangrijkste eenheden
<b>Groningen</b>				
1	Zoutkamp	Willem Lodewijk van Nassaukazerne *	CLAS	• Opleidings- en Trainingscentrum Manoeuvre
<b>Friesland</b>				
2	Leeuwarden	Vliegbasis Leeuwarden	CLSK	• 322 Squadron (F-16)
<b>Drenthe</b>				
3	Assen	Johan Willem Frisokazerne *	CLAS	• 13 Pantserinfanteriebataljon
4	Havelte	Johannes Postkazerne *	CLAS	• Staf 43 Gemechaniseerde Brigade • 44 Pantserinfanteriebataljon • 45 Pantserinfanteriebataljon
5	Veenhuizen	Munitie Magazijnen Complex	DMO	• Munitiebedrijf
<b>Overijssel</b>				
6	Eibergen	Kamp Holterhoek	CLAS	• CIS Bataljon (1 GE/NL Corps)
7	Enschede	Dienstencentrum Human Resources	CDC	• Dienstencentrum Human Resources
<b>Gelderland</b>				
8	Apeldoorn	Koning Willem III Kazerne	KMar	• Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum KMar • Staf Operationeel Ondersteuningscommando Land • 1 Civiel en Militair Interactiecommando
9	Arnhem	KTOMM Bronbeek	CDC	• Tehuis voor oud-militairen en museum Bronbeek
10	Ermelo	Legerplaats Ermelo *	CLAS	• 400 Geneeskundig Bataljon • Koninklijke Militaire School
11	't Harde	Legerplaats bij Oldebroek *	CLAS	• Joint ISTAR Commando • Vuursteuncommando
12	't Harde	Lkol Tonnetkazerne	CLAS	• Joint ISTAR Commando • Vuursteuncommando
13	Harskamp	Legerplaats Harskamp *	CLAS	• Schiettraining School • School voor Vredesmissies
14	Schaarsbergen	Oranjekazerne (incl. omliggende objecten) *	CLAS	• Staf 11 Luchtmobiele Brigade • 11 Infanteriebataljon • 12 Infanteriebataljon
15	Schaarsbergen	Militair Luchtvaartterrein Deelen	CLSK	• Defensie Helikopter Commando
16	Stroe	Legerplaats Stroe *	CLAS	• 101 Communicatie- en Informatiesystemenbataljon • Materieellogistiek Commando Land • 100 Bevoorradings- en Transportbataljon • 200 Bevoorradings- en Transportbataljon
17	Wezep	Prinses Margrietkazerne *	CLAS	• 11 Pantsergeniebataljon • 101 Geniebataljon

Nr	Provincie Plaats	Object	Defensie- onderdeel	Belangrijkste eenheden
<b>Utrecht</b>				
18	Amersfoort	Bernhardkazerne *	CLAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opleidings- en Trainingscentrum Manoeuvre</li> <li>• Land Training Centre</li> <li>• Land Warfare Centre</li> </ul>
19	Doorn	Militair Revalidatie Centrum	CDC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Militair Revalidatie Centrum</li> </ul>
20	Huis ter Heide	Camp New Amsterdam	CDC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Joint IV Commando (DMO)</li> <li>• Diverse eenheden CDC</li> </ul>
21	Soesterberg	Dumoulinkazerne	CLAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opleidings- en Trainingscentrum Logistiek</li> </ul>
22	Soesterberg	Logistiek Complex Kamp Soesterberg	CLAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kleding en Persoonsgebonden Uitrustingsbedrijf</li> <li>• Materieellogistiek Commando Land</li> </ul>
23	Soesterberg	Sergeant-majoor Scheickkazerne	CLAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explosieven Opruimingsdienst Defensie</li> </ul>
24	Soesterberg	Soldaat Ketting Olivierkazerne	CLAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opleidings- en Trainingscentrum Logistiek</li> </ul>
25	Utrecht	Kromhoutkazerne	CDC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Staf Commando Landstrijdkrachten</li> <li>• Staf Commando Dienstencentra</li> <li>• Joint IV Commando (DMO)</li> </ul>
<b>Noord-Holland</b>				
26	Den Helder	Marinekazerne Erfprins *	CZSK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koninklijke Marine Technische Opleidingen</li> <li>• School voor Maritieme Vorming en Bedrijfsvoering</li> </ul>
27	Den Helder	Maritiem Vliegkamp De Kooy	CLSK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 860 Squadron (NH-90)</li> </ul>
28	Den Helder	Nieuwe Haven *	CZSK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Staf Commando Zeestrijdkrachten</li> <li>• Vloot</li> <li>• Surface Assault Training Group</li> <li>• Netherlands Maritime Special Operations Forces</li> <li>• Marinebedrijf</li> </ul>
29	Schiphol	Koningin Maximakazerne	KMar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• District Schiphol KMar</li> </ul>
<b>Zuid-Holland</b>				
30	Den Haag	Plein Kalvermarkt Complex	BS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestuursstaf</li> </ul>
31	Den Haag	Frederikkazerne	BS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DMO</li> <li>• MIVD</li> </ul>
32	Den Haag	NATO Communications and Information Agency	Navo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NATO Communications and Information Agency</li> </ul>
33	Rotterdam	Van Ghentkazerne	CZSK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mariniers Opleidings Centrum</li> </ul>
<b>Zeeland</b>				
34	Vlissingen	Michiel Adriaanszoon de Ruyterkazerne *	CZSK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Marine Combat Group</li> <li>• 2 Marine Combat Group</li> </ul>



Nr	Provincie Plaats	Object	Defensie- onderdeel	Belangrijkste eenheden
<b>Noord-Brabant</b>				
35	Breda	Commando Luchtstrijdkrachten	CLSK	• Staf Commando Luchtstrijdkrachten
36	Breda	Koninklijke Militaire Academie	CDC	• Nederlandse Defensie Academie
37	Breda	Trip van Zoudtlandkazerne	CDC	• Nederlandse Defensie Academie
38	Eindhoven	Vliegbasis Eindhoven	CLSK	• 334 Squadron (KDC-10/Gulfstream/Dorniers) • 336 Squadron (Hercules) • European Air Transport Command
39	Gilze	Vliegbasis Gilze Rijen	CLSK	• Staf Defensie Helikopter Commando • 298 Squadron (Chinook) • 300 Squadron (Cougar) • 301 Squadron (Apache)
40	Hoogerheide	Vliegbasis Woensdrecht	CLSK	• Logistiek Centrum Woensdrecht • Koninklijke Militaire School Luchtmacht
41	Oirschot	Genm De Ruyter van Steveninckkazerne *	CLAS	• Staf 13 Lichte Brigade • 17 en 42 Pantserinfanteriebataljon • 41 Pantsergeniebataljon
42	Roosendaal	Engelbrecht van Nassaukazerne *	CLAS	• Korps Commandotroepen
43	Volkel	Vliegbasis Volkel	CLSK	• 312 Squadron (F-16) • 313 Squadron (F-16)
44	Vught	Lunettenkazerne	CLAS	• Opleidings- en Trainingscentrum Genie
45	Vught	Van Brederodekazerne *	CLAS	• Opleidings- en Trainingscentrum Genie
<b>Limburg</b>				
46	Brunssum	HV Nassau Ouwerkerkkamp	Navo	• Headquarters Joint Forces Command Brunssum
47	Vredepeel	Lgen Bestkazerne	CLAS	• Defensie Grondgebonden Luchtverdedigingscommando
<b>Caribisch gebied (niet op kaartje)</b>				
48	Curaçao	Marinebasis Parera	CZSK	• Commandant Zeemacht Caribisch Gebied • CLAS-compagnie Caribisch gebied (roulatie) • Kustwacht Caribisch gebied
49	Curaçao	Marinekazerne Suffisant	CZSK	• Curaçaose militie
50	Aruba	Marinekazerne Savaneta	CZSK	• Marinierscompagnie Caribisch gebied • Kustwacht Caribisch gebied • Arubaanse militie
<b>Duitsland (niet op kaartje)</b>				
51	Münster	Prins Clauskazerne	CDC	• Legering GE/NL hoofdkwartier • Kantoren NL facilitaire organisatie



Legenda	
	locaties BS (incl. NATO)
	locaties CDC
	locaties CLAS
	locaties CLSK
	locaties CZSK
	locaties KMar