

Vergaderjaar 2024–2025

31 516

Beleidsdoorlichting Defensie

Nr. 49

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2025

Op basis van de Comptabiliteitswet is elke Minister verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Defensie onderschrijft de waarde hiervan; voor een toekomstbestendige krijgsmacht is het van belang regelmatig het beleid en de effecten daarvan te evalueren om zodoende het beleid snel en tijdig te kunnen bijsturen als daar aanleiding toe is.

In de brief «*Thematische indeling Strategische Evaluatieagenda, planning periodieke rapportages en opzet periodieke rapportage «Mensen» (veiligheid)*» (Kamerstuk 31 516, nr. 45) van 18 december 2024 hebben wij de planning van de periodieke rapportages aan uw Kamer gemeld, zo ook van de periodieke rapportage «Randvoorwaarden», met als subthema «Infrastructuur en Vastgoed». In deze brief geven wij een toelichting op de onderzoeksopzet voor deze periodieke rapportage, waarin wordt teruggekeken op het door Defensie gevoerde vastgoedbeleid in de periode 2019–2025.

Aanleiding onderzoek

In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) staat voorgeschreven dat de Strategische Evaluatieagenda (SEA) is ingedeeld in thema's die gezamenlijk al het beleid en alle uitgaven van een departement afdekken. Bij veel andere ministeries volgt de SEA de indeling van de begroting, die veelal gelijkloopt met het beleid. De begroting van Defensie is echter niet ingedeeld op basis van beleidsthema's, maar op organisatieonderdelen, waardoor beleid en budget in veel gevallen niet automatisch te koppelen zijn aan één of enkele begrotingsartikelen. De SEA volgt om die reden de waardeketen van Defensie, die de samenhang van de primaire en ondersteunende hoofdprocessen van de organisatie weergeeft.

Het thema «Randvoorwaarden» kent in de context van de SEA een focus op vastgoed, infrastructuur en IT, waarbij de aankomende periodieke

rapportage zich richt op het subthema «Infrastructuur en Vastgoed». Voor deze focus is gekozen om toch zoveel als mogelijk in lijn te blijven met de begroting; het beleid «Infrastructuur en Vastgoed» wordt afgedekt in artikel 5 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF).

Afbakening en doel van het onderzoek

Hoewel de titel van het subthema anders kan doen vermoeden, richt de periodieke rapportage «Infrastructuur en Vastgoed» zich volledig op het vastgoedbeleid van Defensie. De bedoelde infrastructuur is namelijk onderdeel van het vastgoed en verwijst naar de fysieke voorzieningen en systemen die essentieel zijn voor de bruikbaarheid en waarde van een gebouw of terrein. Infrastructuur bij vastgoed omvat derhalve alles van riolering, waterleidingen en communicatienetwerken tot elektriciteitskabels en warmtenetten.

Het onderzoek heeft tot doel de doeltreffendheid en doelmatigheid van het defensievastgoedbeleid te beoordelen. Er is gekozen voor de onderzoeksperiode 2019–2025 omdat het een compleet beeld geeft van de ontwikkelingen binnen het vastgoeddomein in een periode die wordt gekenmerkt door verandering. Zo stond het in 2019 met uw Kamer gedeelde Strategisch Vastgoedplan (SVP) 2019 (Kamerstuk 33 763, nr. 151 van 4 juli 2019) nog in het teken van een krimpend vastgoedportfolio terwijl de focus in 2025 inmiddels ligt op uitbreiding. Het SVP 2019 schetst de context op basis waarvan vervolgens met name in de periode 2022–2025, in navolging van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) «*Toekomstvast – Goedbeheerd: Interdepartementaal beleidsonderzoek naar een toekomstbestendige vastgoedportefeuille voor Defensie*», (Kamerstuk 34 919, nr. 77 van 16 april 2021), het defensievastgoedbeleid verder is ontwikkeld.

Het IBO verscheen in april 2021 en gaf aan dat het nodig was het gehele vastgoedportfolio grondig te herzien om het defensievastgoed weer financieel in balans te brengen. De aanbevelingen uit het IBO zijn een belangrijke aanleiding geweest voor de totstandkoming van een nieuw SVP in 2022 (Kamerstuk 36 124, nr. 12 van 2 december 2022). Het onderzoek neemt het vigerende vastgoedbeleid in 2019 als startpunt, focust op de beleidsmatige ontwikkelingen in de periode 2019 tot en met 2025 en wordt in 2026 uitgevoerd.

Nederland heeft tijdens de NAVO-top in Den Haag op 24 en 25 juni 2025 ingestemd met een hogere NAVO-norm van 5% van het bruto binnenlands product (3,5% directe investeringen in defensie en 1,5% in bredere veiligheid- en defensiegerelateerde uitgaven). De investeringen in bredere veiligheid- en defensiegerelateerde uitgaven zijn bedoeld voor zaken als kritieke infrastructuur, beveiliging van netwerken, innovatie en civiele paraatheid. Bij investeringen in kritieke infrastructuur moet in dit kader worden gedacht aan investeringen in de verbetering van bijvoorbeeld wegen, bruggen en het spoor in Nederland om het transport van militair materieel van NAVO-bondgenoten ook in de toekomst door ons land goed te kunnen uitvoeren en voor de ontsluiting van de uitbreidingen in het kader van het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (NPRD). Deze investeringen vallen buiten de scope van deze periodieke rapportage omdat in deze rapportage wordt teruggekeken op de effectiviteit van het vastgoedbeleid.

Tegelijk met de uitvoering van het onderzoek werkt Defensie aan een nieuwe versie van het SVP (Kamerstuk 36 592, nr. 13 van 31 maart 2025). Dit plan zal overigens niet zoals eerder gemeld dit jaar, maar gezien bovengenoemde ontwikkelingen in de loop van volgend jaar aan uw

Kamer worden verzonden. Inzichten uit deze periodieke rapportage worden in ieder geval meegenomen in de verdere uitvoeringsplannen van het nieuwe SVP.

Beleidstheorie

Defensie opereert in een onzekere tijd waarin internationale spanningen nadrukkelijk de aandacht opeisen. Al een aantal jaren wordt daarom fors geïnvesteerd in de ontwikkeling van de Nederlandse krijgsmacht. Defensie moet groeien en daarbij wordt niet alleen ingezet op het aantrekken van meer personeel en materieel, maar ook op de groei en modernisering van het vastgoed. Defensie beschouwt het voorbereiden van de kazernes, trainingslocaties, schietbanen etc. als randvoorwaardelijk voor de ontwikkeling van de Defensieorganisatie, zowel in Nederland als in het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden.

In 2019 presenteerde Defensie het SVP 2019, gericht op een objectgerichte aanpak voor het oplossen van achterstallig onderhoud en het transformeren van de vastgoedportefeuille. Het strategisch perspectief van het huidige SVP, dat was gebaseerd op het destijds geldende vastgoedbeleid, is de groei van de krijgsmacht richting de NAVO-norm van 2% van het bruto binnenlands product. Dit SVP vormt daarvoor binnen de gestelde kaders, het uitvoeringsplan en dient vier doelen, met ieder eigen uitgangspunten.

Het eerste doel «goed voorbereid en klaar voor inzet» is erop gericht om de operationele gereedheid te verhogen door bijvoorbeeld concentratie op strategische locaties, spreiding over het land en het hanteren van een multidomein benadering. Het tweede doel stelt personeel centraal door het verbeteren van de werk- en woonomstandigheden op de kazernes zodat minder overplaatsingen nodig zijn en meer verbinding wordt gezocht met de omgeving. Het derde doel is het verduurzamen van het vastgoed door middel van een transitie naar een klimaatneutrale vastgoedportefeuille. Defensie zet hierbij in op circulair vastgoed op een wijze die, binnen vergunningen, snelle aanpasbaarheid en flexibiliteit bevordert. Hiervoor kan een bouwmethodiek worden gebruikt die goed te vergelijken is met de opbouw van circulaire militaire kampementen, die standaard modulair zijn opgebouwd met verplaatsbare en herbruikbare infrastructuur. Tot slot wordt, als vierde doel, het vastgoeddomein weer financieel in balans gebracht.

De SVP's van 2019 en 2022 gaan uit van een integrale aanpak, waarbij Defensie de plannen in overleg met de omgeving uitwerkt en flexibel kan inspelen op toekomstige ontwikkelingen (technologisch, binnen de krijgsmacht of binnen de samenleving). De vier doelen worden voortdurend in samenhang met elkaar bekeken en per locatie en provincie gewogen. Samenwerking, overleg en het doorlopend ophalen van kennis en wensen vormen te allen tijde een essentieel onderdeel van de uitvoering, zowel intern Defensie als in relatie tot de omgeving.

De SVP's hebben aandacht voor de invloed van mogelijke externe ontwikkelingen en risico's, zoals de verkrijgbaarheid en betaalbaarheid van bouwmaterialen, het aantrekken en behouden van voldoende (specialistische) capaciteit en kennis, ontwikkelingen rondom vergunningen, het stikstofvraagstuk en het creëren van meerwaarde voor een diversiteit aan partijen.

Het doel van de periodieke rapportage «Infrastructuur en Vastgoed» is om de beleidstheorie zoals opgenomen in het SVP en het beleid dat is ontwikkeld parallel aan de uitvoering van het SVP zo volledig mogelijk,

met terugwerkende kracht, te reconstrueren. Dit gebeurt onder meer door na te gaan wat Defensie tussen 2019 en 2025 concreet heeft gedaan en heeft ervaren op het gebied van vastgoed en wat daarvan tot nu toe effectief en efficiënt blijkt te zijn. Daartoe zijn onderzoeks(deel)vragen geformuleerd volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Verder beoogt de periodieke rapportage «*best practices*» en leerpunten te identificeren. Uiteindelijk moet dit leiden tot een verder onderbouwd en mogelijk beter inzicht in de te nemen maatregelen voor het verhogen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toekomstige Defensievastgoedbeleid.

Hoofd- en deelvragen

De periodieke rapportage «Infrastructuur en Vastgoed» richt zich op de volgende hoofdvraag:

In hoeverre is het gevoerde vastgoedbeleid in de periode 2019–2025 doeltreffend en doelmatig en wat zijn de implicaties daarvan voor de verdere groei en modernisering van het Defensievastgoed?

De deelvragen die bij deze hoofdvraag horen zijn als volgt:

1. Hoe heeft het vastgoedbeleid zich tussen 2019–2025 ontwikkeld? Welke doelen werden nagestreefd door middel van welke instrumenten of interventies? Welk(e) aannames en bronmateriaal lagen hieraan ten grondslag?
2. Wat heeft Defensie tot nu toe gedaan om de doelen uit het SVP te realiseren? Welke (financiële) instrumenten of interventies zijn hiervoor gebruikt? Wat is bekend over de werking en samenhang daarvan? Waren deze instrumenten de meest efficiënte instrumenten om het doel te behalen?
3. In welke mate zijn de doelen behaald en wat is daarbij cruciaal gebleken? Welke doelen en uitgangspunten blijven qua realisatie achter en waar ligt dat aan?
4. Zijn de in het SVP 2019 en het SVP 2022 veronderstelde externe ontwikkelingen en risico's voorgekomen? Zo ja, hoe heeft Defensie hierop gereageerd en in welke mate hebben deze ontwikkelingen en risico's vervolgens impact gehad op het beleid?
5. Hebben de wijzigende geopolitieke omstandigheden tussen 2019 en 2025, en de (financiële) groei van Defensie die daar het gevolg van is, invloed gehad op de doelen van het beleid en het behalen daarvan? Zo ja, in welke mate en op welke wijze?
6. Welke in- en externe (evaluatie)onderzoeken en/of rapportages zijn in relatie tot de uitvoering van het beleid beschikbaar? Welk algemeen beeld ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het vastgoedbeleid is hierin te herkennen? Wat is er met de uitkomsten gedaan? Wat zegt dat over het lerend vermogen van de organisatie op het gebied van vastgoed?
7. Bestaan/bestonden naast de uitvoering van het SVP 2019 en het SVP 2022 nog andere plannen en/of initiatieven in relatie tot vastgoed en zo ja, hoe verhouden die zich tot het en het SVP 2019 en het SVP 2022 en wat is daarvan het resultaat en de impact?
8. Met welke uitgaven ging het beleid gepaard? Welke (alternatieve) beleidsopties zijn mogelijk met 20% minder en 20% meer middelen?
9. Welke lessen zijn te trekken voor verdere groei en modernisering van het vastgoed, voor het beter monitoren en evalueren van deze groei en modernisering en voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het vastgoedbeleid? Welke inzichten kunnen worden gebruikt bij de uitwerking van de vastgoedcomponenten van het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie?

10. Wat zijn de belangrijkste resterende kennis- en inzichtlacunes met het oog op verdere verbetering van het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het vastgoedbeleid? En welke inzichtbehoefte zou moeten worden opgenomen in de SEA?

Financiële grondslag

In 2021 is het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) ingesteld als apart hoofdstuk in de rijksbegroting. Sindsdien worden alle uitgaven aan infrastructuur en vastgoed van Defensie begroot en verantwoord in artikel 5 *Infrastructuur en vastgoed* van het DMF.

Deze uitgaven zijn uitgesplitst in de financiële instrumenten *verwerven* en *in stand houden*.

Onder *verwerven* vallen alle uitgaven aan investeringen in bijvoorbeeld revitalisering van bestaande objecten maar ook nieuwbouw van faciliteiten en aankoop van grond. Onder *in stand houden* vallen alle activiteiten op het vlak van het onderhouden van vastgoed in eigendom, de huur van vastgoed en de inrichting van ruimte. Daarnaast vallen ook kleine aanpassingen en advies-uren van het Rijksvastgoedbedrijf binnen de scope.

Naast de uitgaven aan *verwerven* en *in stand houden* worden ook *exploitatie-uitgaven* voor het gebruik van het vastgoed gemaakt. Dit zijn uitgaven voor o.a. energie, water en schoonmaak. Deze uitgaven worden begroot en verantwoord in artikel 8 DOSCO, van de begroting van Defensie en zijn onderdeel van het instrument overige materiele exploitatie. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de financiële grondslag van het defensievastgoedbeleid in de periode 2019–2025. Voor 2021 werden de uitgaven begroot op art 6 *investeringen* van het Ministerie van Defensie. Voor de financiële grondslag betekent dit dat de gepresenteerde cijfers voor de jaren 2019 en 2020 zijn samengesteld uit een andere begrotingsindeling dan de latere jaren.

De cijfers voor de jaren 2019 t/m 2024 presenteren de werkelijk gerealiseerde uitgaven, zoals verantwoord in de jaarverslagen van het Ministerie van Defensie en het DMF. Voor 2025 zijn de geraamde uitgaven opgenomen zoals gepresenteerd in de ontwerpbegroting 2026.

Tabel Financiële grondslag verwerven, instandhouden en exploitatie infrastructuur en vastgoed (bedragen x € 1.000)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Verwerving ¹	283.898	275.764	312.018	346.911	373.633	437.765	669.695
Instandhouding	327.509	440.579	424.014	433.473	453.482	599.025	638.556
Exploitatie	88.313	97.832	103.370	108.038	228.673	179.736	153.912
Totaal	699.720	814.175	839.402	888.422	1.055.788	1.216.526	1.462.163

¹ De uitgaven voor *verwerving* zijn exclusief de contributies aan NAVO-vastgoed.

Onderzoeksaanpak

Een externe opdrachtnemer zal het evaluatieonderzoek uitvoeren en de periodieke rapportage opstellen. De kern van het onderzoek zal bestaan uit een documentenstudie, waar mogelijk aangevuld met syntheseonderzoek op basis van het beschikbare bronmateriaal. Daar waar informatie ontbreekt, zullen interviews worden afgenomen en/of focusgroepsessies worden georganiseerd. Defensie ondersteunt de externe onderzoekers met een aantal sleutelfunctionarissen vanuit het eigen ministerie.

Onderdeel van het evaluatieonderzoek is ook het uitwerken van één of meerdere besparingsvarianten die op doelmatige wijze leiden tot een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het beleidsthema. Als een besparing van 20% niet haalbaar is, wordt afgeweken naar een lager percentage, mits inhoudelijk goed onderbouwd. De 20%-besparings-optie is een verplicht onderdeel van een periodieke rapportage, maar er is ook ruimte om aanvullend een 20%-intensiveringsoptie op te nemen. Naast besparingssessies, worden daarom ook sessies georganiseerd om tot intensiveringsopties te komen.

Onderliggend (evaluatie)onderzoek en overig bronmateriaal

Om een overkoepelend beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid te krijgen, gebruikt deze periodieke rapportage informatie uit verschillende bronnen. Enkele voorbeelden daarvan zijn:

- Intern defensievestigingsbeleid;
- Onderzoeken zoals de verantwoordingsonderzoeken Defensie van de Algemene Rekenkamer vanaf 2019: over het beheer van het vastgoed van Defensie – vastgoedmanagement niet op orde: «onvolkomenheid» («ernstige onvolkomenheid» in 2020–2021) en het onderzoek specialystelsel Defensie, juni 2024 (Kamerstuk 36 592/29 383, nr. 4 van 28 oktober 2024);
- Rapportages aan uw Kamer zoals de rapportage Stand van Defensie;
- Overige Kamerbrieven zoals het Strategisch Vastgoedplan 2019, Kamerstuk 33 763, nr. 151 van 4 juli 2019 en het Strategisch Vastgoedplan 2022, Kamerstuk 36 124, nr. 12 van 2 december 2022.

Borging kwaliteit en onafhankelijkheid

De periodieke rapportage wordt, zoals hierboven aangegeven, opgeleverd door een extern onderzoeksteam. Om de kwaliteit en de onafhankelijkheid te borgen, wordt conform goed gebruik een begeleidingscommissie ingesteld. Deze zal naast vertegenwoordigers van de Ministeries van Defensie en Financiën ook bestaan uit externe onafhankelijk deskundigen. Deze externe deskundigen schrijven in de afrondingsfase van de periodieke rapportage een oordeel over het proces, de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de evaluatie. Dit oordeel wordt met het eindrapport en de kabinetsreactie naar uw Kamer gestuurd.

Planning

Het evaluatieonderzoek wordt in de eerste twee kwartalen van 2026 uitgevoerd. In het derde kwartaal wordt het rapport opgesteld. In het vierde kwartaal van 2026 informeren wij uw Kamer over de uitkomsten van de periodieke rapportage.

De Minister van Defensie,
R.P. Brekelmans

De Staatssecretaris van Defensie,
G.P. Tuinman