

Vergaderjaar 1996–1997

25 449

Vernieuwing rijkshuisvestingsstelsel Aanvraag agentschapsstatus Rijksgebouwendienst (VROM)

Nr. 1 Herdruk¹

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 1997

INLEIDING

Nader ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 25 augustus 1997.

De wens over het voorgenomen besluit nadere inlichtingen te ontvangen kan door of namens de Kamer of door ten minste dertig leden van de Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk 24 september 1997.

De Kamer kan zich tegen het voorgenomen besluit uitspreken uiterlijk op 8 september 1997 dan wel binnen veertien dagen na het verstrekken van de in de vorige volzin bedoelde inlichtingen.

Wil de rijksdienst beter werk kunnen leveren, dan zijn alle middelen die daaraan kunnen bijdragen van belang. Huisvesting ter ondersteuning van primaire processen van departementen en aanverwante organisaties is daarvoor net zo'n belangrijk produktiemiddel als bijvoorbeeld automatisering of personeel. Ontwikkelingen in het takenpakket van de rijks-overheid, de organisatiedynamiek in de rijksdienst, flexibilisering van arbeidspatronen en snelle ontwikkelingen in informatietechnologie hebben gevolgen voor de rijkshuisvesting. Deze trends versterken elkaar, scheppen mogelijkheden voor nieuwe werkmethoden en roepen bijvoorbeeld kantoorinnovatie en telewerken op. Afhankelijk van het soort werkprocessen kiest elk departement(sonderdeel) eigen maatwerk. Een bestuurscentrum, een inspectiedienst of een penitentiaire instelling vereisen elk een andere huisvestingsoplossing (inrichtingsconcepten, ruimtenormen) en een andere vorm van facilitaire ondersteuning dan een «high tech»-bedrijf waar veel standaardinformatie wordt verwerkt, zoals de Belastingdienst.

Het rijkshuisvestingsstelsel moet flexibel genoeg zijn om voortdurende veranderingen in de rijksdienst met maatwerk te kunnen opvangen. Het huidige stelsel is daarvoor onvoldoende geschikt. Daarom stelt het kabinet u voor het rijkshuisvestingsstelsel te wijzigen.

Dit voorstel komt voort uit de heroverwegingsronde 1995, met als centraal thema «financiële vernieuwing». Deze ronde is niet bedoeld als een inventarisatie van ombuigingsmogelijkheden, maar als verkenning van mogelijkheden om financieringssystemen van overheidsvoorzieningen te verbeteren. Het is daarbij vooral de bedoeling de prikkels te verbeteren die van die systemen uitgaan op het gedrag van de uitvoerende instanties en van de instellingen die van de voorzieningen

¹ i.v.m. onduidelijkheid omtrent de termijnen.

gebruik maken. Het uiteindelijke doel is de effectiviteit, doelmatigheid en transparantie van het beleid te vergroten (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 900, nr. 22).

Twee vragen vormden het uitgangspunt voor het onderzoek naar het rijkshuisvestingsstelsel:

- Is de huidige centrale verdeling van rijkshuisvestingsmiddelen het meest effectief en efficiënt?
- Moet specifiek voor de rijkshuisvesting een kapitaaldienst in het leven worden geroepen?

Het rapport over het «Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem rijkshuisvesting» heeft de Minister van Financiën u op 20 december 1995 toegezonden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 560, nr. 1). Sindsdien heeft verdere uitwerking plaatsgevonden.

Hoofdstuk 1 van het nu voorliggende kabinetsstandpunt beschrijft de hoofdlijnen, hoofdstuk 2 de argumenten, hoofdstuk 3 de werking van het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel en hoofdstuk 4 het besluit.

1. HOOFDLIJNEN VAN HET NIEUWE RIJKSHUISVESTINGSSTELSEL

Het kabinet neemt de aanbevelingen van het «Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem rijkshuisvesting» over, met uitzondering van het instellen van een partiële kapitaaldienst voor de rijkshuisvesting. In plaats daarvan biedt een baten-lastenstelsel voor de Rijksgebouwendienst met een leen- en spaarfaciliteit bij het Ministerie van Financiën een toereikende oplossing.

De hoofdlijnen van het nieuwe stelsel voor de rijkshuisvesting zien er als volgt uit:

- De departementen bepalen zelf de benodigde huisvesting voor wat betreft omvang, kwaliteit, lokatie en tijdstip van realisatie.
- Hiertoe worden de kosten van huisvesting in rekening gebracht. De departementen en aanverwante organisaties betalen voor hun huisvesting huur aan de Rijksgebouwendienst. Deze treedt op als verhuurder.
- Op de begroting van de departementen staat een huisvestingsbudget waarmee zij huur aan de Rijksgebouwendienst kunnen betalen. Bij aanvang van het stelsel wordt eenmalig een meerjarig huisvestingsbudget aan de departementale begrotingen toegevoegd. Bij de invoering van het stelsel is dit budget voldoende om de huren van de gebouwen, die een departement op dat moment in gebruik heeft, te kunnen betalen.
- Het meerjarig huisvestingsbudget kent voor kantoren een ingroei-traject. In de loop van 15 jaar ontwikkelt het huisvestingsbudget zich naar een niveau waarbij het budgetgedeelte voor kantoren is gebaseerd op een normbedrag per formatieplaats. Voor specifieke gebouwen (gevangnissen, musea, laboratoria) wordt geen ingroei gehanteerd; voor specifieke gebouwen wordt het budget vastgesteld op het niveau van de te betalen huren.
- Het normbedrag is gebaseerd op een standaard-ruimtegebruik per formatieplaats en een standaardkwaliteit van een werkplek zoals die in de afgelopen jaren op verschillende lokaties zijn gerealiseerd.
- Het stelsel hanteert huren, die qua opbouw van kostenelementen vergelijkbaar zijn met huren op de vastgoedmarkt.
- De Rijksgebouwendienst brengt als «corporate real estate manager» zoveel mogelijk toegevoegde waarde voor de bedrijfsprocessen en kostenminimalisatie voor de departementen tot stand. De Rijksgebouwendienst verzorgt tevens de beleidsformulering voor de rijkshuisvesting.

- De Rijksgebouwendienst heeft een baten-lastenstelsel waarmee beter inzicht ontstaat in de lange-termijneffecten van investeringen. Daarnaast heeft de Rijksgebouwendienst een leen- en spaarfaciliteit bij het ministerie van Financiën om schommelingen in de kas te kunnen opvangen.
- De Rijksgebouwendienst wordt een agentschap binnen het Ministerie van VROM.

Het kabinet wil de vernieuwing van het rijkshuisvestingsstelsel met ingang van 1-1-1999 invoeren.

2. DE ARGUMENTEN VOOR HET NIEUWE RIJKSHUISVESTINGSSTELSEL

Het kabinet is ervan overtuigd dat het rijkshuisvestingsstelsel en daarmee de Rijksgebouwendienst moet veranderen. Het nieuwe stelsel biedt voordelen voor zowel de rijksdienst in zijn geheel als voor de afzonderlijke departementen en de Rijksgebouwendienst. De belangrijkste voordelen bestaan uit grotere vrijheid en maatwerk voor alle betrokkenen en tevens uit doelmatigheidsprikkels, een open calculatie-methodiek en sturen op kosten in plaats van uitgaven.

2.1 Adequaate inspelen op huisvestingsbehoeften vereist decentrale allocatie

De ministeries moeten als gebruiker zelf verantwoordelijk zijn voor de hoeveelheid en de kwaliteit van de huisvesting die zij in gebruik hebben. Daarom vindt het kabinet dat de allocatiebeslissing voor huisvesting moet worden overgedragen aan het integraal management van de ministeries. Op die manier worden de huisvestingsuitgaven per departement in samenhang met de overige departementale apparaatsuitgaven afgewogen. Het logisch complement daarvan is dat de huisvestingsuitgaven op de begrotingen van de departementen staan.

Decentrale allocatie brengt het beslissen, genieten en betalen voor de huisvesting in één hand. Hiervan zal een prikkel uitgaan naar de gebruiker om doelmatiger met zijn huisvesting om te gaan. De huisvesting wordt immers niet, zoals in de huidige situatie, voor het grootste deel kosteloos ter beschikking gesteld.

Met decentrale allocatie worden ook de kosten die zijn verbonden aan investeringen, meer in samenhang bekeken met de exploitatiekosten van de gekozen huisvestingsoplossing. Beide drukken bij decentrale allocatie immers op dezelfde begroting.

2.2 Een bedrijfsmatiger overheid, een kans voor financiële vernieuwing

Een rijksoverheid die het maatschappelijk belang voorop heeft staan, kan toch zakelijk werken. Voor een optimale bedrijfsvoering in de collectieve sector is het wenselijk meer overheidsorganisaties te besturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten. Niet de omvang van de afzonderlijke middelen staat centraal, maar de totale kosten en vooral de te realiseren resultaten.

Het rijkshuisvestingsstelsel wordt géén «rondpompend» systeem, waarin de departementen budgetten krijgen die gelijk zijn aan de kosten die ze aan de Rijksgebouwendienst betalen. Het voorgestelde stelsel bevat meetbare bedrijfseconomische uitdagingen voor beide partners:

- departementen krijgen hun huisvesting niet meer «om niet», maar betalen huur voor hun huisvesting;
- departementen ontvangen (genormeerde) huisvestingsbudgetten; voor kantoren zijn deze budgetten gebaseerd op de personeelsomvang;

- ze overleggen met de Rijksgebouwendienst over hun huisvestingswensen en kunnen de kosten zelf bepalen op basis van de kwaliteit en kwantiteit (m²) van de te huren huisvesting;
- de Rijksgebouwendienst ontvangt huuropbrengsten die de kosten moeten dekken, maar moet zelf de rijksgebouwen op de vastgoedmarkt verwerven en beheren. De doelmatigheidsproblemen komen voort uit de risico's, die in het rijkshuisvestingsstelsel meetbaar zijn. Dergelijke meetpunten zijn bijvoorbeeld het leegstandscijfer en de ontwikkeling van het vermogen.

2.3 De Rijksgebouwendienst kan als agentschap doelmatiger opereren

In het rapport van de Commissie Sint wordt een aantal denkstappen beschreven aan de hand waarvan kan worden nagegaan of, en zo ja op welke wijze bestaande rijkstaken kunnen worden verzelfstandigd. In de denkstappen is een aantal inhoudelijke en politieke hoofdkeuzes opgenomen. Voor de Rijksgebouwendienst levert dit het volgende beeld op:

- Een goede huisvesting draagt bij aan een efficiënt en effectief functioneren van de rijksoverheid.
- Rijkshuisvesting draagt daarnaast bij aan het regeringsbeleid op terreinen als ruimtelijke ordening (lokatie, mobiliteit en parkeren), grote stedenbeleid, stedenbouw en architectuur, milieu (duurzaam bouwen en energiebesparing) werkgelegenheid, arbeidsomstandigheden, monumentenzorg en toegankelijkheid.

Dit hoeft nog niet te betekenen dat de rijksoverheid zelf haar huisvesting verzorgt. Deze werkzaamheden zouden ook door een marktpartij kunnen worden verzorgd. Om de volgende redenen handhaaft het kabinet de keuze voor zelfvoorziening ten aanzien van de rijkshuisvesting:

- kennis van primaire processen van de diverse rijksdiensten;
- beheersing van de risico's;
- kostenbeheersing;
- prijsvoordeel (het voordeel van een grote partij op de markt, verschuivingen binnen de eigen portefeuille zijn mogelijk, risico's kunnen deels zelf worden gedragen en hoeven niet aan de markt te worden betaald).

De keuze om niet elk departement haar eigen huisvestingsdienst te geven, maar om één dienst verantwoordelijk te stellen voor de uitvoering van de huisvestingsactiviteiten, houdt verband met:

- bewaking van de waarde-ontwikkeling van het vastgoed op lange termijn;
- schaalvoordelen die voortkomen uit portefeuillemanagement en externe effecten;
- het beperken van risico's door expertise (bijvoorbeeld grote verplichtingen);
- marktcoördinatie (één opdrachtgever op de vastgoedmarkt).

Deze ene huisvestingsdienst voor het Rijk is de Rijksgebouwendienst.

In de «Aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen» zijn de voorwaarden opgesomd op grond waarvan een zelfstandig bestuursorgaan in het leven kan worden geroepen:

1. behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
2. strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
3. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de taak.

De Rijksgebouwendienst voldoet niet aan deze voorwaarden. Er zijn dus geen redenen om de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de Rijksgebouwendienst over te dragen aan een zelfstandig bestuursorgaan.

Een baten-lastenstelsel en de leen- en spaarfaciliteit bij het Ministerie van Financiën bieden de Rijksgebouwendienst de benodigde vrijheid en voldoende prikkels om het stelsel van de rijkshuisvesting te optimaliseren. Daartoe is echter de agentschapsstatus voor de Rijksgebouwendienst noodzakelijk.

De 6e Wijziging van de Comptabiliteitswet stelt ten aanzien van het verkrijgen van de agentschapsstatus de volgende instellingsvoorwaarden:

1. de producten en diensten moeten meetbaar zijn;
2. er bestaat een reële mogelijkheid om doelmatiger te opereren;
3. de administratie en informatievoorziening moeten voldoen aan de eisen die behoren bij een meer resultaatgerichte sturing.

Uit de navolgende toelichting blijkt dat de Rgd aan deze voorwaarden voldoet.

Meetbare producten en diensten

De producten en diensten die de Rijksgebouwendienst levert, kunnen globaal in een aantal categorieën worden onderscheiden, te weten: projectontwikkeling, vastgoedbeheer, huisvestingsadviesing en services. Beoordeling van de kwantiteit van de door de Rijksgebouwendienst geleverde producten en diensten is goed mogelijk aan de hand van prestatie-indicatoren. Het agentschapsstatuut gaat hierop verder in.

Reële mogelijkheid om aantoonbaar doelmatiger te kunnen werken

Om de Rijksgebouwendienst te laten functioneren als agentschap is een veranderingsproces in gang gezet. De decentrale allocatie van huisvestingskosten en de huur/verhuurrelatie vormen daarbij de prikkels voor de Rijksgebouwendienst. Doelstellingen zijn onder meer:

- optimalisatie van de productiviteit;
- verbeteren van de klanttevredenheid;
- een zo goed mogelijke afstemming van vraag en aanbod.

De organisatie van de Rijksgebouwendienst wordt transparanter doordat de kosten van de Rijksgebouwendienst c.q. de kosten per product zichtbaar worden gemaakt. Dit alleen al kan leiden tot doelmatigheid. Vergelijking van deze kosten in de tijd of met vergelijkbare diensten (op de markt) zorgt er voor dat er druk blijft bestaan op deze doelmatigheid. Het doorberekenen van de kosten van de producten aan de afnemers zal hen naar verwachting kritischer maken op de af te nemen producten.

Doelmatigheid wordt tevens gestimuleerd doordat de leen- en reserveringsfaciliteit een betere afweging mogelijk maakt tussen lopende uitgaven en kapitaaluitgaven (rente en afschrijving).

Het bijgevoegde ontwerp-statuuut bevat kengetallen met behulp waarvan zowel de productiviteit van de dienstverlening als de doelmatigheid van de organisatie kunnen worden gemeten. Deze kengetallen vormen een belangrijk instrument voor sturing en verantwoording.

Administratie en informatievoorziening

De administratie van de Rijksgebouwendienst krijgt een bedrijfseconomische opzet waarmee de sturing op kosten en kwaliteit per product en de afrekening achteraf kunnen worden gerealiseerd.

Een resultaatgerichte wijze van sturen vergt aanpassing van de administratie en de informatievoorziening van de Rijksgebouwendienst. Er moet een garantie zijn dat het agentschap inderdaad kan sturen op grootheden, waarop achteraf wordt afgerekend. De administratie van de Rijksgebouwendienst krijgt daarom een bedrijfseconomische opzet die eenvoudig met de markt te vergelijken is.

Een meerjarige investeringsbegroting wordt onderdeel van de exploitatiebegroting van de Rijksgebouwendienst. Verantwoording voor exploitatie en vermogensontwikkeling vindt plaats in een jaarverslag. De Centrale Directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van VROM en de Inspectie der Rijksfinanciën zullen toezien op goede en verantwoorde exploitatiebegrotingen van de Rijksgebouwendienst. Naar de mening van het kabinet is het daarom niet nodig een soort «beleggingsraad» in te stellen, zoals in het interdepartementale beleids-onderzoek is voorgesteld. Dat zou tevens in strijd zijn met de Kaderwet adviescolleges, die geen andere adviesraden toestaat dan die daarin worden opgesomd.

Goedkeurende accountantsverklaring

De Rijksgebouwendienst zal een goedkeurende accountantsverklaring moeten hebben in het jaar voorafgaande aan de agentschapsvorming. Voor het meest recente jaar 1996 is dat reeds het geval.

Het ontwerp-statuuut voor het agentschap Rijksgebouwendienst is als bijlage bij deze brief gevoegd. Daarin is een aantal belangrijke onderwerpen uitgewerkt, onder andere over de aansturing van het agentschap en de te gebruiken prestatie-indicatoren in de vorm van kengetallen. Deze zijn mede van belang bij het beoordelen of de Rijksgebouwendienst als agentschap aantoonbaar efficiënter functioneert dan in de bestaande situatie.

2.4 De bezwaren tegen het huidige stelsel worden opgeheven

De interdepartementale werkgroep noemt in haar rapport de volgende bezwaren tegen het huidige stelsel:

- integraal management verzet zich tegen het huidige stelsel;
- onvoldoende oog voor de langere termijn en het instandhouden van de waarde van het vastgoed;
- onbevredigende uitkomst van het allocatieproces.

De voorstellen tot vernieuwing van het rijkshuisvestingsstelsel komen in belangrijke mate tegemoet aan deze bezwaren want:

- de integraal manager krijgt de mogelijkheid om zelf de benodigde huisvesting te bepalen;
- de invoering van het baten-lastenstelsel maakt het mogelijk om de lange termijn afwegingen en de consequenties voor de waarde van het onroerend goed beter inzichtelijk te maken;
- decentrale allocatie geeft het departement de mogelijkheid zelf de afweging te maken tussen uitgaven voor huisvesting en andere apparaatsuitgaven.

3. DE WERKING VAN HET NIEUWE RIJKSHUISVESTINGSSTELSEL

Het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel brengt onder meer verandering van rollen en een ander zicht op de kwaliteit van rijkshuisvesting en de departementale huisvestingsbudgetten met zich mee.

3.1 De huurders

De vernieuwing van het rijkshuisvestingsstelsel zal gelden voor de ministeries en de daaronder vallende rijksdiensten. Voor al deze organisaties geldt dus in principe het huurders-verhuurdersmodel. Tot de zorg van de Rijksgebouwendienst behoren niet de militaire gebouwen van Defensie, de ambassades van Buitenlandse Zaken en gebouwen van Rijkswaterstaat voor zover die zijn verbonden aan infrastructurele werken. De voorstellen hebben dus geen betrekking op deze objecten.

Paleizen, Hoge Colleges van Staat en monumenten zonder huisvestingsfunctie

Binnen de verhoudingen in het Nederlandse staatsbestel wordt een huur-verhuurrelatie tussen het Koninklijk Huis en de Hoge Colleges van Staat enerzijds en de Rijksgebouwendienst anderzijds niet passend gevonden. Deze gebruikers van rijkshuisvesting worden als een aparte groep beschouwd.

Tot deze aparte groep wordt ook het departement van Algemene Zaken gerekend. Dit departement is immers grotendeels gehuisvest in het Binnenhofcomplex, dat verder huisvesting biedt aan Hoge Colleges van Staat.

De Rijksgebouwendienst beheert een aantal monumenten die geen huisvestingsfunctie hebben (bijv. grafmonumenten). Deze objecten maken geen onderdeel uit van het rijkshuisvestingsstelsel. Het beheer wordt beschouwd als een apart opgedragen taak van de Rijksgebouwendienst.

Voor deze objecten en organen zal geen huur-verhuurrelatie tot stand worden gebracht. Daarnaast wordt als boekwaarde voor deze objecten uitgegaan van een waarde van 1 gulden. In de budgetten voor deze objecten wordt geen rekening gehouden met rente en afschrijving, wel met onderhouds- en beheerskosten. In de begroting XI.A van het Ministerie van VROM (onderdeel centrale sector) wordt een specifiek begrotingsartikel voor het Koninklijk Huis, de Hoge Colleges van Staat, het Ministerie van Algemene Zaken en de monumenten met een erfgoedfunctie opgenomen, waaruit de Rijksgebouwendienst wordt betaald voor deze organen en objecten. De Rijksgebouwendienst blijft wel het enige aanspreekpunt voor de huisvestingsaangelegenheden van deze organen en gebouwen.

Verantwoording van de huisvestingskosten van deze afnemers vindt plaats volgens de doelmatigheidskengetallen die in het agentschapsstatuut zijn opgenomen.

Zelfstandige bestuursorganen en marktpartijen

Het Koninklijk Besluit Rijksgebouwendienst maakt het mogelijk dat de Rijksgebouwendienst op verzoek van zelfstandige bestuursorganen gebouwen verhuurt aan dan wel project- of advieswerkzaamheden verricht voor de zelfstandige bestuursorganen. Hierdoor worden de overheidsmiddelen beter gebruikt en kunnen de zelfstandige bestuursorganen hun publieke taak zo goed mogelijk vervullen.

Bij toekomstige externe verzelfstandigingen zullen de betrokken rijksgebouwen in principe worden verhuurd aan de verzelfstandigde organisaties.

Verhuur van rijksgebouwen aan marktpartijen zonder rijksbelang gebeurt alleen bij uitzondering als dat in het belang is van de vastgoed-

portefeuille. Een doelmatig beheer kan leiden tot het tijdelijk verhuren van (delen van) rijksgebouwen, waaronder monumenten.

Zowel verhuur als advies- en projectwerkzaamheden voor organisaties die niet tot de rijksoverheid behoren worden uitgevoerd conform het vigerend regeringsbeleid. Dit betekent dat nu de Beleidslijn «Werken voor organisaties binnen en buiten de rijksoverheid» van toepassing is en, na vaststelling door de Ministerraad, de door de Commissie Markt, Deregulering en Wetgeving te formuleren «Aanwijzingen».

3.2 Kwaliteit van de rijkshuisvesting

Alle huisvesting van het Rijk zal aan een minimum-kwaliteitsniveau moeten voldoen. Naast kwaliteitseisen, die voortvloeien uit wet- en regelgeving en waarvan niemand mag afwijken, bevat dit minimum-kwaliteitsniveau ook enkele kwaliteitseisen als gevolg van beleidsambities van de regering ten aanzien van architectuur, monumentenzorg en beeldende kunst. De Rijksbouwmeester vervult hierin binnen de Rijksgebouwendienst een centrale rol. De regering wil met de rijkshuisvesting immers meer bereiken dan alleen het verzorgen van goede werkplekken. De Rijksgebouwendienst zorgt dat dit minimum-kwaliteitsniveau voor alle huurders wordt gerealiseerd.

Daarboven wordt in het (vierjaarlijkse) Rijkshuisvestingsplan een algemeen aanvaardbaar standaard-kwaliteitsniveau en -ruimtegebruik per formatieplaats geformuleerd. Hierop wordt het normbedrag per formatieplaats gebaseerd in de kantorensector. De departementen zijn zelf verantwoordelijk voor variaties ten opzichte van de standaard-kwaliteit en standaard-ruimtegebruik (naar boven of beneden).

Ook voor specifieke gebouwen formuleert de Rijksgebouwendienst richtlijnen voor kwaliteit en ruimtegebruik, niet per formatieplaats maar per functiecategorie. Een departement kan desgewenst bij het bepalen van zijn huisvestingsbehoefte van deze richtlijnen afwijken.

3.3 De huur-verhuurrelatie

In het nieuwe stelsel worden de kosten van huisvesting bij de afnemers in rekening gebracht. De departementen betalen huur aan de Rijksgebouwendienst, die optreedt als verhuurder. Andere organisaties als de TU Delft, KPN en ABN/AMRO hanteren een vergelijkbaar stelsel.

Het stelsel kent enkele specifieke kenmerken:

- de huurders en de verhuurder behoren tot dezelfde entiteit, het Rijk. Beide partijen hebben zich te houden aan het rijksbeleid dat voor de huisvesting wordt geformuleerd.

- er is sprake van een intern huur-verhuursysteem: de Rijksgebouwendienst opereert niet als belegger, maar als «corporate real estate manager» waarbij op rijksniveau wordt gestreefd naar kostenminimalisatie en het realiseren van beleidsdoelstellingen.

Zowel departementen als de Rijksgebouwendienst hebben dus een wederzijds belang bij samenwerking. Met die samenwerking kan ieder zijn eigen doelen en die van de Rijksdienst als geheel beter bereiken.

De huurovereenkomst

Huurovereenkomsten zijn een onderdeel van de huur-verhuurrelatie.

De huurovereenkomsten komen voor een belangrijk deel overeen met de «Standaard-huurvoorwaarden» die de Rijksgebouwendienst nu gebruikt wanneer zij zelf van een marktpartij huurt. Op een aantal punten

zijn aanpassingen nodig, omdat zaken tussen twee rijksdiensten anders moeten worden geregeld dan tussen twee rechtspersonen, zoals het beslechten van geschillen. Voor deze geschillen zal een geschillencommissie worden ingesteld. De Minister van VROM zal hierover een nader voorstel doen.

Ook de ministeriële «Regeling taakverdeling rijkshuisvesting» (RTR) wordt aangepast.

Naast de contracten per gebouw kunnen departementen en de Rijksgebouwendienst ook overeenkomsten sluiten over gebouw-overstijgende zaken: service-verlening, wijze van samenwerken en wederzijdse informatieverschaffing. Het brede pakket van huisvestingsdiensten dat de Rijksgebouwendienst kan leveren, bestaat uit een basispakket voor alle huurders en extra dienstverlening, die tegen betaling kan worden overeengekomen.

3.4 De kosten van rijkshuisvesting

Het nieuwe stelsel onderscheidt de volgende groepen kosten:

- a. producten die in de huur worden opgenomen;
- b. serviceprestaties die bij het huurcontract worden afgesproken;
- c. diensten die op tariefbasis worden geleverd;

Ad a)

Een reële huurprijs binnen het stelsel is opgebouwd uit de kostenelementen: rentekosten, afschrijvingskosten, dagelijks en contractonderhoud, eigenaarslasten (onder meer belastingen) en opslagen voor dekking van risico's (o.m. leegstandskosten), alsmede de beheerskosten van de verhuurder.

De afschrijving wordt bepaald aan de hand van de historische kostprijsmethodiek.

Huurders zijn dan in staat de werkelijke huisvestingskosten af te wegen tegen de overige kosten van bedrijfsvoering.

In de huur wordt niet alleen rekening gehouden met de kosten van het casco van de ruw- en afbouw, maar ook met de kosten van gebouwinstallaties en het inbouwpakket.

Ad b)

Naast de huurprijs betaalt de huurder ook servicekosten. Het gaat daarbij om de kosten van specifieke gebouwgebonden serviceprestaties of activiteiten die de ene huurder wel wenst en de andere niet (bijvoorbeeld facilitaire dienstverlening). De serviceprestaties worden per gebouw overeengekomen en vastgelegd in een servicekostenovereenkomst. De huidige overeenkomsten zijn basis voor budgettoewijzing.

Een departement is niet verplicht om deze overeenkomst met de Rijksgebouwendienst af te sluiten, maar kan ook een andere aanbieder deze diensten laten leveren.

Ad c)

Voor niet-gebouwgebonden activiteiten (bijvoorbeeld een onderzoek naar de sectorale huisvestingsbehoefte) of advisering op specifieke terreinen (beveiliging) worden tarieven berekend die niet bij de huurprijs zijn inbegrepen. Een departement is niet verplicht om voor deze adviezen gebruik te maken van de Rijksgebouwendienst, maar kan hiervoor ook een andere adviseur/dienstverlener kiezen.

Bij een enkel project/gebouw kunnen zich daarnaast uitzonderlijke kosten voordoen, die voortvloeien uit algemeen overheidsbeleid, waarbij het niet redelijk is om deze kosten in rekening te brengen bij de huurder. Hierbij wordt met name gedacht aan kosten die verband houden met de keuze van (een locatie voor) een gebouw vanwege stedelijke vernieuwing en monumentenzorg. Over de extra kosten die hiermee samenhangen zal de Ministerraad expliciet moeten besluiten.

Kosten op voorraadniveau

Tentatieve berekeningen op portefeuilleniveau hebben laten zien dat de totale kosten van de huidige voorraad rijksgebouwen structureel f 1,5 miljard bedragen. In dit bedrag zijn opgenomen kosten voor onderhoud, technische instandhouding en vervanging van de voorraad. Dit bedrag voorziet niet in eventuele extra kosten als gevolg van toekomstige huisvestingswensen van departementen, die bijvoorbeeld het gevolg zijn van uitbreidingen van formaties, veranderprocessen of gewijzigde functionele behoeften. In het interdepartementale beleidsonderzoek wordt overigens benadrukt dat dit geen eigenschap is van het gewijzigd stelsel, maar zich in alle denkbare stelsels voordoet.

Tevens zullen bij de objecten van de Hoge Colleges van Staat, het Koninklijk Huis, het Ministerie van Algemene Zaken en monumenten met een erfgoedfunctie geen rente en afschrijving in rekening worden gebracht. Wel worden er middelen gereserveerd voor de kosten van onderhoud en beheer van deze objecten. Dit heeft als consequentie dat de eventueel benodigde vervangingsinvesteringen bij de begrotingsbehandeling aan de orde zullen zijn.

Rekening houdend met de extrapolatie in het jaar 2002 van de begroting XI-B is voor rijkshuisvesting momenteel structureel een bedrag van f 1,45 miljard geraamd. Het relatief beperkte verschil tussen de geraamde bedragen van f 1,5 en f 1,45 miljard kan worden overbrugd door efficiency-winst van het nieuwe stelsel en/of door expliciete besluitvorming van de Ministerraad (bij de begrotingsvoorbereiding).

In het interdepartementaal beleidsonderzoek wordt een bedrag van f 400 miljoen genoemd als het verschil tussen het beschikbare en het benodigde budget voor de rijkshuisvesting. Dit bedrag kan als volgt in verband worden gebracht met het verschil van f 50 miljoen, dat in deze brief is opgenomen.

De interdepartementale werkgroep is bij haar berekeningen uitgegaan van een benodigd budget voor rijkshuisvesting, waarbij ook rekening is gehouden met kwantitatieve en kwalitatieve groei van de rijkshuisvesting. Hierbij was ook sprake van versnelde afschrijving van het inbouwpakket in 10 jaar. Nu wordt uitgegaan van technische instandhouding van de portefeuille (f 160 miljoen) en afschrijving van het inbouwpakket in 15 jaar (f 50 miljoen). Negentig miljoen van het verschil wordt verklaard door de groei van het rijkshuisvestingsbudget in de afgelopen jaren en een structurele toevoeging aan het budget voor rijkshuisvesting vanaf het jaar 2002. Tot slot zal er bij de Hoge Colleges van Staat, het Koninklijk Huis, monumenten met een erfgoedfunctie en het Ministerie van Algemene Zaken geen sprake zijn van afschrijvingen, hetgeen een verschil van f 50 miljoen verklaart. De vervangingsinvesteringen voor deze objecten zullen specifiek worden begroot op het moment dat deze investeringen zich daadwerkelijk voordoen.

3.5 De departementale huisvestingsbudgetten

Het departementale huisvestingsbudget in 1999 en volgende jaren

Bij de start van het stelsel wordt eenmalig een meerjarig huisvestings-

budget aan de departementale begrotingen toegevoegd, waarmee zij huur aan de Rijksgebouwendienst kunnen betalen.

Dit huisvestingsbudget bestaat uit de volgende componenten:

- budget voor kantoorpanden;
- budget voor specifieke panden;
- budget voor servicekosten en voor de kosten van dienstverlening.

Het budget voor kantoorpanden wordt in eerste instantie bepaald door het totaal van de huren voor de gebouwen, die een departement op dat moment in gebruik heeft. Het meerjarig huisvestingsbudget dat voor een periode van 15 jaar voor de departementale begrotingen wordt vastgesteld, kent voor kantoorpanden een ingroei. Dat wil zeggen dat het budget aan het einde van die periode is gebaseerd op een normbedrag per formatieplaats. Om rekening te houden met de kosten van de hoofdzetels van de departementen zal het budget voor kantoorpanden in de eindsituatie ook een forfaitair basisbedrag omvatten. Dit basisbedrag is opgenomen omdat de hoofdzetels zich van de overige kantoorpanden onderscheiden in verband met functionele en locatie-eisen.

De ingroei van het budget betekent voor de departementen dat op termijn een positief of negatief verschil kan ontstaan tussen het toegevoegde budget en de te betalen huren.

Voor specifieke gebouwen (gevangenissen, musea, laboratoria) wordt geen ingroei gehanteerd. Voor specifieke gebouwen wordt het budget vastgesteld op het niveau van de te betalen huren.

Op basis van huidige afspraken zullen binnen het huisvestingsbudget ook componenten worden opgenomen voor servicekosten en dienstverlening op tariefbasis. Dit waarborgt de budgettaire neutraliteit voor de departementen bij de start van het stelsel.

Wanneer een departement uitbreiding van huisvesting wil, dan zal het daarvoor middelen moeten vrijmaken of extra geld moeten claimen bij de Ministerraad. De departementen claimen niet de investeringsbedragen, maar huurbedragen.

Het normbedrag per formatieplaats

Het nieuwe stelsel zal een normbedrag per formatieplaats hanteren, dat is gebaseerd op een standaard-ruimtegebruik per formatieplaats en een standaard-kwaliteit van een werkplek in recent gerealiseerde huisvesting.

In het standaard-ruimtegebruik is rekening gehouden met een deeltijdfactor, een percentage niet-regulier personeel en de verhouding bruto/nuttig-ruimtegebruik binnen de huidige voorraad.

3.6 Het baten-lastenstelsel en de leen- en spaarfaciliteit

Het kabinet is van mening dat het werken met kosten in plaats van met uitgaven een daadwerkelijke verbetering kan betekenen in het sturingsmodel voor de overheid. Om deze overgang van uitgaven naar kosten mogelijk te maken, wordt bij de Rijksgebouwendienst per 1-1-1999 het baten-lastenstelsel ingevoerd en vervalt het huidige kas-verplichtingenstelsel.

Het baten-lastenstelsel maakt een goede registratie mogelijk van de kostprijs op pandniveau. Deze kostprijsberekening vormt immers de grondslag voor de reële huur. Kapitaaluitgaven uit het verleden bepalen mede het kostenniveau van nu.

Omdat in een baten-lastenstelsel primair de kostenniveaus aandachtspunt voor sturing zijn en niet de kaseffecten, wordt voorzien in

een leen- en spaarfaciliteit. Een leen- en spaarfaciliteit stelt de Rijksgebouwendienst in staat bedrijfseconomisch te opereren en zijn afspraken na te komen ten aanzien van investeringen voor uitbreiding en functionele verbeteringen. Het uitsluitend invoeren van een baten-lastenstelsel zou het ad hoc-karakter en de grilligheid van het huisvestingsbudget in stand houden. De situatie kan dan ontstaan dat departementen wel geld beschikbaar hebben om de huur van een gebouw te betalen, maar de Rijksgebouwendienst geen mogelijkheid heeft middelen aan te trekken om het betreffende pand te realiseren of te verwerven.

De Rijksgebouwendienst maakt meerjarige investeringsramingen, gebaseerd op plannings die de departementen maken ten aanzien van de ontwikkeling van hun huisvestingsbehoefte. Deze ramingen geven inzicht in de ontwikkeling van de huisvestingskosten op termijn.

Bij het Ministerie van Financiën wordt bij de introductie van het stelsel een leen- en spaarfaciliteit gerealiseerd. Hieraan zijn, analoog aan de markt, rentelasten en rentebaten verbonden.

Bij de bepaling van de budgetten wordt rekening gehouden met de gemiddelde rente op 10-jaars staatsleningen over de afgelopen 20 jaar.

De rente die zal gelden na invoering van het stelsel voor het gebruik van de leenfaciliteit zal één keer per jaar (bij de begrotingsaanschrijving) worden vastgesteld op de dan geldende rente op 10-jaars staatsleningen. De rente die geldt bij het benutten van de leenfaciliteit geldt overigens voor de gehele afschrijvingstermijn van de onderhavige investering(en). Hierdoor zullen noch de Rijksgebouwendienst noch de departementen worden geconfronteerd met renteschommelingen na het beslismoment.

Essentie van deze methodiek is dat het meenemen van de rentelasten over een langere periode gezien voor alle partijen budgettair neutraal zal verlopen. Op kortere termijn kunnen als gevolg van schommelingen in de rentestand bedrijfseconomisch verantwoorde prikkels ontstaan. In een periode met hogere rente is het minder aantrekkelijk om te investeren c.q. gebruik te maken van de leenfaciliteit. De afweging om nog onderhoud te plegen of tot vervangingsinvesteringen over te gaan kan dan anders uitvallen. Bij een lagere rente-stand is het omgekeerde het geval.

De kaseffecten als gevolg van een beroep op de leenfaciliteit hoeven niet specifiek te worden gecompenseerd, maar worden betrokken bij het generale begrotingsbeeld.

3.7 Verantwoording en toetsing

Het toezicht op de uitvoering van het huisvestingsbeleid gebeurt als volgt:

- de Ministerraad stelt een standaard-kwaliteitsniveau en ruimtegebruik vast;
- verantwoording via de begrotingen van de departementen, ingebed in het proces van begroting en verantwoording;
- toetsing door de financiële kolom van het departement en de Inspectie der Rijksfinanciën;
- verantwoording van investeringsbeslissingen en vermogensontwikkeling via de begroting van VROM/Rijksgebouwendienst;
- in de begroting van de Rijksgebouwendienst worden kengetallen over de ontwikkeling van de rijkshuisvesting opgenomen;
- vierjaarlijkse evaluatie van beleid en normering via het Rijks-huisvestingsplan;

In deze beschrijving van het toezicht ligt de nadruk op financiële aspecten. Maar er zijn ook kwaliteitsaspecten:

- de kwaliteitsaspecten die wettelijk zijn geregeld, kennen meestal ook toezichthoudende instanties (bijvoorbeeld voor arbeidsomstandigheden);
- voor architectuur, monumentenzorg en beeldende kunst geldt de kwaliteitsbewakende functie van de Rijksbouwmeester;
- voor de overige kwaliteitsaspecten zal een vierjaarlijkse evaluatie in het Rijkshuisvestingsplan plaatsvinden, op initiatief van de Minister van VROM en in overleg met de departementen. Dat kan leiden tot voorstellen om het (normerings)beleid voor de departementen of voor de Rijksgebouwendienst aan te passen.

De Rijksgebouwendienst heeft dus geen rol in het toezicht op de wijze waarop de departementen hun huisvestingsuitgaven besteden. Het ligt wel voor de hand dat de toezichthoudende instanties gebruik zullen maken van de kwaliteitsniveaus en ruimterichtlijnen die de Rijksgebouwendienst hanteert.

3.8 Nadere uitwerking

De huidige taakafbakening tussen de Rijksgebouwendienst en de departementale gebruikerstaken is op hoofdlijnen vastgelegd in de «Regeling taakverdeling rijkshuisvesting» (RTR). Op dit moment zijn er grote verschillen in de wijze waarop de facilitaire- en de huisvestingsfunctie bij de departementen is georganiseerd. In het interdepartementaal beleidsonderzoek is als bijlage een samenvatting van het rapport van KPMG en de Rijksgebouwendienst over departementale huisvestingsorganisaties opgenomen. Daaruit blijken grote verschillen in omvang, voortkomend uit een grote verscheidenheid in takenpakketten.

Samen met de departementen onderzoekt de Rijksgebouwendienst de consequenties van het nieuwe stelsel voor de departementale organisaties.

Bij twee rijksdiensten – het Korps Landelijke Politiediensten van het Ministerie van Justitie en de Centrale Archief- en Selectiedienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken – zijn eind 1996 «pilots» met de huur-verhuurrelatie gestart. De ervaringen daarmee worden gebruikt bij de verdere uitwerking van het stelsel in overleg met de departementen.

In paragraaf 3.4 zijn de kosten op het niveau van de totale gebouwenvoorraad aangegeven.

Bijgevoegd is een indicatief overzicht van de financiële gevolgen per departement.

Verdere uitwerking is noodzakelijk omdat dit overzicht gebaseerd is op theoretische uitgangspunten en geaggregeerde gegevens. Per departement zal op gedetailleerd niveau overleg moeten plaatsvinden over onder andere het aantal fte's in kantoor- en specifieke panden en het verhuurbaar oppervlak. Hiervoor is het noodzakelijk specifieke gegevens per pand te verzamelen en te toetsen. Bij de ontwerp-begroting 1999 zal op basis van deze nadere uitwerking informatie worden verschaft over de financiële consequenties per departement.

Er wordt een bedrijfsplan voor de Rijksgebouwendienst opgesteld aan de hand waarvan de missie, besturing, bedrijfsvoering, organisatorische consequenties en overgangsregime stapsgewijs worden uitgewerkt. Het Koninklijk Besluit Rijksgebouwendienst en de ministeriële «Regeling Taakverdeling Rijkshuisvesting» worden aangepast.

Een evaluatie van het functioneren van de Rijksgebouwendienst als agentschap zal plaatsvinden drie jaar na de instelling. De werking van het rijkshuisvestingsstelsel zal vijf jaar na invoering worden geëvalueerd.

4. BESLUIT

Op grond van bovenstaande overwegingen verzoeken wij u in te stemmen met de vernieuwing van het rijkshuisvestingsstelsel, waarvan de hoofdlijnen in hoofdstuk 1 van deze brief zijn beschreven.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Bijlagen:¹

- Ontwerp-statuuat agentschap Rijksgewouwendienst.
- Indicatief overzicht van de ingroei van de huisvestingsbudgetten van de ministeries en de toelichting daarop.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.