

EVALUATIE STELSELHERZIENING  
RIJKSHUISVESTING

EINDRAPPORTAGE

Utrecht, 31 december 2004

Stuurgroep Stelsevaluatie

# EVALUATIE STELSELHERZIENING RIJKSHUISVESTING

## EINDRAPPORTAGE

	INHOUD	Blz.
1.	INLEIDING .....	5
1.1	AANLEIDING OPDRACHT .....	5
1.2	BESCHRIJVING STELSEL IN HOOFDLIJNEN .....	5
1.3	HOGE COLLEGES VAN STAAT EN MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN.....	6
1.4	DOEL- EN VRAAGSTELLING .....	8
1.4.1	Doelstelling .....	8
1.4.2	Vraagstelling en resultaat.....	8
1.5	BESCHRIJVING EVALUATIEPROCES.....	10
1.6	LEESWIJZER.....	11
2.	KOSTEN.....	12
2.1	INLEIDING.....	12
2.2	GRONDSLAGEN VOOR KOSTENBEREKENINGEN.....	12
2.3	FINANCIËLE INRICHTING VAN EN STURING BINNEN HET STELSEL.....	14
2.3.1	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden.....	14
2.3.2	(Financiële) sturingsrelaties binnen het stelsel.....	14
2.3.3	Leen- en depositofaciliteit.....	17
2.3.4	Budget- versus exploitatiesturing.....	17
2.3.5	Control, toezicht en informatieverstrekking .....	18
2.3.6	Aard en omvang portefeuille rijkshuisvesting.....	18
2.4	ONTWIKKELING VAN DE HUISVESTINGSKOSTEN VAN HET RIJK.....	20
2.4.1	Meerjarig beeld van de ontwikkeling van de huisvestingskosten .....	20
2.4.2	Inzicht in de waardeontwikkeling van de vastgoedportefeuille.....	21
2.4.3	Heeft het stelsel geleid tot meer doelmatigheid?.....	22
	GEBRUIKSVERGOEDING EN FTE .....	23
2.4.4	Realisatie van schaal- en efficiencyvoordelen door Rgd .....	25
2.5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....	26
2.5.1	Conclusies .....	26
2.5.2	Aanbevelingen .....	27

3.	MARKTANALOGIE.....	29
3.1	INLEIDING.....	29
3.1.1	Marktanalogie.....	29
3.1.2	Onderzoeksvragen.....	29
3.1.3	Verwachtingen.....	30
3.2	GRONDSLAGEN GEBRUIKSVVERGOEDING.....	30
3.2.1	Kostenopbouw.....	30
3.2.2	Waardering vastgoed.....	31
3.2.3	Afschrijvingstermijnen.....	32
3.2.4	Huurtermijnen.....	33
3.2.5	Leenfaciliteiten.....	34
3.2.6	Systematiek bepaling gebruiksvergoeding.....	34
3.2.7	BTW.....	35
3.2.8	Bankgaranties.....	36
3.3	FINANCIËLE STURING.....	36
3.3.1	Doorbelastingsmethodiek.....	36
3.3.2	Risicoverdeling.....	37
3.3.3	Winst en verlies Rgd.....	38
3.3.4	Toetsing doelmatigheid.....	39
3.3.5	Afwegingskader huur versus koop.....	40
3.3.6	Budget- versus baten-lastenstelsel.....	42
3.3.7	Administratief systeem.....	42
3.3.8	Normering.....	43
3.3.9	Leegstandsmanagement.....	43
3.4	MANDAAT HUISVESTINGSADFDELINGEN EN RGD.....	45
3.5	GEDWONGEN WINKELNERING.....	48
3.6	MARKTCONFORMITEIT.....	49
3.6.1	Waarde vastgoed.....	49
3.6.2	Hoogte gebruiksvergoeding.....	50
3.6.3	Doelmatigheid gebruik kantoorhuisvesting.....	50
3.6.4	Doelmatigheid Rgd.....	51
3.7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	52
3.7.1	Conclusies.....	52
3.7.2	Aanbevelingen.....	53
4.	RIJKSBELEID.....	55
4.1	AFBAKENING EN INRICHTING.....	55
4.1.1	Aandachtsgebieden.....	55
4.1.2	Doelstellingen.....	57
4.1.3	Controle en toezicht.....	57
4.2	GEVOLGEN VAN DE STELSELWIJZIGING.....	58
4.3	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	60
4.3.1	Conclusies.....	60
4.3.2	Aanbevelingen.....	61

5.	SAMENWERKING .....	62
5.1	INLEIDING.....	62
5.2	SPELERS.....	62
5.3	SAMENWERKING .....	65
5.3.1	Rgd en klanten.....	65
5.3.2	Rgd en Domeinen.....	66
5.4	HUIDIGE BESTURING .....	67
5.4.1	Opzet .....	67
5.4.2	Politieke aansturing van de Rgd.....	68
5.4.3	Klantenraad .....	69
5.4.4	Sturen op resultaten .....	70
5.4.5	Doorbelasting .....	72
5.4.6	Budgetbeheersing.....	72
5.5	ANDER BESTURINGSMODEL .....	73
5.6	GESCHILLENCOMMISSIE .....	76
5.7	CONTROL.....	78
5.8	KENNISMANAGEMENT .....	80
5.9	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....	81
5.9.1	Conclusies .....	81
5.9.2	Aanbevelingen .....	83
6.	SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....	86
6.1	EVALUATIE VAN DE STELSELWIJZIGING.....	86
6.2	CONCLUSIES.....	87
6.2.1	Kosten.....	87
6.2.2	Marktanalogie.....	91
6.2.3	Beleid.....	93
6.2.4	Samenwerking .....	94
6.3	AANBEVELINGEN .....	96
6.3.1	Prikkels.....	96
6.3.2	Waarderingsgrondslag .....	96
6.3.3	Aansturing van het stelsel .....	97
6.3.4	Sturing op doelmatigheid.....	98
6.3.5	Relatie opdrachtgever - opdrachtnemer.....	99
7.	BIJLAGE I LIJST MET AFKORTINGEN .....	100
8.	BIJLAGE II TABELLEN .....	101
9.	BIJLAGE III FIGUREN .....	102
10.	BIJLAGE IV LEDEN STUURGROEP STELSELEVALUATIE .....	103

## 1. INLEIDING

### 1.1 AANLEIDING OPDRACHT

Op 1 januari 1999 is het nieuwe rijkshuisvestingstelsel in werking getreden. Ten tijde van de behandeling van de voorstellen in de Tweede Kamer is reeds afgesproken het stelsel na vijf jaar te evalueren. In juli 2000 heeft de staatssecretaris van VROM dan ook bepaald op welke onderwerpen de stelsevaluatie zich zal richten en hoe het evaluatietraject werd ingericht. De gekozen evaluatiethema's zijn:

1. De ontwikkeling van de huisvestingskosten van het Rijk.
2. Marktanalooq werken in relatie tot zelfvoorziening in de rijkshuisvesting.
3. De bijdrage aan het rijksbeleid.
4. Samenwerking binnen het rijkshuisvestingstelsel.

Opdrachtgever en eindverantwoordelijke voor de evaluatie is de minister van VROM. Deze heeft opdracht gegeven aan een interdepartementale stuurgroep om de evaluatie te begeleiden. In deze stuurgroep waren vertegenwoordigd de Rijksgebouwendienst en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (vanuit het Programma Andere Overheid), Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Financiën (vertegenwoordigd door Begrotingszaken, IRF, Belastingdienst en Domeinen), Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, en Verkeer en Waterstaat, vertegenwoordigd door Rijkswaterstaat. In opdracht van deze stuurgroep hebben drie interdepartementale werkgroepen de thema's onderzocht, waarbij thema 1 en 2 vanwege overlap zijn samengevoegd. Tot slot is Berenschot gevraagd om als onafhankelijk onderzoeksbureau op basis van de werkgroeprapporten en aanvullend onderzoek de eindrapportage van de evaluatie te schrijven voor de stuurgroep.

### 1.2 BESCHRIJVING STELSEL IN HOOFDLIJNEN

Voordat het huidige stelsel van toepassing was, kreeg de Rijksgebouwendienst (Rgd) jaarlijks een budget toegewezen om huisvesting te verzorgen voor de departementen, om het nationaal cultureel erfgoed in de vorm van gebouwen veilig te stellen en om op rijksniveau een kwaliteitsstandaard voor architectuur en ruimtelijke ordening te garanderen. De departementen hadden nauwelijks invloed op de huisvestingsbeslissing. Vanaf begin jaren negentig is binnen de overheid een decentralisatietrend waar te nemen. Beslissingen en budget worden zo laag mogelijk in de organisatie neergelegd, tenzij dit om redenen van bestuursefficiëntie of effectiviteit niet wenselijk is. De rijkshuisvesting is ook in deze trend meegegaan en er is een stelsel ontwikkeld waarbij departementen het budget op de begroting kregen, waarvoor zij huisvesting konden inkopen bij de Rgd.

De motieven voor het Rijk om tot de stelselwijziging over te gaan, zijn:

- Een efficiëntere overheid.
- Een meer transparante overheid.

Het nieuwe rijkshuisvestingstelsel kent twee grote veranderingen ten opzichte van het oude stelsel:

1. Een financiële vernieuwing, waarbij sturing op integrale kosten plaatsvindt. De Rgd heeft als leverancier van huisvesting de agentschapstatus gekregen, waarbij de dienst overgaat van een kasverplichtingenstelsel op een baten-lastenstelsel met een leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën. Een baten-lastenstelsel biedt meer mogelijkheden voor een bedrijfsmatiger werkende overheid. Er kan namelijk ingespeeld worden op de lange termijn en de instandhouding van de waarde van vastgoed. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 2.
2. Het decentraal alloceren van budgetten. De departementen kunnen hiermee de gewenste huisvesting inzetten ter ondersteuning van het primaire proces. Daarnaast wordt een integrale afweging tussen huisvestingskosten en overige apparaatskosten op alle niveaus mogelijk. Tot slot verbindt het nieuwe stelsel de kosten van de klant aan de investeringen van de klant, waardoor meer samenhang ontstaat in de exploitatie.

Behalve deze twee grote veranderingen kent het stelsel een aantal oude uitgangspunten, die nog steeds van kracht zijn:

1. De overtuiging dat de rol van rijkshuisvesting bijdraagt aan het efficiënt functioneren van de rijksoverheid. Rijkshuisvesting draagt tevens bij aan het regeringsbeleid op terreinen als ruimtelijke ordening, Grote-Stedenbeleid, stedenbouw en architectuur, milieu, arbeidsomstandigheden, monumentenzorg en toegankelijkheid.
2. In het stelsel is gekozen voor zelfvoorziening, omdat de overheid zelf de meeste kennis heeft van haar primaire processen, om risico's en kosten te beheersen, schaalvoordelen te bereiken en vanwege een prijsvoordeel.
3. In het nieuwe stelsel is vastgehouden aan één huisvestingsdienst. Dit is gedaan vanwege de bewaking van waardeontwikkeling van vastgoed op de lange termijn, schaalvoordelen die voortkomen uit portefeuillemanagement, het beperken van risico's door expertise, coördinatie van de vastgoedmarkt door één opdrachtgever en het feit dat de huurder en verhuurder tot dezelfde entiteit, het Rijk, behoren.

### 1.3 HOGE COLLEGES VAN STAAT EN MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

Tot op heden vallen de Hoge Colleges van Staat (HCvS) en het Ministerie van Algemene Zaken (AZ) buiten het rijkshuisvestingstelsel. Zij zijn om die reden ook niet meegenomen in het onderzoek. Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer<sup>1</sup> echter, is in het voorjaar van 2003 door de partijen onderzoek gedaan naar de mogelijkheden de HCvS te betrekken in het stelsel. De HCvS bestaan uit: het Bureau Nationale Ombudsman, Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, Hoge Raad van Adel, Kabinet der Koningin, Kanselarij der Nederlandse Orde, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Ook het Ministerie van Algemene Zaken valt buiten het stelsel.

---

<sup>1</sup> Motie Tweede Kamer 24-02-1998 Kamerstukken II, 1997-1998, 25 449 nr 8.

Argumenten ter onderbrenging van de HCvS en AZ in het stelsel zijn:

- Er ligt een politieke wens, zowel bij de Tweede Kamer als bij de bewindslieden van VROM en Financiën, de HCvS en AZ te betrekken in het stelsel.
- Het bevordert de eenheid binnen het stelsel en het Rijk.
- De HCvS en AZ hebben zelf beter grip op het realiseren van hun huisvestingswensen.
- Het baten-lastenstelsel heeft voordelen voor doorlooptijden van projecten in relatie tot onder- en overuitputting van de VROM-inputbegroting.

Argumenten hiertegen zijn:

- De HCvS vallen in de categorie 'specifieke gebruikers' en kunnen derhalve niet toegroeien naar een adequaat normbudget.
- De HCvS en AZ hebben een kleine begroting en zijn daardoor financieel niet flexibel; niet-tijdige en niet-volledige compensatie van huurstijgingen veroorzaken daardoor ernstige problemen.
- De HCvS en AZ hebben geen eigen huisvestingsdeskundigheid en zitten in monumentale panden; deze combinatie maakt de beoogde voordelen van het nieuwe stelsel niet realistisch.

Er zijn drie mogelijke oplossingsrichtingen geformuleerd:

1. Met de ervaring die inmiddels is opgedaan bij andere monumentale gebouwen met specifieke gebruikers (met name een aantal rechtbanken), kunnen de budgetten worden gebaseerd op een hogere boekwaarde van de gebouwen dan conform de aanvankelijke uitgangspunten van de openingsbalans van de Rgd was bedoeld.
2. In verband met specifieke kenmerken van de gebouwen (zoals hogere kwetsbaarheid) kan worden uitgegaan van een intensieve (dagelijkse en planmatige) onderhoudsbehoefte, zodat de budgettering wordt gebaseerd op de hoogste categorie opslag per m<sup>2</sup> bvo.
3. Bezien kan worden in hoeverre aan het budget - daar waar nodig - een 'oude gebouwen'-toeslag kan worden toegevoegd op basis van een prognose van te verwachten (her)investeringen voor functionele aanpassingen en/of onderhoud, die conform het stelsel voor rekening van de gebruiker komen.

Uit het onderzoek is gebleken dat er geen objectieve redenen zijn om de HCvS en AZ niet in het stelsel onder te brengen. Dit heeft echter nog niet geresulteerd in een gezamenlijke richting. Desalniettemin is er behoefte aan een uitspraak. Wij adviseren dit onderwerp mee te nemen in de besluitvorming die volgt op het evaluatierapport.

## 1.4 DOEL- EN VRAAGSTELLING

### 1.4.1 Doelstelling

Het evaluatieproces zoals dat in 2000 door de toenmalige staatssecretaris van VROM omschreven is, kent twee fasen. De eerste fase was een interne interdepartementale analyse. In de tweede fase is een externe analyse gedaan van de resultaten uit de eerste fase, aangevuld met extra onderzoek.

Voor het evaluatieproces gelden de volgende doelstellingen:

1. Doel van het evaluatieproject is zorg te dragen voor de totstandkoming van de evaluatie van de werking van het rijkshuisvestingsstelsel in de periode 1 januari 1999 tot 1 januari 2004.
2. Doel van de eerste fase van het evaluatieproject is te komen tot een analyse van de mate waarin de doelstellingen van de stelselwijziging gehaald zijn, resulterend in een voorlopige evaluatie.
3. Doel van de tweede fase van het evaluatieproject is te komen tot een analyse van de resultaten uit de eerste fase van de evaluatie, resulterend in een definitief evaluatierapport.

### 1.4.2 Vraagstelling en resultaat

De vraagstelling van het evaluatieproject is weergegeven in de vier thema's. Het onderzoek heeft zich gericht op en beperkt tot het beantwoorden van deze vragen.

1. De ontwikkeling van de huisvestingskosten van het Rijk:
  - In welke mate heeft de overheveling van de huisvestingsbudgetten naar de departementen geleid tot een afwegingsproces bij de departementen waarin ook de doelmatigheid van de huisvesting (oplossing) aan de orde komt?
  - In welke mate worden met het voorzien in (de realisatie en het beheer van) rijkshuisvesting door de Rgd schaal- en efficiencyvoordelen gerealiseerd voor het Rijk?

In de werkgroep die thema 1 en 2 besprak, heeft men om volledigheid te bewerkstelligen twee vragen toegevoegd aan de centrale vragen rond thema 1. Het toevoegen van deze vragen komt de volledigheid van het onderzoek ten goede. Het betreft de volgende vragen:

- Wat is het meerjarig beeld van de ontwikkeling van huisvestingskosten voor het Rijk?
  - In welke mate is er inzicht in de waardeontwikkeling van de vastgoedportefeuille?
2. Marktanalooq werken in relatie tot zelfvoorziening in de rijkshuisvesting:
    - In hoeverre komt de gebruiksvergoeding van nieuwe Rgd-projecten met een kwaliteit die vergelijkbaar is met projecten in de markt, overeen met de huren voor deze projecten in die markt?



- In welke mate is het nieuwe stelsel (waarvan de zogenaamde gedwongen winkelnering een onderdeel vormt) hierop van invloed?
  - In welke mate is de Rgd in staat met marktanaloge tarieven kosten en baten in evenwicht te houden?
  - In hoeverre is gedwongen winkelnering een randvoorwaarde voor het functioneren van het rijkshuisvestingstelsel?
3. De bijdrage aan het rijksbeleid:
- In welke mate draagt de rijkshuisvesting - via het verwerven en beheren van vastgoed - bij tot het ontwikkelen en/of realiseren van rijksbeleid ('rijksidealen')?
  - In welke mate vormen extra kosten van 'rijksidealen', die in beginsel niet voor rekening van de huurder of verhuurder kunnen worden gebracht, een belemmering?
4. Samenwerking binnen het rijkshuisvestingstelsel:
- In welke mate zijn de departementen in staat de nieuwe rol in het rijkshuisvestingstelsel adequaat in te vullen (ten aanzien van bijvoorbeeld expertise en kennisuitwisseling)?
  - In welke mate biedt het Ministerie van Financiën het geschikte financiële kader (onder andere de leenfaciliteit)?
  - Functioneert de taakverdeling tussen de Rgd (materieelbeheer) en Domeinen (juridisch-financieel beheer), zoals vastgelegd in het convenant, voldoende?
  - In welke mate slaagt de Rgd erin de huisvesting en het beheer ervan naar tevredenheid van de departementen te leveren?
  - Functioneert de Klantenraad voldoende?

Het resultaat van de eerste fase van het evaluatieproject omvat drie schriftelijke rapportages van de interdepartementale werkgroepen met de beantwoording van deze vragen.

In de tweede fase van de evaluatie stonden de volgende vragen centraal:

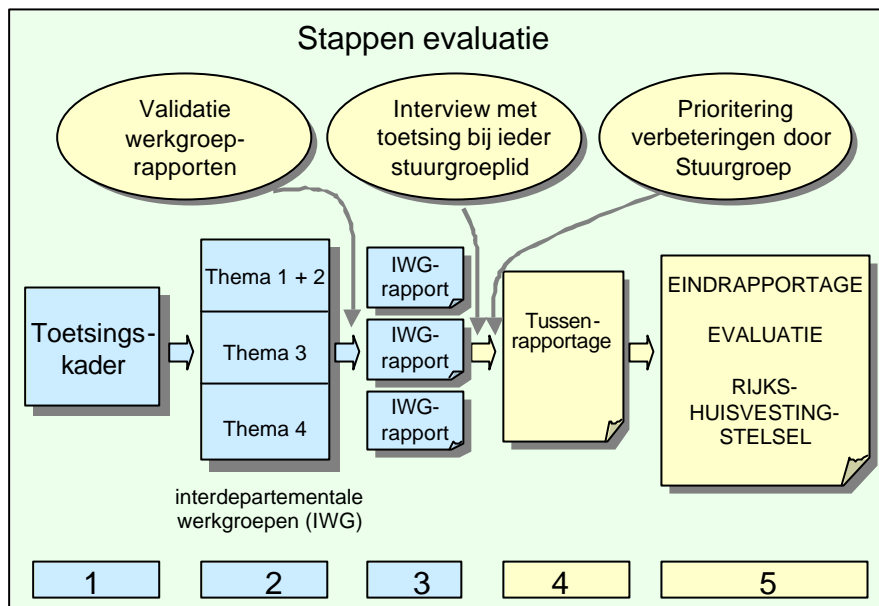
1. Zijn de conclusies en bevindingen van de werkgroepen volledig en consistent? Is inconsistentie of onvolledigheid op te lossen of aan te vullen?
2. Kunnen de door de werkgroepen geconstateerde 'witte vlekken' (onderwerpen waaraan de werkgroepen geen conclusies hebben kunnen verbinden) nader ingevuld worden?
3. Zijn de door de werkgroepen opgenomen voorstellen, in verband met noodzakelijk geacht vervolgonderzoek, relevant en effectief?

## 1.5 BESCHRIJVING EVALUATIEPROCES

Het evaluatieproces is enigszins uitgebreid ten opzichte van de oorspronkelijke aan Berenschot verstrekte opdracht. Om het rijkshuisvestingstelsel goed te kunnen evalueren en bruikbare aanbevelingen te formuleren, zijn de stuurgroepvergaderingen voorbereid en begeleid, is een interviewronde met alle stuurgroepleden gehouden en zijn verbeteringsvoorstellen voor de toekomst geformuleerd en afgestemd. De verbetervoorstellen zijn op het gebied van marktconformiteit getoetst aan de inrichting van het vastgoedbeheer van Getronics Nederland en Fortis Banken. De evaluatie is zorgvuldig opgebouwd en bestaat uit vijf stappen. Deze stappen zijn:

- Creëren toetsingskader. Hierin zijn de aspecten verwoord waarop de werking en opzet van het stelsel geëvalueerd worden.
- ‘Fact-finding’. Interdepartementale werkgroepen richten zich op het verzamelen van relevante gegevens en ervaringen, betrekking hebbend op het toetsingskader.
- Validatie rapporten interdepartementale werkgroepen. Berenschot heeft in goede samenwerking met de werkgroepen de rapporten gevalideerd, hetgeen betekent dat de rapporten logisch van opbouw en compleet zijn (antwoord geven op de gestelde vragen) en dat er een relatie is gelegd tussen de beantwoording van de centrale onderzoeksvragen en de gebruikte bronnen.
- Prioritering verbeteringen. Op basis van interviews met de stuurgroepleden en de expertview van Berenschot heeft de stuurgroep een prioritering aangebracht in de belangrijkste verbeterthema’s. Op basis van deze prioritering zijn voor de gekozen thema’s verbetervoorstellen uitgewerkt, die bij ieder stuurgroeplid afzonderlijk getoetst zijn en in een plenaire behandeling in de stuurgroep vastgesteld zijn.
- Eindrapportage evaluatie rijkshuisvestingstelsel. De opzet en werking van het rijkshuisvestingstelsel zijn op basis van het toetsingskader geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie worden in samenhang in de eindrapportage gepresenteerd. Tevens bevat de eindrapportage concrete aanbevelingen, gericht op een verbetering van de werking van het stelsel. Vanzelfsprekend zullen de accenten, zoals deze bij de stap ‘Prioritering verbeteringen’ zijn aangebracht, nadrukkelijk in de aanbevelingen herkenbaar zijn.

In de volgende figuur zijn de evaluatiestappen gevisualiseerd:



Figuur I: Stappen evaluatie.

## 1.6 LEESWIJZER

Dit rapport bevat een evaluatie van het rijkshuisvestingstelsel. De indeling van het rapport is gebaseerd op de vier onderzoeksthema's zoals de toenmalige staatssecretaris van VROM die medio 2000 heeft gedefinieerd. De opbouw van het rapport is als volgt:

Hoofdstuk 2 gaat in op het thema 'Ontwikkeling van de huisvestingskosten van het Rijk'. 'Marktanaloog werken in relatie tot zelfvoorziening in de rijkshuisvesting' komt in hoofdstuk 3 uitgebreid aan de orde. Het thema 'rijksbeleid' krijgt zijn beslag in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 behandelt de samenwerking binnen het stelsel. Het laatste hoofdstuk toont alle conclusies en aanbevelingen van het gehele evaluatieonderzoek. Hierin worden subconclusies en aanbevelingen op specifieke onderwerpen gecombineerd, waar de drie verbeteringsvoorstellen logischerwijs uit volgen.

## 2. KOSTEN

### 2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk betreft de ontwikkeling van de kosten van rijkshuisvesting en de invloed van de stelselwijziging hierop.

Centraal in dit hoofdstuk staat de vraag of de rijksoverheid doelmatiger met de middelen omgaat sinds de stelselwijziging. Doelstelling was deze kosten te verminderen in relatieve zin en 'geschoond' van veranderingen in personeelsbestand en andere ruimtevrage afnemers.

De ontwikkeling van de kosten van rijkshuisvesting wordt beoordeeld vanuit de volgende invalshoeken:

- De absolute en relatieve ontwikkeling van de kosten van rijkshuisvesting.
- De relatie tussen budgetten en kosten van rijkshuisvesting.
- De beïnvloedingsmogelijkheden van de kosten van rijkshuisvesting door de diverse belanghebbenden (prikkel).

In dit kader zijn in 2000 door de toenmalige staatssecretaris van VROM twee onderzoeksvragen (nummer 3 en 4) geformuleerd, waaraan door de interdepartementale werkgroep twee vragen zijn toegevoegd, die extra verdieping geven aan dit thema.<sup>2</sup> De vier vragen zijn:

1. Wat is het meerjarig beeld van de ontwikkeling van huisvestingskosten voor het Rijk?
2. In welke mate is er inzicht in de waardeontwikkeling van de vastgoedportefeuille?
3. In welke mate heeft de overheveling van de huisvestingsbudgetten naar de departementen geleid tot een afwegingsproces bij de departementen, waarin ook de doelmatigheid van de huisvesting(soplossing) aan de orde komt?
4. In welke mate worden met het voorzien in (de realisatie en het beheer van) rijkshuisvesting door de Rgd schaal- en efficiencyvoordelen gerealiseerd voor het Rijk?

### 2.2 GRONDSLAGEN VOOR KOSTENBEREKENINGEN



Een model dat bijdraagt aan een beter inzicht in de huisvestingslasten en sturing daarvan, is het RMR-model. Dit model wordt gehanteerd om de investerings- en exploitatiekosten van een specifiek project te vertalen naar een gebruiksvergoeding voor de huurder.

De huidige RMR2003 heeft in de afgelopen vijf jaar een ontwikkeling doorgemaakt. De hiervoor staande figuur geeft een chronologische weergave van de ontwikkeling van de regeling.

---

<sup>2</sup> Plan van aanpak Stelsevaluatie, Rijksgebouwendienst, 8 december 2003.

Ten tijde van de invoering van de stelselwijziging werden de kosten van huisvesting doorbelast aan de eindgebruiker met behulp van de Methodiek Gebruiksvergoeding Rijksgebouwendienst (MGR). Deze is naar aanleiding van de door Andersson Elffers Felix uitgevoerde tussenevaluatie aangepast en omgedoopt tot regeling Rekenmethodiek Rijksgebouwendienst (RMR). Vervolgens is de regeling op grond van voortschrijdende inzichten en verzoeken om gedifferentieerde kostenopslagen vervangen door de Rekenmethodiek Rijksgebouwendienst 2003 (RMR2003), die dateert uit december 2003 en van kracht is vanaf 1 juli 2003. Tegelijk met de RMR2003 is de Regeling Tarieven Rijksgebouwendienst (RTR2003) van kracht geworden, waarin de berekeningswijze van de ontwikkelkosten wordt geregeld.

Het RMR-model is als volgt te kenmerken:

- De totale gebruiksvergoeding gedurende een contractperiode is kostendekkend voor de gemaakte kosten in die periode.
- De kapitaallasten (rente plus afschrijving) worden bepaald door middel van een gedifferentieerde afschrijvingsmethodiek. Voor de verschillende elementen (casco, inbouw) worden verschillende afschrijvingstermijnen gehanteerd, waardoor in principe sprake is van een dalende gebruiksvergoeding bij contractverlenging.
- De opslagen voor onderhoud, beheer en overige worden berekend op grond van door de Rgd vastgestelde kengetallen.
- Het simulatiemodel contractering zorgt ervoor dat de hoogte van de gebruiksvergoeding afhankelijk is van de looptijd van het contract.
- Via een afbakeningsmethodiek is de verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud belegd bij zowel de huurder als de verhuurder.

Hoewel het RMR-model de inhoudelijke toets der kritiek heeft doorstaan, ervaren de huurders en de Rgd het model als complex. Het streven naar een 100% kostendekkende gebruiksvergoeding op objectniveau heeft geleid tot een administratieve complexiteit.

In 2003/2004 is het RMR2003-model overigens geëvalueerd door de Klantenraad.<sup>3</sup> Opvallend hierbij is dat de basiskritiek die gedurende de beschouwingsperiode door interne en externe partijen op het RMR-model is uitgeoefend, vrijwel niet in de evaluatie door de Klantenraad is meegenomen. Deze basiskritiek betrof de keuze van de berekeningsgrondslag (historische kostprijs in plaats van de gecorrigeerde vervangingswaarde) en de lengte van de afschrijvingstermijnen. In de paragrafen 3.2.1 en 3.2.2 wordt aandacht aan deze onderwerpen geschonken.

Belangrijkste conclusie van de evaluatie is dat het wenselijk is om te komen tot een betere risicoverdeling en meer flexibiliteit bij de huurders in termen van contractlengte en financierbaarheid.

---

<sup>3</sup> Slotdocument Werkgroep Klantenraad Evaluatie RMR, 26 november 2003.

## 2.3 FINANCIËLE INRICHTING VAN EN STURING BINNEN HET STELSEL

### 2.3.1 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Na de stelselwijziging zijn de verantwoordelijkheden ten aanzien van rijkshuisvesting bij de eindgebruiker, het departement, komen te liggen. De zeggenschap over de huisvesting en de middelen ter bekostiging van de huisvesting is gedecentraliseerd tot op het niveau van het individuele departement. De decentralisatie van huisvestingsbudgetten beïnvloedt op directe wijze de beslissingen die het departement maakt op het gebied van omvang, locatie, kwaliteit en tijd van huisvestingsprojecten en -beheer. Immers, in het huidige stelsel geldt dat de betaler bepaalt. Daarnaast beïnvloedt de decentralisatie op indirecte wijze alle overige allocatiebeslissingen in het departementale budget, ofwel de substitutie van deelbudgetten van onder meer huisvesting, personeel en organisatie en automatisering.

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van eindgebruikers worden geformaliseerd in de huurcontracten ofwel de gebruiksovereenkomsten, die qua juridische structuur een sterke analogie hebben met de huurcontracten op de commerciële markt. De gebruiksovereenkomsten waarborgen de continuïteit van het stelsel op de lange termijn.

### 2.3.2 (Financiële) sturingsrelaties binnen het stelsel

De stelselwijziging werd getypeerd als een overgang van het sturen op uitgaven naar het sturen op kosten. De introductie van het baten-lastenstelsel was hierbij een belangrijk hulpmiddel. Bij de invoering van de stelselwijziging is er naast de sturing op kosten via gebruiksvergoedingen als eerste slot in de vorm van een tweede slot een optionele grens aan de mogelijkheden van de leenfaciliteit aangebracht. Op het moment van de introductie van het stelsel was het financieringstekort echter tot een acceptabel niveau teruggebracht en is het binnen de evaluatieperiode niet nodig geweest om het slot te hanteren. Op dit moment speelt de sturing op uitgaven weer een rol in verband met een dreigende overschrijding van de EMU-grens.

Het baten-lastenstelsel is een belangrijke hulpmiddel om de financiële sturingsrelaties zichtbaar te maken en te illustreren. Er zijn drie belangrijke componenten van het baten-lastenstelsel waarop sturing plaatsvindt:

- Waardeontwikkeling: balans.
- Kostenontwikkeling: resultatenrekening.
- Uitgavenontwikkeling: staat van herkomst en besteding van middelen.

De sturing per component verschilt, evenals de effecten op lange en korte termijn. Ook beïnvloeden de componenten elkaar sterk over en weer. Zoals gezegd, kan de aandacht voor onderdelen van de sturing ook verschillen (zie volgend schema).

	<b>Financiële sturing</b> ®		
<b>Conjunctuur</b> <sup>-</sup>	<b>Waardeontwikkeling</b>	<b>Kostenontwikkeling</b>	<b>Uitgavenontwikkeling</b>
<b>Hoog</b>	0	0	0
<b>Laag</b>	0	+	+
<b>Invloed begrotingstekort</b>	0	+	+ +

+ = mate van focus

*Tabel I: Sturing per component.*

Onder (financiële) sturing verstaan wij het geheel van beïnvloedingsmogelijkheden om betrokkenen op een bepaalde manier te laten werken, en de daarbijbehorende evaluatiemiddelen ter beoordeling van de doelmatigheid hiervan.

In het stelsel kunnen de volgende actoren worden onderscheiden waartussen financiële sturingsrelaties bestaan:

- Ministerie van Financiën: tweedelijns budgettair toezicht op huisvestingsprojecten, incidentele budgetverstrekker, controller, beheerder leenfaciliteit.
- Departementen: afnemers en betalers van rijkshuisvesting.
- Departementale directies FEZ: eerstelijns budgettaire toetsing van de departementale huisvestingsvoorstellen, budgetverstrekker, controller.
- Rgd: agentschap, ontwikkelaar en beheerder van rijkshuisvesting, administratiekantoor, beleidsontwikkelaar.
- Ministerie van VROM/minister van VROM: eindverantwoordelijke.

#### *Financiële (sturings)relatie Ministerie van Financiën – departementen*

Het Ministerie van Financiën is in aanvang betrokken geweest bij het toevoegen van integrale huisvestingsbudgetten aan de departementale begrotingen. In deze begrotingen vindt geen 'earmarking' van huisvestings- of andere budgetten plaats, waardoor een departement de vrijheid heeft binnen zijn begroting de financiering vorm te geven en er budgettaire rust ontstaat. De sturing op doelmatige huisvesting vanuit Financiën is derhalve beperkt, want er worden feitelijk geen bijzondere voorwaarden gesteld aan de huisvestingsbudgetten op de departementale begrotingen.

De eindgebruikers ervaren deze budgettaire rust als positief. Doordat alle huisvestingsgerelateerde uitgaven vanuit de departementale begroting plaatsvinden, wordt tevens het inzicht op departementaal niveau in de samenstelling en ontwikkeling van kosten vergroot, hetgeen kan bijdragen aan een grotere doelmatigheid bij de besteding van rijksmiddelen.

In de beschouwingsperiode is gebleken dat de sturing vanuit Financiën op doelmatige huisvesting binnen het stelsel beperkt is. Dat komt mede doordat er weinig instrumenten zijn ontwikkeld om doelmatigheid te meten (zie ook subparagraaf 2.5.3) en er weinig informatie voorhanden is die als input voor evaluaties kan dienen.

Hoewel beperking van de directe sturing (in dit geval van het Ministerie van Financiën) juist een van de uitgangspunten is geweest van de decentralisatie van middelen (meer sturing op decentraal niveau), beschouwen verschillende betrokkenen dit als nadelig.<sup>4</sup>

Opvallend is daarnaast dat een gedeelte van de rijkshuisvesting volledig buiten het stelsel valt, zoals reeds eerder gemeld (paragraaf 1.3). In die gevallen werkt sturing op een andere wijze en zou een alternatieve evaluatie hiervan op zijn plaats zijn.

De huisvesting van de geprivatiseerde rijksmusea bijvoorbeeld valt wel binnen het rijkshuisvestingstelsel, de verhuur vindt plaats door middel van een bijzondere interne verhuurovereenkomst (IVR). De introductie van bijvoorbeeld doelmatigheidscriteria voor musea is, mede door de lastige vaststelling van genoemde criteria, onvoldoende belicht.

### *Financiële (sturings)relatie Ministerie van Financiën – Rgd*

Het Ministerie van Financiën is via de leen- en depositofaciliteit financier van het rijkshuisvestingstelsel. In deze rol verstrekt het leningen voor huisvestingsprojecten aan de Rgd. Het ministerie ontvangt vergoedingen van de Rgd in de vorm van rente- en aflossingsbetalingen. De aflossingsbedragen komen overeen met de afschrijvingskosten.

Door (dreigende) tekorten van het Nederlandse EMU-saldo zijn beperkende financieringsmaatregelen genomen. Het in 2004 ingestelde leenplafond vormt een terugkeer naar sturing op uitgaven in plaats van sturing op kosten. Indien deze maatregelen tijdelijk blijken te zijn, worden hiervan geen ingrijpende gevolgen verwacht voor de financierbaarheid van de portefeuille. Bij een structureel leenplafond betekent dat een fundamentele wijziging in de werking van het stelsel.

Het na overleg in de ministerraad verstrekken van leningen via de leen- en depositofaciliteit door het Ministerie van Financiën aan de Rgd past in het streven van de rijksoverheid om een meer resultaatgerichte bedrijfsvoering in te voeren. De faciliteit speelt een rol bij de exploitatie (het beheer) van de rijkshuisvesting door de Rgd. Met behulp van de faciliteit is de Rgd in staat om tijdelijke tekorten in de exploitatie te belenen (lasten groter dan baten) of tijdelijke overschotten rentedragend op een depositorekening te plaatsen (baten groter dan lasten).

Echter, in de praktijk is sprake geweest van een structureel overschot op de exploitatie en als gevolg daarvan een aanzienlijke terugvloeiing naar de algemene middelen. Hiertegen zijn veel bezwaren geuit. De gebruikers van rijkshuisvesting brengen naar voren dat een structureel overschot in de middelen van de Rgd zou moeten terugvloeien naar de gebruikers door middel van bijvoorbeeld kortingen in de gebruiksvergoedingen. In de markt zou het terugvloeien van dit overschot naar de klant niet aan de orde zijn. De Rgd voert aan dat men (meer) aan fondsvorming zou willen doen ter voorbereiding op zwaardere tijden. Onduidelijk is of de huidige voorzieningen van de Rgd niet reeds zijn berekend op een dergelijke periode.

---

<sup>4</sup> Interviews leden Stuurgroep Evaluatie Stelselherziening Rijkshuisvesting door Berenschot, mei/juni 2004.



In onze optiek zouden er doelmatigheidskaders moeten worden vastgesteld, die zowel de departementale directies FEZ als eerstelijnstoezicht, als het Ministerie van Financiën als tweedelijnstoezicht in staat moeten stellen een stelselmatige evaluatie van de financiering en leen-/depositofaciliteiten uit te voeren. Deze doelmatigheidscriteria ontbreken met als gevolg dat evaluaties naar onze mening onvoldoende hebben plaatsgevonden.

### 2.3.3 Leen- en depositofaciliteit

Bij de overgang van kasverplichtingenstelsel naar baten-lastenstelsel is – in verband met de wenselijkheid van een meer resultaatgerichte bedrijfsvoering binnen het Rijk – besloten om diensten onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid te bieden intern geldmiddelen tegen een rentevergoeding te lenen dan wel liquide middelen die tijdelijk niet benodigd zijn, intern rentedragend uit te zetten.

In de Stuurgroep Stelsevaluatie wordt gewezen op de invloed van het Ministerie van Financiën in het huidige stelsel op departementen met een grote huisvestingsportefeuille. Daarbij wordt gedoeld op het feit dat departementen door wijzigingen in de leen-/depositofaciliteit geconfronteerd kunnen worden met financiële gevolgen op andere beleidsterreinen. Dit is in de evaluatieperiode overigens niet voorgekomen. Overigens zijn wijzigingen in de regeling leen- en depositofaciliteit onderdeel van ministerraadsbesluitvorming.

### 2.3.4 Budget- versus exploitatiesturing

Binnen het kasverplichtingenstelsel wordt in de begroting en verantwoording alleen gekeken naar het jaar waarin een uitgave wordt gedaan. Binnen het baten-lastenstelsel wordt afgeschreven op uitgaven die meerjarig nut hebben. Daardoor komen de kosten van kapitaaluitgaven gespreid ten laste van de begrotingen in die jaren waarin de investering tot gebruik leidt.

Als belangrijkste doelstelling van de regering voor de invoering van een baten-lastenstelsel gold dat (de besluitvorming over) de doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsuitgaven (zou) zouden verbeteren, omdat het in het baten-lastenstelsel beter mogelijk is om de totale kosten zichtbaar te maken. Ook de toekomstige kosten worden in de investeringsafweging meegenomen. Dit zijn de zogenoemde life cycle costs: kosten van aanschaf en gebruik (exploitatie) van een kapitaalgoed.

In het algemeen worden de verkregen inzichten in verrichte en toekomstige investeringen én de daaruit voortvloeiende exploitatie als positief ervaren.

De tweede doelstelling van de invoering van het baten-lastenstelsel was het verbeteren van de allocatie van overheidsgeld. Met het baten-lastenstelsel zou een evenwichtige afweging van investeringsuitgaven versus lopende uitgaven mogelijk worden.

Op het terrein van de huisvesting heeft de overgang naar het baten-lastenstelsel ervoor gezorgd dat investeringsbeslissingen worden genomen mede op grond van de lopende en toekomstige exploitatie van de departementale huisvestingsportefeuille.

Een derde doelstelling van de invoering van het baten-lastenstelsel was het realiseren van een eenduidige begrotingsnormering.<sup>5</sup> In dit kader stellen wij dat er mogelijkheden zijn om tot meer begrotingsnormering over te gaan, waardoor departementale prestaties beter met elkaar vergeleken kunnen worden.

In het kasverplichtingenstelsel werd primair gestuurd op uitgaven en niet op kosten. Dit betekende jaarlijks grote fluctuaties in budgetten. Ministeries zetten in het verleden vaak een substantieel deel van hun budgetten en onderuitputting in voor het realiseren van met name investeringsprojecten.

Het nieuwe stelsel moest primair sturing op kosten mogelijk maken. Budgetsturing vindt plaats op basis van het beschikbare integrale budget, dat gebaseerd is op kosten en niet op uitgaven. Onderdelen van departementen die beschikken over een baten-lastenstelsel, hebben meer mogelijkheden om incidentele uitgaven over meerdere jaren te financieren. Dit brengt budgettaire rust met zich mee.

### 2.3.5 Control, toezicht en informatieverstrekking

De klanten, de departementen, zetten vraagtekens bij de administratieve transparantie van de Rgd. Dit is mede een gevolg van een toename van de administratieve complexiteit, het gebrek aan uniformering en standaardisering, de klantvriendelijkheid van de Rgd en het ontbreken van een gezamenlijke sturing van departementen, Financiën en Rgd gericht op een doelmatig stelsel. Alle betrokken spelers binnen het stelsel hechten zeer aan verbetering van de transparantie en een afname van de administratieve lastendruk.

Het verdient aanbeveling de huidige regels en procedures kritisch tegen het licht te houden. Dit geldt ook voor de kostenstructuur, de wijze waarop apparaatskosten worden verdisconteerd in de tarieven en de financiering van projecten.

De ATB kan hier als systeemtoezichthouder naast departementale auditediensten een rol vervullen.

### 2.3.6 Aard en omvang portefeuille rijkshuisvesting

Tot het rijkshuisvestingstelsel behoren volgens de Methodiek Gebruiksvergoeding Rijkgebouwendienst alle eigendoms- en huurobjecten, met uitzondering van:

- Objecten van derden en vierden.
- Monumenten met een erfgoedfunctie.
- Panden van het Koninklijk Huis, de Hoge Colleges van Staat en van het Ministerie van Algemene Zaken.

Terreinen en kazernegebouwen van Defensie behoren evenals ambassades van Buitenlandse Zaken en gebouwen van Verkeer en Waterstaat bij infrastructurele werken, niet tot het rijkshuisvestingstelsel. Overigens behoorden deze gebouwen voor de stelselwijziging eveneens niet tot de portefeuille van de Rgd.

---

<sup>5</sup> Begroting en verantwoording in balans: *Het baten-lastenstelsel voor de rijksoverheid*, Algemene Rekenkamer, 2003.

De Rgd beheerde ultimo 2003 circa tweeduizend objecten met een gezamenlijke grootte van 7,0 miljoen m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlakte (bvo), waarvoor in 2003 ruim €940 miljoen aan gebruiksvergoedingen werd ontvangen.

**Vastgoedportefeuille Rgd in 1000 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak (bvo), verdeeld naar klanten**

	Ultimo 1999	In % 1999	Ultimo 2000	In % 1999	Ultimo 2001	In % 1999	Ultimo 2002	In % 1999	Ultimo 2003	In % 1999
<i>Categorieën binnen de huur-verhuursystematiek</i>										
Buitenlandse Zaken	88	1,4%	85	1,4%	87	1,4%	99	1,6%	118	1,9%
Justitie	2.045	33,6%	2.089	34,3%	2.163	35,5%	2.315	38,0%	2.688	44,2%
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	179	2,9%	223	3,7%	230	3,8%	242	4,0%	266	4,4%
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	623	10,2%	609	10,0%	622	10,2%	627	10,3%	680	11,2%
Financiën	1.036	17,0%	1.071	17,6%	1.052	17,3%	1.105	18,2%	1.196	19,6%
Defensie	85	1,4%	85	1,4%	80	1,3%	79	1,3%	81	1,3%
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	152	2,5%	158	2,6%	157	2,6%	158	2,6%	156	2,6%
Verkeer en Waterstaat	420	6,9%	431	7,1%	421	6,9%	444	7,3%	517	8,5%
Economische Zaken	196	3,2%	188	3,1%	192	3,2%	196	3,2%	229	3,8%
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	203	3,3%	203	3,3%	216	3,5%	227	3,7%	223	3,7%
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	80	1,3%	85	1,4%	104	1,7%	108	1,8%	128	2,1%
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	262	4,3%	242	4,0%	245	4,0%	248	4,1%	290	4,8%
Leegstand binnen de huur-verhuursystematiek	114	1,9%	128	2,1%	135	2,2%	103	1,7%	92	1,5%
Niet-rijksdiensten	282	4,6%	261	4,3%	275	4,5%	281	4,6%	52	0,9%
Subtotaal binnen de huur-verhuursystematiek	5.765	94,7%	5.857	96,2%	5.979	98,2%	6.232	102,4%	6.716	110,3%
<i>Categorieën waarvoor de huur-verhuursystematiek niet geldt</i>										
Huis der Koningin	92	1,5%	91	1,5%	90	1,5%	90	1,5%	90	1,5%
Hoge Colleges van Staat	134	2,2%	158	2,6%	140	2,3%	139	2,3%	153	2,5%

	Ultimo 1999	In % 1999	Ultimo 2000	In % 1999	Ultimo 2001	In % 1999	Ultimo 2002	In % 1999	Ultimo 2003	In % 1999
Algemene Zaken	20	0,3%	16	0,3%	16	0,3%	17	0,3%	48	0,8%
Monumenten met erfgoedfunctie	57	0,9%	64	1,1%	39	0,6%	44	0,7%	44	0,7%
Leegstand buiten de huur-verhuursystema- tiek	19	0,3%	16	0,3%	50	0,8%	41	0,7%	5	0,1%
<i>Subtotaal buiten de huur-verhuursystema- tiek</i>	322	5,3%	352	5,8%	335	5,5%	331	5,4%	340	5,6%
<b>Totaal</b>	<b>6.087</b>	<b>100,0%</b>	<b>6.210</b>	<b>102,0%</b>	<b>6.314</b>	<b>103,7%</b>	<b>6.563</b>	<b>107,8%</b>	<b>7.056</b>	<b>115,9 %</b>

Tabel II: Vastgoedportefeuille Rgd (bron: Rgd).

We constateren sinds de invoering van de stelselwijziging een stijging van het aantal m<sup>2</sup> bvo dat binnen de huur-verhuursystematiek valt van ruim 16%.

Buiten het huur-verhuurstelsel wordt een tamelijk stabiele portefeuille van 0,3 miljoen m<sup>2</sup> bvo aan ruimte beheerd door de Rgd.

Enkele sleuteldata:

- Eigendom           73% eigendom  
                          27% huur
- Functie             56% kantoorgebouwen  
                          18% penitentiaire inrichtingen  
                          9% bedrijfsgebouwen  
                          17% overige gebouwen

## 2.4 ONTWIKKELING VAN DE HUISVESTINGSKOSTEN VAN HET RIJK

### 2.4.1 Meerjarig beeld van de ontwikkeling van de huisvestingskosten

Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de huisvestingskosten ten gevolge van de stelselwijziging, is zowel het verloop van de kosten voor als na de stelselwijziging van belang. Voor de stelselwijziging werden echter geen kosten maar uitgaven geadmistreerd, waardoor dit het enige gegeven is waarmee de beide perioden met elkaar kunnen worden vergeleken. De uitgaven vertonen sinds 1994 het volgende verloop:

In euro's van nu	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Investerings	335.086	437.208	363.620	374.897	527.505	367.802	413.591	331.403	606.762	483.450
Huren aan de markt	167.049	175.682	209.723	224.558	256.936	204.121	218.584	228.955	247.802	282.574
Onderhoud	98.352	126.930	152.190	140.373	152.238	64.645	65.331	80.819	45.386	80.288
Apparaatskosten	74.154	72.381	67.381	72.090	82.183	79.123	76.676	96.238	99.077	89.069
Niet-Rgd	Onbekend - in te vullen door departementen									
Totaal	674.641	812.201	792.914	811.918	1.018.862	715.691	774.182	737.415	999.027	935.381

Tabel III: Meerjarig beeld van de uitgaven aan rijkshuisvesting (prijspeil 2004) (bron Rgd).

Uit tabel III kan geconcludeerd worden dat de uitgaven sinds de stelselwijziging niet substantieel gestegen zijn. Wel is een verhoging van de investeringen waar te nemen, die gecompenseerd wordt door de overige uitgaven. Men kan hieraan echter geen conclusies verbinden over het verloop van de kosten van de rijkshuisvesting.

Voor de kosten van rijkshuisvesting moeten wij ons beperken tot de beschouwingsperiode na de stelselwijziging. Tevens dienen wij ons te beperken tot de door de departementen betaalde gebruiksvergoedingen. Kosten van services, adviezen, à-fonds-perdu investeringen en de door departementen zelf gemaakte kosten, zijn niet opgenomen. Op portefeuilleniveau hebben de gebruiksvergoedingen zich als volgt ontwikkeld:

LASTEN RIJKSOVERHEID (totaal gebruiksvergoedingen) Alle bedragen x €1,0 miljoen	1999	2000	2001	2002	2003
Lasten rijksoverheid	€708	€787	€808	€850	€942
Procentuele groei t.o.v. 1999		11%	14%	20%	33%

Tabel IV: Lasten rijksoverheid (prijspeil 2003) (bron: rapport interdepartementale werkgroep thema 1+2).

Alle genoemde cijfers zijn, net als bij de overige tabellen in dit hoofdstuk, vergelijkbaar gemaakt op het prijspeil 2003 door de genoemde cijfers te corrigeren voor inflatie.

Uit tabel IV kan geconcludeerd worden dat binnen de beschouwingsperiode 1999-2003 de kosten van huisvesting met 33% zijn gestegen. Daar dient direct aan toe te worden gevoegd dat de vraag naar huisvesting vanuit de departementen eveneens is gestegen, bijvoorbeeld als gevolg van een toename van het aantal fte kantoorpersoneel, of de toename van het aantal gevangenen dat 'gehuisvest' dient te worden. De stijging van de vraag in m<sup>2</sup> bvo bedroeg 16% (zie tabel II). In dezelfde periode steeg het aantal fte met 9% (van 108.660 naar 117.980) en het aantal gevangencellen met 6% (van 13.207 naar 14.006). De stijging van het aantal m<sup>2</sup> bvo is daarmee hoger dan op grond van deze cijfers verwacht mocht worden.

In hoeverre, gecorrigeerd voor deze invloeden, de kosten per fte of gevangene gestegen zijn, wordt behandeld in paragraaf 2.4.3.

#### 2.4.2 Inzicht in de waardeontwikkeling van de vastgoedportefeuille

Bij de stelselwijziging is ervoor gekozen de historische kostprijs als waarderingsgrondslag voor de vastgoedportefeuille te hanteren. Deze kostprijs werd vervolgens gecorrigeerd aan de hand van afschrijvingen conform het vastgelegde afschrijvingsmodel. De daaruit resulterende boekwaarde vormde de grondslag voor de berekening van de gebruiksvergoeding. Deze waarderingsgrondslag geeft inzicht in de boekwaardeontwikkeling op lange termijn. Eind 2003 bedroeg de som van de boekwaarden van eigendomspanden circa €4 miljard.

In de staatsbalans is de waarde van de vastgoedportefeuille opgenomen tegen een andere waarderingsgrondslag. Deze gaat uit van historische bouw- en stichtingskosten, die jaarlijks worden geïndexeerd met een CBS-indexcijfer voor de bouw voor grond en infrastructurele werken. Over de geïndexeerde waarde wordt jaarlijks afgeschreven. Eind 2003 bedroeg de waarde op de staatsbalans circa €10 miljard.

Daarnaast is er de WOZ-waardebepaling voor belastingen. Daarbij wordt uitgegaan van de waarde in het economisch verkeer: de prijs die in een normale verkoopsituatie wordt gerealiseerd. Voorzover het de eigendomspanden betreft, wordt de WOZ-waarde geregistreerd door Domeinen, onder andere ten behoeve van de betaling van onroerendezaakbelasting.

De Rgd verricht de komende tijd nader onderzoek naar de wijze waarop de verschillende waarderingmethoden zich tot elkaar verhouden, en naar de vraag wat een slimme methode is om de waardeontwikkeling van de vastgoedportefeuille te vergelijken met die van de markt. Het lijkt veelbelovend om aansluiting te zoeken bij de registratie van de WOZ-waarde van de eigendomspanden door Domeinen. Gemiddeld genomen biedt de WOZ-waarde voor courante objecten een goede, doch voorzichtige vergelijking met de marktwaarde.

#### 2.4.3 Heeft het stelsel geleid tot meer doelmatigheid?

Met de stelselwijziging werd beoogd het kostenbewustzijn bij de ministeries ten aanzien van huisvestingsbeslissingen te verhogen. In deze paragraaf beoordelen wij of deze doelstelling ook is behaald. We analyseren daartoe de kostenontwikkeling van deelportefeuilles aan de hand van doelmatigheidsindicatoren. We gebruiken hiertoe verschillende indicatoren:

- Het brutovloeroppervlak (bvo) per fte.
- De gebruiksvergoeding per fte.
- De gebruiksvergoeding per m<sup>2</sup> bvo.

In samenwerking met IRF en de Rgd is van verschillende deelportefeuilles getracht de doelmatigheid te bepalen.

#### *Deelportefeuille kantoorpanden (56% van de portefeuille)*

Voor de kantoorpanden is het aantal m<sup>2</sup> bvo per fte een bruikbare indicator. De cijfers zien er als volgt uit:

PORTEFEUILLE EN FTE	1999	2000	2001	2002
Oppervlakte kantoor in m <sup>2</sup> bvo	2.757.271	2.832.760	2.922.379	3.079.234
Personeel kantoorpanden in fte	73.150	74.790	77.960	82.670
Bvo per fte <sup>6</sup>	42 - 44	42 - 45	42 - 44	41 - 44

Tabel V: Portefeuille en personeel kantoorpanden (bron: NIDI/Rgd).

<sup>6</sup> De cijfers zijn per 31-12 van het betreffende jaar. De cijfers van het aantal fte voor kantoorpanden zijn afkomstig van het NIDI. De cijfers van het aantal m<sup>2</sup> bvo kantoor zijn aangeleverd door de Rgd. Het NIDI hanteert echter een ruimere definitie van kantoorpanden dan de Rgd. De Rgd schat het aantal fte in de als kantoorpand aangemerkte gebouwen circa 10-15% lager dan het NIDI. Derhalve wordt een bandbreedte gepresenteerd voor de indicator bvo/fte.

Geconcludeerd kan worden dat de stelselwijziging voor de kantoorpanden niet geleid heeft tot een substantiële verlaging van het aantal m<sup>2</sup> bvo per fte. Bij de start van het stelsel is in de Methodiek Gebruiksvergoeding Rijksgebouwendienst echter wel een normvergoeding vastgesteld. De departementen krijgen per 1 januari 2014 een vergoeding die gebaseerd is op 34 m<sup>2</sup> bvo per fte voor de kantoorpanden. In de tabel is geen ontwikkeling zichtbaar die zal leiden tot verlaging van de oppervlakte per fte in de richting van het gewenste niveau. Op microniveau zijn overigens wel ontwikkelingen waar te nemen die wijzen op een vergroot doelmatigheidsbesef bij de departementen (i.e. nieuwbouw hoofdzetel Justitie/Binnenlandse Zaken en de afstootoperatie bij de Belastingdienst). Ook is bekeken of de stelselwijziging heeft geleid tot lagere kosten per fte voor de kantoorpanden.

GEBRUIKSVERGOEDING EN FTE	1999	2000	% groei tov '99	2001	% groei tov '99	2002	% groei tov '99
Gebruiksvergoeding in miljoenen euro's	353	388	9,9%	411	16,4%	449	27,2%
Personeel kantoorpanden in fte	70.095	73.150	4,3%	74.790	6,7%	77.960	11,2%
Gebruiksvergoeding in euro per fte	5.037	5.306	5,3%	5.496	9,1%	5.762	14,4%

Tabel VI: Gebruiksvergoedingen en personeel kantoorpanden (prijsspeil 2003) (bron: Rgd / NIDI).

De gebruiksvergoeding per fte voor alle kantoorpanden is in de eerste vier jaar van de evaluatieperiode substantieel gestegen (+14%). Uit tabel V blijkt dat dit geen gevolg is van een stijging van het aantal m<sup>2</sup> bvo per fte. Derhalve is sprake van een pure kostenstijging. Deze duidt echter niet noodzakelijkerwijs op een ondoelmatiger huisvesting, maar hangt mede samen met de rekenmethodiek die ten grondslag ligt aan de bepaling van de gebruiksvergoeding en de wijze waarop het vastgoed bij aanvang van het stelsel is gewaardeerd.

Na de eerste contractperiode daalt de gebruiksvergoeding bij de Rgd immers substantieel als gevolg van wegvallende afschrijvings- en rentebedragen over investeringen in inbouw en installaties (afschrijftermijn vijftien jaar, zie subparagraaf 3.2.3). Inbouw en installaties maken veelal circa de helft van de totale investeringssom uit. De afschrijving van deze componenten vormt dan tot 75% van de totale afschrijvingskosten bij aanvang. Bij contractverlengingen leidt dit tot een substantiële daling van de gebruiksvergoeding. Overigens past hierbij wel de kanttekening dat herinvestering door de Rgd weer kan leiden tot verhoging van zowel afschrijving als rente. Indien deze niet wegvallen, maar als gevolg van herinvestering opnieuw geactiveerd worden, zou de gebruiksvergoeding zelfs kunnen stijgen na de eerste contractperiode.

Bij aanvang van de stelselherziening is het bestaande vastgoed gewaardeerd tegen nieuwbouwwaarde (prijsspeil 1999, inclusief grond), teruggeïndexeerd naar prijspeil 1984 en vervolgens lineair afgeschreven naar 1999. Nieuw vastgoed is en wordt gewaardeerd tegen de investeringssom. Dit resulteert in een substantieel hogere gebruiksvergoeding voor nieuw vastgoed dan voor vastgoed dat bij aanvang van het stelsel deel uitmaakte van de rijkshuisvestingsportefeuille.

Bij deze twee verklaringen voor de gestegen kosten kan overigens wel worden opgemerkt dat de rente in de beschouwingsperiode fors is gedaald, waardoor bij gelijkblijvende gebruiksvergoeding meer geïnvesteerd kan worden.

Sinds 1999 zijn er bijna geen contracten afgelopen. Het voordeel van kostenverlaging bij contractverlengingen doet zich dus nog niet of nauwelijks voor, terwijl nieuwe contracten door de gekozen systematiek wel onvermijdelijk leiden tot kostenstijgingen. Overigens leidt het afsluiten van allonges (contractwijzigingen, bijvoorbeeld ten gevolge van renovatie of verbouwingen) wel tot een hogere gebruiksvergoeding, maar niet tot een verhoging van het aantal m<sup>2</sup> bvo.

Op de lange termijn (vanaf 2006 lopen contracten op grote schaal af) is het mogelijk te beoordelen of de kostenstijging bij vervanging van vastgoed zal worden gecompenseerd door kostendalingen door de verlenging van bestaande contracten.

#### *Deelportefeuille kernministeries (20% van de kantoorpanden)*

Voor de kernministeries, een deelverzameling van de kantoorpanden, is het aantal m<sup>2</sup> bvo per fte eveneens een goede indicator. Het aantal m<sup>2</sup> bvo in kernministeries is slechts met uitzonderlijke inspanning beschikbaar te stellen. De gebruiksvergoeding per fte is wel bekend. De cijfers zien er als volgt uit:

<b>PORTEFEUILLE EN FTE</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>% groei tov '99</b>	<b>2001</b>	<b>% groei tov '99</b>	<b>2002</b>	<b>% groei tov '99</b>
Gebruiksvergoeding in miljoenen euro's	87	94	8,0	90	3,5	89	2,3
Personeel kernministeries in fte	17.230	18.730	8,7	18.430	7,0	19.120	11,0
Gebruiksvergoeding in euro per fte	5.036	5.067	0,6	4.874	-3,2	4.684	-7,0

*Tabel VII: Gebruiksvergoedingen en personeel kernministeries (prijsspeil 2003) (bron: Rgd).*

Voor de kernministeries daalde de indicator gebruiksvergoeding per fte tot 2002. In 2002 is echter een scherpe stijging waar te nemen, die voornamelijk toe te schrijven is aan het gereedkomen van nieuwbouwprojecten. De stijging van de kosten per fte voor de totale kantoorportefeuille is voor de kernministeries niet waargenomen.

#### *Deelportefeuille specifieke panden (44% van de portefeuille)*

Alle overige panden (niet zijnde kantoorpanden) worden in dit kader als specifiek gekwalificeerd. Binnen deze categorie zijn natuurlijk verschillende deelcategorieën te onderscheiden, maar gemakshalve worden ze als één categorie behandeld.

Voor de categorie specifieke panden, die voornamelijk bestaat uit penitentiaire inrichtingen, gerechtsgebouwen en cultuurgebouwen, is de indicator kosten per fte geen bruikbare. Indicatoren als m<sup>2</sup> bvo per gevangene en kosten per gevangene voor de gevangenen of m<sup>2</sup> bvo en kosten per rechter of officier van justitie voor de gerechtsgebouwen zouden veel bruikbaar zijn. Bij gebrek aan deze indicatoren kan naar de ontwikkeling van de totale kosten per m<sup>2</sup> bvo worden gekeken.



Van deze categorie zijn de volgende gegevens bekend:

<b>SPECIFIEKE PANDEN</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>% groei tov '99</b>	<b>2001</b>	<b>% groei tov '99</b>	<b>2002</b>	<b>% groei tov '99</b>
Oppervlakte in 1.000 m <sup>2</sup> bvo	3.010	3.020	0,33	3.050	1,33	3.150	4,65
Gebruiksvergoeding in miljoenen euro's	355	399	12,39	397	11,83	401	12,96
Gebruiksvergoeding per m <sup>2</sup> bvo	118	132,1	11,95	130,1	10,25	127,3	7,88

Tabel VIII: Kengetallen specifieke panden (prijspeil 2003) (bron: bewerking tabel II en tabel V).

De stijging in 2000 is dermate groot dat daar een externe verklaring voor moet worden gezocht: de afkoop van een groot aantal leasecontracten op justitiegebouwen, de zogenaamde Badine-panden. De invloed van deze externe factor is evenwel niet gekwantificeerd. Of de stijging hiermee volledig verklaard is, is niet te zeggen. In ieder geval is sinds de (exceptionele) stijging in 2000 de twee daaropvolgende jaren een daling van de gebruiksvergoeding per m<sup>2</sup> opgetreden.

In totaliteit wordt geconcludeerd dat voor de deelportefeuille 'specifieke panden' de gebruiksvergoeding per m<sup>2</sup> bvo na een aanvankelijk stijging nu een dalende trend vertoont. Voor de deelportefeuille 'kernministeries' is de indicator gebruiksvergoeding per fte niet gestegen. Voor de deelportefeuille 'alle kantoren' is echter een stijging van 14% waar te nemen van de indicator gebruiksvergoeding per fte over de periode 1999-2002.

#### 2.4.4 Realisatie van schaal- en efficiencyvoordelen door Rgd

Binnen het huisvestingsstelsel kunnen zich drie schaalvoordelen voordoen:

- *Omvang van de portefeuille.* Een samenbindende visie op de ontwikkeling van zowel de vraag als het aanbod ontbreekt. Daardoor ontbreekt een duidelijk kader voor individuele huisvestingsbeslissingen, waarmee het ad-hockarakter wordt bestendigd. Het voordeel van een beschouwing op portefeuilleniveau wordt daarom niet optimaal benut. Er kan immers binnen de entiteit Rijk zowel sturing op vraag als sturing op aanbod plaatsvinden. Hierdoor kunnen risico's nog meer worden beperkt, maar bestaat ook de mogelijkheid tot proactief handelen zonder dat daar al een directe klantvraag tegenover staat. Een krachtige portefeuillevisie kan zeer effectief zijn, zoals wordt aangetoond bij de realisatie van huisvesting rond stationslocaties.
- *Inkoopvoordelen.* De Rgd heeft de mogelijkheid efficiencywinst te behalen door voordelig in te kopen. Tegelijkertijd realiseert de dienst huisvesting via een projectmatige aanpak. Dit wil zeggen dat diensten of producten ten behoeve van elk project afzonderlijk worden ingekocht, en niet per dienst of product over meer projecten heen. Hierdoor zijn inkoopvoordelen moeilijk aantoonbaar en misschien wel in mindere mate gerealiseerd. Uitzonderingen hierop zijn bijvoorbeeld collectieve energie-inkoop en dagelijks onderhoud.
- *Risicospreiding.* Gelet op de omvang van de portefeuille, kan de Rgd de meeste risico's die het resultaat zowel positief als negatief kunnen beïnvloeden, opvangen. Daarvoor geldt immers de wet van de grote getallen. Thans wordt bijvoorbeeld het leegstandsrisico en het verschil tussen voor- en nacalculatie doorberekend aan de klanten, waardoor er bij de Rgd weinig prikkels zijn om dit optimalisatievoordeel optimaal te benutten.

## 2.5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 2.5.1 Conclusies

Indien we de conclusies plaatsen in het licht van de vier evaluatievragen, ontstaat het volgende beeld:

*Vraag 1: Wat is het meerjarig beeld van de ontwikkeling van huisvestingskosten voor het Rijk?*

Er kan geen uitspraak worden gedaan over de kostenontwikkeling ten opzichte van de periode voorafgaand aan de stelselwijziging. In de periode na de stelselwijziging zijn de huisvestingskosten van de totale portefeuille gestegen met circa 30%. Deze stijging is voor 16% verklaarbaar door de toename van het aantal m<sup>2</sup> bvo. De overige 14% is het gevolg van prijsstijgingen, boven de inflatie volgens het consumentenprijsindexcijfer. De prijsstijging kan mede verklaard worden door het feit dat nieuwe contracten door de gekozen systematiek onvermijdelijk een hogere gebruiksvergoeding kennen dan de contracten die in 1999 werden afgesloten. Een andere verklaring kan gezocht worden in het afsluiten van allonges, die wel tot een hogere gebruiksvergoeding leiden, maar niet tot een verhoging van het aantal m<sup>2</sup> bvo. Daar staat tegenover dat de rente in de beschouwingsperiode fors is gedaald, waardoor bij gelijkblijvende gebruiksvergoeding meer geïnvesteerd kan worden.

*Vraag 2: In welke mate is er inzicht in de waardeontwikkeling van de vastgoedportefeuille?*

Er is zeer beperkt inzicht in de waardeontwikkeling van de vastgoedportefeuille. Bij de Rgd wordt de boekwaarde geadministreerd, maar die zegt niets over de marktwaarde. Op de staatsbalans wordt een waarde geadministreerd die is gebaseerd op de geïndexeerde historische kostprijs. Ook die waarde heeft geen directe relatie met de marktwaarde.

*Vraag 3: In welke mate heeft de overheveling van de huisvestingsbudgetten naar de departementen geleid tot een afwegingsproces bij de departementen waarin ook de doelmatigheid van de huisvesting(soplossing) aan de orde komt?*

Voor de deelportefeuille 'specifieke panden' vertoont de gebruiksvergoeding per m<sup>2</sup> bvo na een stijging in 1999-2000 een dalende trend tussen 2000 en 2002. Voor de deelportefeuille 'kernministeries' is de indicator euro per fte niet gestegen.

Voor de deelportefeuille 'alle kantoren' is een stijging van 14% waar te nemen van de indicator euro per fte over de periode 1999-2002. Het aantal m<sup>2</sup> bvo per fte kantoorpersoneel is in de beschouwingsperiode nagenoeg gelijk gebleven. Ten opzichte van de vastgestelde normvergoeding per 2014 is het aantal m<sup>2</sup> bvo per fte echter te hoog, circa 42 m<sup>2</sup> ten opzichte van 34 m<sup>2</sup>.

Dat laatste cijfer geeft aanleiding om te veronderstellen dat bij besluitvorming nog geen optimale invulling aan doelmatigheid wordt gegeven. Het is de vraag of zonder aanvullende maatregelen of extra sturing meer doelmatigheid zal worden behaald.

*Vraag 4: In welke mate worden met het voorzien in (de realisatie en het beheer van) rijkshuisvesting door de Rgd schaal- en efficiencyvoordelen gerealiseerd voor het Rijk?*

Het voordeel van een beschouwing op portefeuilleniveau wordt niet optimaal benut. Inkoopvoordelen zijn moeilijk aantoonbaar en misschien wel in mindere mate gerealiseerd.

*Overige conclusies*

Naast de conclusies die gekoppeld kunnen worden aan de hiervoor genoemde onderzoeksvragen, hebben wij enkele andere conclusies geformuleerd:

Op rijksniveau:

- De Rgd heeft ieder jaar een positief exploitatieresultaat behaald.

Op departementsniveau:

- De administratieve vastlegging van huisvestingskosten is per departement verschillend. Het bovendepartementaal inzichtelijk en vergelijkbaar maken van de huisvestingskosten en de hieraan gerelateerde doelmatigheid van de huisvesting vindt niet plaats.
- De doelmatigheid van de rijkshuisvesting wordt onvoldoende geregistreerd. Hiervoor ontbreken rijksbreed vooralsnog duidelijke doelmatigheidsindicatoren en doelmatigheidscriteria, alsmede sturing hierop.
- Harde cijfers van het door de departementen gevoerde huisvestingsbeleid en de kosten daarvan ontbreken.

Op Rgd-niveau:

- In het stelsel ligt besloten dat de Rgd streeft naar een langjarige kostendeckende exploitatie. De beschouwingsperiode toont een batig saldo. De Rgd heeft zich door middel van voorzieningen gewapend tegen eventuele toekomstige tekorten.
- Er bestaat onvoldoende inzicht in de hoogte van de afschrijvingscomponent binnen het RMR-model. Zo ontbreekt voldoende inzicht in de vraag of de economische afschrijvingen (uit het model) overeenkomen met de technische veroudering van de rijksportefeuille en zo ja, in hoeverre.

## 2.5.2 Aanbevelingen

Op rijksniveau:

- Nadere evaluatie van het deel van de rijkshuisvestingsportefeuille dat buiten de evaluatie is gebleven, verdient aandacht (Hoge Colleges van Staat, het Ministerie van AZ en het Koninklijk Huis).
- Tevens bevelen wij een nadere evaluatie aan met betrekking tot de effecten van een verandering naar budgetteren op basis van formatie en de toereikendheid van huisvestingsbudgetten op de langere termijn.

Op departementsniveau:

- Vanwege de sterke wisselwerking tussen het departementale huisvestingsbeleid en het huisvestingsbeleid van de Rgd is meer inzicht in ruimtegebruik, kosten en kwaliteit op alle niveaus gewenst. Hiertoe dienen doelmatigheidscriteria en -indicatoren te worden ingevoerd.

### 3. MARKTANALOGIE

#### 3.1 INLEIDING

Bij de invoering van het nieuwe stelsel is voor de evaluatie als thema 2 gedefinieerd: Marktanalooq werken in relatie tot zelfvoorziening in de rijkshuisvesting. Dit hoofdstuk gaat in op de mate waarin het nieuwe stelsel een prikkel bevat om een marktanalooqe prijs-kwaliteitverhouding te realiseren.

##### 3.1.1 Marktanalooqe

Marktanalooq impliceert een bepaalde gelijkenis met de markt. Daarvoor dient er een vergelijkbare markt te bestaan. In dit hoofdstuk beperken wij ons tot een vergelijking met de markt voor kantoorruimte. Overigens lijkt deze beperking niet bezwaarlijk, daar kantoorruimte 56% van de rijksportefeuille dekt. Van de overige 44% bestaat bijna de helft uit penitentiaire inrichtingen.

Om het stelsel op marktanalooqe te kunnen beoordelen, is een eenduidige definitie van marktanalooqe wenselijk. AEF heeft in haar rapport gesteld dat een definitie van marktanalooqe onmogelijk is, het is volgens haar een politiek begrip zonder betekenis. Zij concludeert overigens wel dat een duidelijke uitspraak nodig is over het begrip marktanalooq.

Wij hebben marktanalooq gedefinieerd als marktconform in proces, maar niet in hoogte van kosten en tarieven.

##### 3.1.2 Onderzoeksvragen

Voor de interdepartementale werkgroep die de evaluatie van het thema marktanalooqe heeft uitgevoerd, stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

- In hoeverre komt de gebruiksvergoeding van nieuwe Rgd-projecten met een kwaliteit die vergelijkbaar is met projecten in de markt, overeen met de huren voor deze projecten in die markt?
- In welke mate is het nieuwe stelsel (waarvan de zogenaamde gedwongen winkelnering een onderdeel vormt) hierop van invloed?
- In welke mate is de Rgd in staat met marktanalooqe tarieven kosten en baten in evenwicht te houden?
- In hoeverre is gedwongen winkelnering een randvoorwaarde voor het functioneren van het rijkshuisvestingstelsel?

Deze vragen zijn reeds in 2000 door de toenmalige staatssecretaris geformuleerd. De werkgroep heeft twee aanvullende subvragen geformuleerd, omdat zij van mening was dat de vier vragen niet het volledige spectrum afdekten. Deze vragen zijn:

- In hoeverre zijn de apparaatskosten van de Rgd vergelijkbaar met de markt en met andere overheidsorganisaties?
- Hoe zijn de risico's binnen het stelsel verdeeld?

In dit hoofdstuk is gekozen voor een indeling in elementen die met een marktanaloge opbouw van een huisvestingstarief verband houden. Genoemde vragen worden derhalve verspreid over de paragrafen van dit hoofdstuk beantwoord.

### 3.1.3 Verwachtingen

In de brief aan de Tweede Kamer, die in 1997 door de ministers van VROM en Financiën is geschreven, is een aantal verwachtingen weergegeven die bij de introductie van het nieuwe stelsel bestonden.<sup>7</sup> Zo was de verwachting dat het stelsel huren zou hanteren, die qua opbouw van kostenelementen vergelijkbaar zijn met huren op de vastgoedmarkt. Ook diende de administratie van de Rgd een bedrijfseconomische opzet te krijgen, om de sturing op kosten en kwaliteit per product en de afrekening te kunnen realiseren.

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

- Bewaking van de waardeontwikkeling van het vastgoed op de 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).

## 3.2 GRONDSLAGEN GEBRUIKSVERGOEDING

### 3.2.1 Kostenopbouw

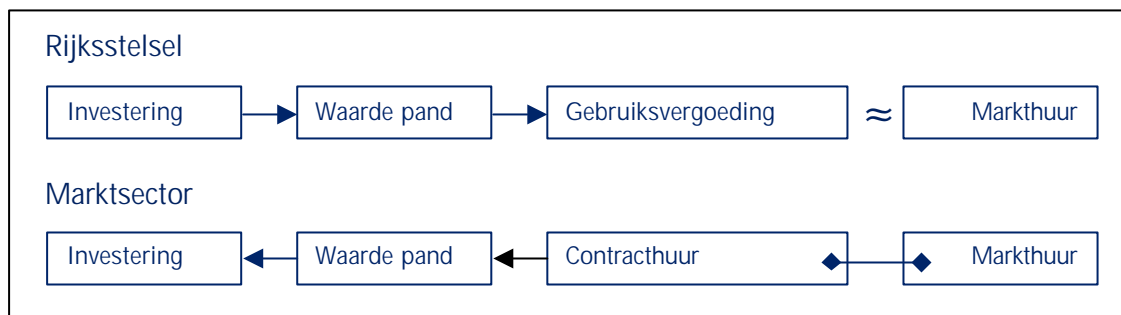
De gebruiksvergoeding is qua kostenopbouw vergelijkbaar met die van een duurzaam productiemiddel in een bedrijfsproces. Bij de kostentoerekening baseert de Rgd zich op de historische kosten en een lineaire afschrijving afhankelijk van (het) gebouw(delen). De reële huurprijs is opgebouwd uit de kostenelementen rente, afschrijving, dagelijks en planmatig onderhoud, eigenaarslasten en opslagen voor leegstand en apparaatskosten.

In het algemeen dient te worden gezegd dat de bepaling van de huurprijs in de marktsector anders totstandkomt dan de bepaling van de gebruiksvergoeding bij het stelsel van de rijksoverheid. De gebruiksvergoeding is gebaseerd op de (werkelijke) kosten die de Rgd maakt bij het ter beschikking stellen van vastgoed. Huurprijzen in de markt worden bepaald door vraag en aanbod.

Dat wil niet zeggen dat er in het geheel geen samenhang is tussen de huurprijs en de kosten van een pand in de marktsector, maar deze samenhang is eerder omgekeerd. De waarde van vastgoed is afhankelijk van gerealiseerde huurprijzen. Een en ander is weergegeven in het volgende schema:

---

<sup>7</sup> Vernieuwing rijkshuisvestingstelsel. 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. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 449, nr. 1.



De investering in het pand in de marktsector moet worden beschouwd als de maximale investering die een belegger bereid is te doen bij verwerving van een object. Bij het rijkshuisvestingstelsel kan er een toevallig evenwicht bestaan tussen de gebruiksvergoeding en de markthuur. In de marktsector bestaat er (in beginsel) per definitie evenwicht tussen de contractuur en de markthuur – op het moment van sluiten van het contract.

Gedurende de levensduur van het overheidspand wordt de investeringssom terugverdiend; waardeontwikkeling ontstaat alleen door de waardeontwikkeling van de grond, het indirecte rendement. Gedurende de levensduur van het private pand wordt tevens een rendement op de exploitatie behaald (negatief of positief), het directe rendement.

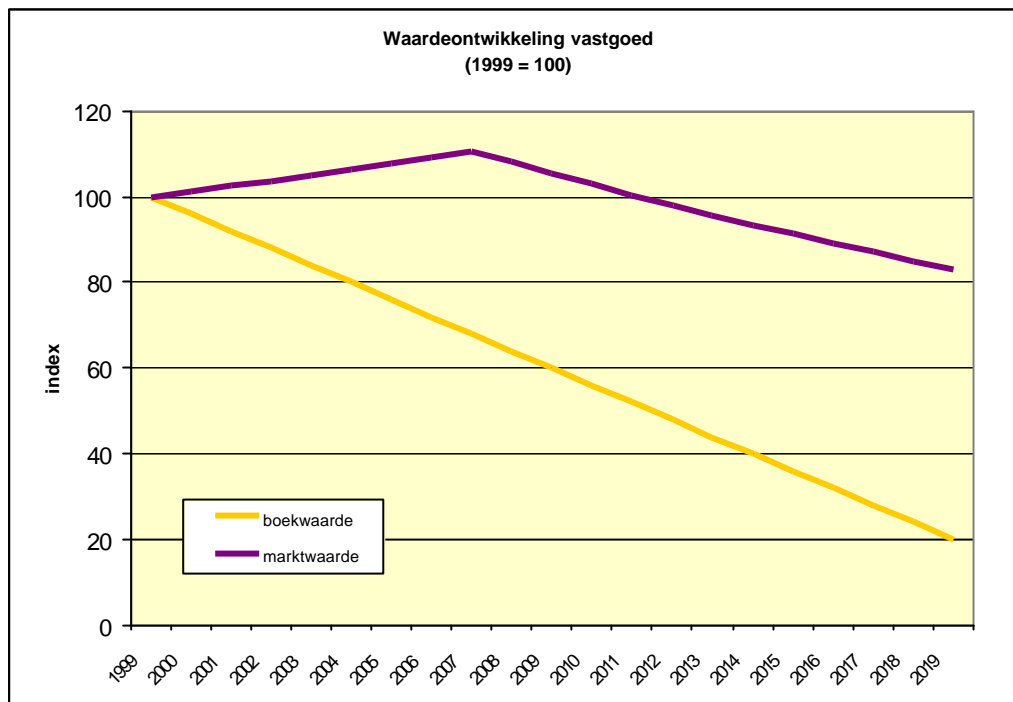
### 3.2.2 Waardering vastgoed

Bij aanvang van de stelselherziening is het bestaande vastgoed gewaardeerd tegen nieuwbouwwaarde (prijspeil 1999, inclusief grond), teruggeïndexeerd naar prijspeil 1984 en vervolgens lineair afgeschreven naar 1999. Nieuw vastgoed is en wordt gewaardeerd tegen de investeringssom. Op beide categorieën wordt vervolgens afgeschreven gedurende de levensduur (zie afschrijvingstermijnen).

In de marktsector (beleggersmarkt) wordt gewaardeerd tegen actuele marktwaarde. De marktwaarde van vastgoed is onder meer gebaseerd op de huurwaarde van een object. Deze huurwaarde wordt vervolgens vermenigvuldigd (gekapitaliseerd) met een kapitalisatiefactor. In een stijgende vastgoedmarkt ontstaat er op termijn een aanzienlijk verschil tussen de waardering van het vastgoed bij het Rijk en de waardering van het vastgoed in de markt.

Bij gemeenten wordt eveneens afgeschreven op vastgoed. Waardering vindt plaats tegen boekwaarde. De boekwaarde van een pand wordt bepaald door de aanschafprijs minus de (cumulatieve) afschrijving. Bij corporate real estate managers, dat wil zeggen medewerkers van grote organisaties die de portefeuille vastgoed van de totale organisatie beheren, wordt eveneens gewaardeerd tegen boekwaarde, op basis van lineaire afschrijving.

Alhoewel geen wetenschappelijk onderbouwd verloop kan worden beschreven van de waardering die door de marktsector wordt toegepast, kan globaal worden gezegd dat de verschillende waarderingssystemen voor courante kantoorgebouwen zich als volgt verhouden.



Figuur II: Waardeontwikkeling (courante kantoorgebouwen) (bron: Berenschot).

In deze figuur valt op dat de marktwaarde van een (courant) kantoorgebouw in de eerste jaren na vervaardiging gemiddeld licht zal stijgen, terwijl de boekwaarde van het gebouw – bij lineaire afschrijving – direct een dalende lijn vertoont. Hierdoor ontstaat een stille reserve in de vastgoedportefeuille van het Rijk. Dit geldt overigens voor nieuw vervaardigde projecten.

De (mogelijke) stille reserve in de reeds in 1999 bestaande portefeuille zal door de conservatieve waarderingssystematiek eveneens substantieel zijn. In sub-paragraaf 2.3.2 is reeds geconcludeerd dat de waardeontwikkeling van de vastgoedportefeuille van het Rijk tot dusverre onvoldoende in beeld is gebracht, zodat kwantitatief onderbouwde conclusies nog niet te trekken zijn. Een vergelijking van de boekwaarde met de WOZ-waarde van de objecten vormt een nuttige eerste stap in de richting van een adequaat registratiesysteem van de waardeontwikkeling van de portefeuille.

### 3.2.3 Afschrijvingstermijnen

In het rijkshuisvestingstelsel wordt zowel volgens de MGR als volgens de RMR2003 gedifferentieerd afgeschreven. Voor gebouwen gebeurt dit in de volgende categorieën:

Casco	60 jaar.
Afbouw	30 jaar.
Inbouw	15 jaar.
Installaties	15 jaar.

Op grond wordt niet afgeschreven en op parkeergarages wordt analoog aan de gebouwen afgeschreven in zestig jaar (casco) en vijftien jaar (installaties).



Sinds de invoering van RMR2003 wordt voor installaties en inbouwpakketten van kernministeries maximaal twintig jaar aangehouden en voor de inbouwpakketten van PI's eveneens twintig jaar.

Duidelijk is dat de gemiddeld gewogen afschrijvingstermijn van een gebouw wordt bepaald door de verdeling van de totale investeringssom over genoemde categorieën. Ervaringscijfers van zowel markt- als overheidspartijen leren ons dat een standaardkantoorgebouw een gemiddelde afschrijvingstermijn van 22 tot 25 jaar kent. Daarbij wordt het pand net als bij het Rijk afgeschreven tot 0. Op de grond wordt niet afgeschreven.

Overigens wordt in het stelsel de restwaarde volgens de technische levensduur vergeleken met de te verwachten restwaarde volgens de economische levensduur aan het einde van een huurtermijn. Indien een lagere economische restwaarde wordt verwacht, vindt aanpassing van de technische levensduur aan de economische levensduur plaats. Dit leidt per saldo tot versneld afschrijven van het vastgoed en een relatief hogere gebruiksvergoeding bij aanvang.

In de markt wordt slechts fiscaal afgeschreven op vastgoed. Commercieel wordt vastgoed gewaardeerd tegen actuele waarde – de onderhandse verkoopwaarde, al dan niet in verhuurde staat. Hiertoe worden gehele beleggingsportefeuilles op regelmatige basis getaxeerd naar de marktwaarde.

In vergelijkbare stelsels (bijvoorbeeld lagere overheden en universiteiten) als het rijkshuisvestingstelsel wordt vaak op dezelfde wijze afgeschreven als bij de rijksoverheid. Bij stelsels in het bedrijfsleven wijzen de ervaringen op een langere gewogen gemiddelde levensduur (bijvoorbeeld 33 jaar). Dit resulteert in lagere afschrijvingskosten per jaar en meer concurrerende tarieven.

#### 3.2.4 Huurtermijnen

In het stelsel worden nieuwe huurcontracten voor kantoorruimten aangegaan tegen minimaal vijf tot tien jaar, voorzien van een optie tot verlenging. Incourante objecten worden overigens voorzien van veel langere huurtermijnen, oplopend tot circa dertig jaar.

Bij objecten groter dan 1.000 m<sup>2</sup> bedraagt de huurtermijn gemiddeld tien jaar, bij kantoorruimten circa acht jaar en niet-kantoorruimten ruim dertien jaar (cijfers Rgd 2002).

In de marktsector worden huurcontracten voor nieuw vervaardigde kantoorruimten aangegaan voor tien jaar met optieperioden. Bestaand vastgoed in beginsel voor vijf plus vijf jaar.

In het bedrijfsleven worden wij geconfronteerd met minder lange huurtermijnen dan bij de rijksoverheid. Een van de redenen hiervan is de lage drempel die daarmee gecreëerd wordt bij het tussentijds ontbinden van huurovereenkomsten. Kortere huurperioden leiden in de marktsector overigens normaliter tot hogere huurprijzen. Een andere reden is dat de afnemer van privaat vastgoed een sterkere onderhandelingspositie inneemt.

### 3.2.5 Leenfaciliteiten

Bij de overgang van kasverplichtingenstelsel naar baten-lastenstelsel is – in verband met de wenselijkheid van een meer resultaatgerichte bedrijfsvoering binnen het Rijk – besloten om dienstonderdelen onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid te bieden intern geldmiddelen tegen een rentevergoeding te lenen dan wel liquide middelen die tijdelijk niet benodigd zijn, intern rentedragend uit te zetten. Binnen het nieuwe rijkshuisvestingstelsel maakt de Rgd van deze faciliteit gebruik. De investeringen die de Rgd doet in vastgoed, kunnen daarom voor 100% gefinancierd worden met ‘vreemd vermogen’. De eigenvermogenspositie hoeft derhalve zeer beperkt te zijn en bovendien behoeft er een beperkte hoeveelheid liquide middelen te worden aangehouden. Bij de invoering van de stelselwijziging is in de vorm van een tweede slot een grens aan de mogelijkheden van de leenfaciliteit aangebracht. Het is tot 2004 niet nodig geweest dit slot te hanteren. De beperkende werking van de EMU-norm heeft hier onlangs verandering in gebracht. De ministerraad heeft een (voorlopig) plafond ingesteld voor de leenfaciliteit.

In de marktsector worden investeringen in vastgoed slechts gedeeltelijk gefinancierd met vreemd vermogen. Een bank zal bijvoorbeeld slechts een zeker percentage van de executiewaarde van het vastgoed willen financieren. De hoogte van die ‘leenfaciliteit’ wordt bepaald door enerzijds de projectspecifieke kenmerken en anderzijds de solvabiliteit van de onderneming die de financiering wil aantrekken. De executiewaarde van een object is de waarde waarvoor het object bij gedwongen verkoop aan de meest biedende gegadigde kan worden verkocht. Het gedeelte dat niet met vreemd vermogen kan worden gefinancierd, zal met eigen vermogen moeten worden betaald. De verstrekkers van eigen vermogen verlangen in beginsel een hogere vergoeding voor het risico van waardedaling dat zij lopen, waardoor eigen vermogen in principe ‘duurder’ is dan vreemd vermogen. Derhalve leidt financiering uit de markt tot hogere rentelasten dan financiering via de leenfaciliteit.

### 3.2.6 Systematiek bepaling gebruiksvergoeding

De hoogte van de gebruiksvergoeding verloopt over de levensduur van een object gelijkmatig met de hoogte van de huurprijzen in de markt, de ‘opbouw’ komt echter geenszins overeen met die van de marktsector. Dit wordt als volgt verklaard.

De gebruiksvergoeding is qua kostenopbouw vergelijkbaar met die van een duurzaam productiemiddel in een bedrijfsproces. Bij de kostentoe rekening baseert de Rgd zich op de historische kosten en een lineaire afschrijving afhankelijk van (het) gebouw(delen).

Binnen een contractperiode vindt een vereffening plaats van afschrijvings- en financieringskosten. Eventueel wordt versneld afgeschreven indien de economische levensduur lager ligt dan de technische.

De Rgd-benadering levert een relatief hoge gebruiksvergoeding op bij de start en een relatief lage bij volgende huurcontracten. Een waardestijging van een pand als gevolg van positieve marktontwikkelingen wordt bij volgende huurcontracten niet doorberekend aan de klant.

Belangrijk verschil met de marktsector is het reeds gememoreerde verschil in het meeneemen van een waardeverandering van het vastgoed.<sup>8</sup> De Rgd gaat bij de bepaling van de gebruiksvergoeding uit van een waardedaling van het vastgoed, terwijl de marktsector – bij courante objecten – rekening houdt met een waardestijging. Indien een marktpartij een totaal rendement van 10% wil realiseren en op termijn een waardestijging (indirect rendement) van gemiddeld 2% per jaar verwacht, dan neemt zij genoegen met een direct rendement van 8%<sup>9</sup>. Dit directe rendement bepaalt de hoogte van de huurprijs.

Het stelsel van de rijksoverheid is overigens goed vergelijkbaar met de wijze waarop de meeste corporate real estate managers de verhuur van huisvesting aan hun gebruikers hebben vormgegeven. Nagenoeg elke vastgoedmanager hanteert een op kosten gebaseerde gebruiksvergoeding of huurtarief.

### 3.2.7 BTW

De invloed van de BTW-regelgeving op de hoogte van de huurprijzen en gebruiksvergoeding is een studie op zich. Wij beperken ons hier tot een globale beschrijving.<sup>10</sup>

Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen nieuw vervaardigd onroerend goed – minder dan tien jaar oud – en bestaand onroerend goed, dat ouder dan tien jaar is.

Bij nieuw vervaardigde onroerende zaken geldt het volgende. Indien een niet-BTW-plichtige huurder (de overheid is in beginsel niet-BTW-plichtig) een nieuw kantoorpand wil huren op de markt, zal hij geconfronteerd worden met een verhoging van de huurprijs als gevolg van het niet kunnen verrekenen van de BTW door de verhuurder van het pand. Dit compensatiebedrag, dat niet moet worden verward met het BTW-compensatiefonds voor overheden, kan voor nieuw onroerend goed oplopen tot circa 35% van de markthuurprijs – deze is immers exclusief BTW. Uit het databestand van de Rgd blijkt dat voor de huurpanden van de Rgd de BTW-compensatie inderdaad varieert tussen de 1 en 42% van de huurprijs exclusief BTW. Deze opslag wordt alleen de eerste periode van tien jaar in rekening gebracht.

Binnen het stelsel wordt de BTW die door de Rgd aan marktpartijen wordt betaald en niet teruggevorderd kan worden bij Financiën, echter als een kostprijsverhogende factor beschouwd, hetgeen over de gehele levensduur leidt tot een verhoging van de gebruiksvergoeding met circa 19%.

Dit specifieke element zorgt bij nieuw onroerend goed voor een gunstigere gebruiksvergoeding bij de Rgd dan de huurprijs vermeerderd met de BTW-compensatie in de markt.

Bij bestaand onroerend goed (ouder dan tien jaar) is de BTW-regelgeving van beperkte invloed op de hoogte van de markthuurprijs, maar de hoogte van de gebruiksvergoeding blijft nog immer met 19% verhoogd.

---

<sup>8</sup> Interdepartementale Werkgroep Kosten en Marktanalgie: *Evaluatie Stelselherziening Rijkshuisvesting*, mei 2004, pagina 13.

<sup>9</sup> Rendement wordt gedefinieerd als de verhouding tussen het (netto)resultaat over een bepaalde periode en de investering bij aanvang van die periode.

<sup>10</sup> Binnen het stelsel wordt ook gehuurd door zelfstandige rechtspersonen die geen deel uitmaken van de Nederlandse Staat zoals musea, de Koninklijke Bibliotheek en de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen. In het kader van hun bijzondere fiscale positie gelden andere afspraken.

Bij vergelijkbare stelsels wordt de BTW, als kostprijsverhogende factor, à fonds perdu of uitgesmeerd over de herzieningsperiode van tien jaar doorberekend aan de eindgebruiker. Daarmee sluiten vergelijkbare stelsels beter aan bij de wijze waarop de BTW-problematiek in de marktsector wordt gehanteerd dan het stelsel van de rijksoverheid.

De invloed van de BTW op de gebruiksvergoeding of huurprijs kan als volgt worden samengevat:

BTW-MATRIX	Nieuw vastgoed (< 10 jaar)	Oud vastgoed (> 10 jaar)
Eigendomspanden	Gebruiksvergoeding + 19% Markthuurprijs + 35%	Gebruiksvergoeding + 19% Markthuurprijs + 6%
Huurpanden	Gebruiksvergoeding + 35% Markthuurprijs + 35%	Gebruiksvergoeding + 6% Markthuurprijs + 6%

Tabel IX: BTW-matrix (bron: Berenschot).

Genoemde 35% opslag is een gemiddeld gehanteerd opslagpercentage. In werkelijkheid kan dit percentage enigszins afwijken.

De BTW-problematiek leidt met name tot verschillen tussen de rijksoverheid en de marktsector voorzover het de eigendomspanden van de rijksoverheid betreft.

### 3.2.8 Bankgaranties

In de markt is het stellen van een bankgarantie hoogst gebruikelijk. Bankgaranties worden meestal gesteld voor een bedrag ter grootte van een kwartaalverplichting. In het stelsel wordt het stellen van bankgaranties niet toegepast. Indien een rijksdienst zelfstandig op de markt zou aanhuren, kan het stellen van een bankgarantie een voorwaarde zijn voor de verhuurder om tot verhuur over te gaan. Verzelfstandigde rijksonderdelen worden geconfronteerd met de voorwaarde van het stellen van bankgaranties. Onvoldoende duidelijk is of de Rgd bankgaranties dient te stellen voor de ruimten die de dienst aanhuurt op de markt.

Wij concluderen dat de zelfvoorziening binnen het rijkshuisvestingstelsel een positieve invloed heeft op de kosten die gepaard gaan met het stellen van bankgaranties.

## 3.3 FINANCIËLE STURING

### 3.3.1 Doorbelastingsmethodiek

In het stelsel is bij aanvang gekozen voor het verstrekken van structurele budgetten aan de departementen door het Ministerie van Financiën en het betalen van een gebruiksvergoeding aan de Rgd door de departementen. In beginsel is er geen één-op-éénrelatie meer tussen de kosten van huisvesting en het budget dat daarvoor wordt verstrekt. Een verhoging van de kosten leidt niet (direct) tot een verhoging van het budget en vice versa. Deze vorm van doorbelasting zorgt in beginsel voor een financiële afweging bij de eindgebruiker van huisvesting. Sturing op huisvestingskosten kan door het Ministerie van Financiën slechts indirect via taakstellingen plaatsvinden, waarbij dan nog moet worden afgewacht of dit effect heeft. Door de departementen kan financiële sturing direct plaatsvinden door het afnemen van minder of goedkopere huisvesting.

De langetermijneigenschap van huisvesting belemmert deze directe vorm van beïnvloeding echter. In de vastgoedwereld worden net als in het rijkshuisvestingstelsel contracten afgesloten met een langere looptijd dan de beslishorizon van beleidsmakers en integraal managers. Dit gegeven zorgt ervoor dat de gebruiker niet direct kan reageren op een veranderende huisvestingsbehoefte, noch direct kan reageren wanneer hij kosten wenst te besparen. Het resultaat van een dergelijk besluit vindt mogelijk pas jaren later plaats. In paragraaf 3.3.3 wordt een handreiking gedaan hoe hier op inventieve wijze mee om kan worden gegaan.

### 3.3.2 Risicoverdeling

De werkgroep heeft een uitgebreide inventarisatie gemaakt van de verschillende risico's die in de verschillende stadia voorkomen.<sup>11</sup> De risico's zijn bovendien verdeeld per stakeholder. Een en ander is weergegeven in de volgende figuur.

<b>Fase</b>	<b>Klanten</b>	<b>Rgd</b>	<b>Financiën</b>
<b>Initiatief</b>	Ambitieniveau kwaliteit, prijs	Ambitieniveau SMAAK	Budgettair risico
<b>Definitie</b>	Vaststellen ambitieniveau		
<b>Ontwerp</b>	Kwaliteitsniveau en prijs	Portefeuillerisico (asymmetrisch) Integriteitsrisico	Renterisico
<b>Uitwerking</b>		Integriteitsrisico / aansturing aannemerij	
<b>Uitvoering</b>	Aanbestedingsrisico Meer- en minderwerk Verschil voor-/nacalculatie	Inzet apparaatskosten Integriteitsrisico	
<b>Nazorg</b>		Verschil voor- en nacalculatie Inzet apparaatskosten Integriteitsrisico	
<b>Beheer</b>	Gebruikskosten Verandering primair proces	Beheerkosten Leegstandsrisico Integriteitsrisico Boekwaarderisico	

Tabel X: Risicoverdeling (bron: Berenschot).

Momenteel is het risico van het verschil in voor- en nacalculatie tijdens de uitvoering én het risico van aanbesteding bij de departementen belegd. Zij zijn echter niet in staat deze risico's te beïnvloeden. Vanuit die optiek ligt het meer voor de hand deze risico's bij de Rgd te beleggen.

<sup>11</sup> Interdepartementale Werkgroep Kosten en Marktanalgie: *Evaluatie Stelselherziening Rijkshuisvesting*, mei 2004, pagina 18.

In de huidige situatie zou nacalculatie bijvoorbeeld tot de ongewenste situatie kunnen leiden dat de Rgd belang heeft bij een hogere investeringssom, omdat zijn opslagpercentage voor ontwikkelkosten en de gebruiksvergoeding in het algemeen afhankelijk zijn van deze investeringssom. Departementen zijn bovendien gebaat bij een eerder tijdstip van vaststelling van de gebruiksvergoeding, omdat dan inzichtelijk wordt welk deel van de begroting aan beleidsvelden besteed kan worden.

Nadrukkelijk stellen wij hierbij dat de risico's van meer- en minderwerk als gevolg van een veranderende vraagstelling door de klant vanzelfsprekend bij de klant dienen te liggen. Kostenverhoging als gevolg van wijzigingen in het programma van eisen dient altijd bij de eindgebruiker te worden belegd.

In het stelsel ligt het risico van waardedaling/-stijging van de eigendomspannen bij de Rgd. Op zich ligt het risico daarmee bij de juiste partij, maar de uitwerking daarvan is een zeer 'risico-averse' houding van de Rgd. Zoals reeds in subparagraaf 3.1.1 vermeld, is de waarderingssystematiek bij aanvang van het stelsel zeer conservatief geweest, hetgeen dit boekwaarderisico naar onze mening uiterst beperkt doet zijn.

Ook het risico van leegstand bij eigendomspannen (na contractperiode) ligt bij de Rgd. Binnen de contractperiode ligt deze bij het departement. Ook het risico van prijsafwijking tijdens initiatief- en bouwproces ligt bij het departement, via nacalculatietarief.

De risico's die door het systeem bij de Rgd zijn neergelegd, worden door de Rgd doorbelast aan de departementen. Leegstand wordt in het tarief verwerkt, de Rgd hanteerde in de MGR een leegstandspercentage van 6% voor kantoorruimten en 1,5% voor kernministeries<sup>12</sup>. Het percentage voor kantoorruimte is in de RMR2003 gedifferentieerd binnen een bandbreedte van 1% bij contracten van twintig jaar tot 9% bij contracten voor vijf jaar en korter<sup>13</sup>. De departementen hebben contractueel geen mogelijkheid tot tussentijdse huurbeëindiging, tenzij de Rgd daaraan mee wil werken. De Rgd is daartoe echter niet verplicht.

Aanbevolen wordt de Rgd een verplichting te geven om bij een voornemen tot tussentijdse huurbeëindiging aan het betreffende departement een voorstel te doen voor afkoop van de resterende huurverplichting. In het door de Rgd uit te brengen voorstel dienen elementen als gebouw- en locatiespecifieke kenmerken, marktsituatie, resterende huurtermijn, hoogte van de huursom en dergelijke te worden meegewogen. De departementen krijgen de mogelijkheid deze aanbieding op marktconformiteit te laten toetsen en zij moeten het voorstel bespreekbaar kunnen maken.

### 3.3.3 Winst en verlies Rgd

De Rgd heeft net als andere agentschappen een maximumnorm op het eigen vermogen van 5% van de gemiddelde gecorrigeerde omzet van de afgelopen drie jaar. Indien het eigen vermogen in enig jaar groter wordt dan 5%, vloeit dit overschot via het moederdepartement terug naar het Ministerie van Financiën. Deze maximering van het eigen vermogen is gezien het balanstotaal en het risicoprofiel van de Rgd onvoldoende. Dit is opgelost via een trekkingsrecht, waarmee de Rgd alsnog aanspraak maakt op gelden die zijn afgedragen aan Financiën. De hoogte van het trekkingsrecht is op dit moment onderwerp van discussie.

---

<sup>12</sup> Methodiek Gebruiksvergoeding Rijksgebouwendienst, september 1998, pagina 12.

<sup>13</sup> Rekenmethodiek Rijksgebouwendienst 2003, december 2003, pagina 9.

De omvang van het eigen vermogen kent een ondergrens van €15 miljoen. Wanneer door verlies het eigen vermogen onder deze grens zakt, zal aanspraak gemaakt worden op het bestaande trekkingsrecht bij Financiën. Mocht dit niet toereikend zijn, dan is het Ministerie van VROM als moederdepartement verantwoordelijk voor aanvulling tot die ondergrens.

De werkgroep heeft gememoreerd dat in de eerste vijf jaar na de stelselwijziging de baten van de Rgd de lasten steevast hebben overtroffen.<sup>14</sup>

Bedragen in €1.000	1999	2000	2001	2002	2003
Totaal baten	€844.896	€974.811	€1.008.025	€1.157.424	€1.426.746
Totaal lasten	€834.375	€923.204	€997.149	€1.128.170	€1.363.956
Saldo van baten en lasten	€10.521	€51.607	€10.876	€29.254	€62.790

Tabel XI: Saldo baten en lasten Rgd 1999-2003 (prijspeil 2003) (bron: rapport interdepartementale werkgroep thema 1+2).

Gezien de omvang van de omzet over de afgelopen drie jaar, wordt het eigen vermogen ultimo 2003 gemaximeerd op circa €54 miljoen. In de afgelopen vijf jaar is circa €149 miljoen afgedragen aan Financiën (inclusief afdracht over 2003).

Hierbij past de kanttekening dat bij afloop van huurcontracten op eigendomspanden bedrijfseconomische risico's ontstaan, zoals leegstand en boekwaardeverlies. Het risico van leegstand is zeker gegeven de huidige marktomstandigheden reëel, maar het risico van boekwaardeverlies is een stuk kleiner. Dit wordt veroorzaakt doordat de methode van waardering van het vastgoed bij de rijksoverheid uiterst conservatief is en dat er reeds een (beperkte) voorziening is getroffen tegen het boekwaarderisico.

Een ander opvallend element aan het stelsel is de wijze waarop de totale projectkosten worden doorberekend aan klanten. Deze worden op basis van nacalculatie in rekening gebracht. Consequentie van deze methodiek is dat de facto prikkels voor efficiënt werken of het optimaliseren van financiële afspraken met de markt ontbreken en dat eventuele verliezen op projectniveau door klanten worden betaald en niet worden bekostigd uit het eigen vermogen. Dit versterkt het wantrouwen bij departementen ten aanzien van de kostenefficiëntie bij de Rgd.

#### 3.3.4 Toetsing doelmatigheid

Door de invoering van de stelselwijziging in 1999 is de allocatiebeslissing decentraal bij de departementen komen te liggen. Daardoor is de controle op doelmatigheid van huisvestingsbeslissingen eveneens decentraal bij de departementen belegd.

Verantwoording loopt via de begrotingen van de ministeries, ingebed in het proces van begroting en verantwoording.

Toetsing vindt plaats door de financiële kolom van het departement en de Inspectie van Rijksfinanciën (IRF).

<sup>14</sup> Interdepartementale Werkgroep Kosten en Marktanalgie: *Evaluatie Stelselherziening Rijkshuisvesting*, mei 2004, pagina 19.

IRF concludeert echter dat de begrotingen weinig inzicht bieden in het aandeel van de kosten van huisvesting ten opzichte van de overige kosten van bedrijfsvoering van een departement. IRF is tot op heden voor de beoordeling van de huisvestingskosten van de afzonderlijke departementen aangewezen op de administratie van de Rgd, waarin overigens geen volledig beeld van de huisvestingskosten kan worden weergegeven, omdat daarin de niet-Rgd-uitgaven logischerwijs niet worden bijgehouden.<sup>15</sup> IRF vraagt om een normenkader voor de huisvesting van ambtenaren of de huisvesting van gevangenen in een penitentiaire inrichting. Zonder dit normenkader is toetsing bijzonder lastig.

Benchmarking tussen departementen onderling en met de marktsector zou in eerste instantie kunnen leiden tot kostenbewustzijn bij de decentrale gebruiker, hetgeen werd beoogd bij invoering van de stelselwijziging. Benchmarks zouden in ieder geval moeten worden uitgevoerd op de volgende parameters:

- M<sup>2</sup> per fte.
- Kosten per fte.
- Bezettingspercentages.
- Leegstandspercentages.

### 3.3.5 Afwegingskader huur versus koop

Sinds 1999 is er een kleine verschuiving waar te nemen in de verhouding huur versus koop binnen de rijksportefeuille. Waar AEF<sup>16</sup> in 2001 constateerde dat 25% van de totale m<sup>2</sup> bvo uit de markt werd gehuurd, blijkt dat eind 2002 27% van de portefeuille gehuurd werd.<sup>17</sup>

Onderdeel van een efficiënt strategisch management van de portefeuille rijksobjecten zou een afwegingskader tussen het huren en kopen van objecten moeten zijn. Tot nu toe is niet gebleken dat er – naast de kostentechnische aspecten – een strategische visie bestaat op het in eigendom hebben dan wel huren van delen van de portefeuille. Wellicht dat er wel een ongeschreven afwegingskader bestaat, bijvoorbeeld in de vorm van het per definitie in eigendom hebben van de kernministeries en het huren van kantooruimte voor projectmatige diensten.

In de markt zijn voorbeelden bekend van organisaties die een analyse maken van de personeelsontwikkeling over de afgelopen periode en de toekomst. Vervolgens wordt gesteld dat (hooguit) de vaste kern van het personeelsbestand in eigendomsobjecten gehuisvest gaat worden en het variabele deel in huurobjecten. Voor de rijksoverheid zou een vergelijkbaar systeem kunnen gelden, dat wellicht per stad of regio in Nederland wordt doorgevoerd.

---

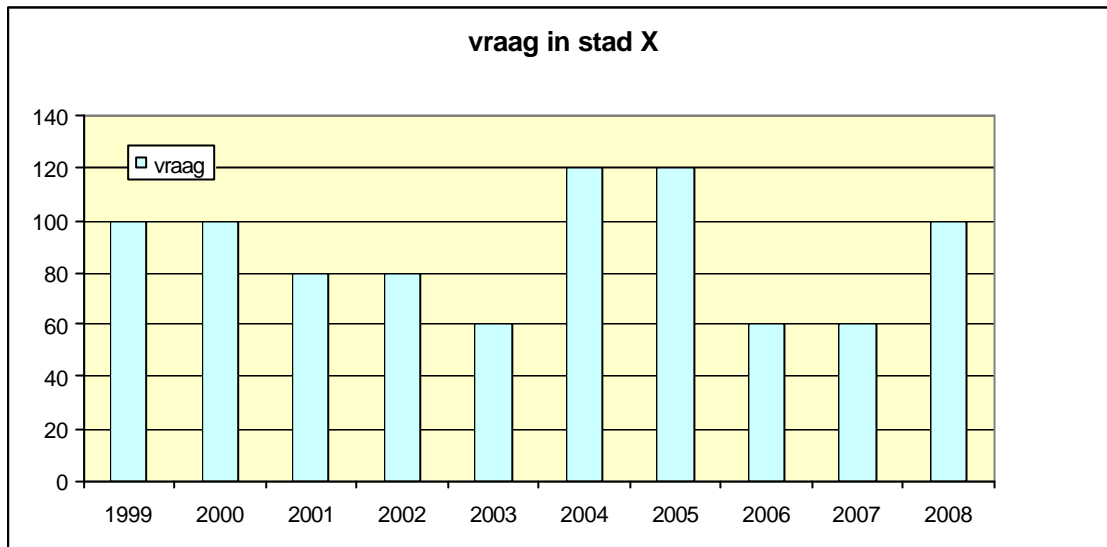
<sup>15</sup> A. Kouwenhoven: notitie aanvullende teksten en cijfers Evaluatie Stelselherziening d.d. 16-9-2004, pagina 2-3.

<sup>16</sup> Andersson Elffers Felix, *Vertrouwen (terug)winnen*, januari 2002, pagina 5 van bijlage 2 Facts en Figures.

<sup>17</sup> Rijksgebouwendienst: cijfers jaar 2002 uit *samengevoegd\_1.xls*, september 2004.



Stel dat de vraag naar kantoorruimte in een bepaalde stad er als volgt uit zou zien:



Figuur III: Vraag in stad X (bron: Berenschot).

Dan zouden in deze stad maximaal zestig eenheden in eigendom moeten worden gehouden en zou de rest in flexibele huurcontracten met de markt moeten worden afgesloten. Om dit te bereiken, is een strategische huisvestingsvisie nodig, die over de verschillende departementen heen wordt gelegd. De Rgd is de aangewezen partij om deze visie uit te dragen en het proces te bewaken. De Rgd zou in de toekomst dan ook meer mandaat moeten krijgen om partijen te sturen in de huisvestingskeuze. Overigens druist dit in tegen de beginselen van decentrale allocatie van de middelen (de gebruiker bepaalt en betaalt).

De Rgd wijst op een trade-off die zowel bij de Rgd als in de markt plaatsvindt. Er werd een voorbeeld genoemd van de Belastingdienst, die een groot kantoor in Doetinchem wilde vestigen. Gezien de incurantheid en daarmee de ongunstige waardeontwikkeling van zo'n groot kantoorgebouw in Doetinchem, wordt een eigendomsobject voorgesteld, waar de Belastingdienst een huurcontract voor lange tijd voor 'moet' afsluiten, omdat anders de risico's voor de Rgd te groot zijn. Een dermate lang contract belemmert de Belastingdienst in toekomstige beslissingen om het gebouw af te stoten, terwijl die beslissingen om 'bedrijfs-economische' redenen wel genomen zouden moeten worden. Een kort huurcontract zou, ook in de marktsector, echter leiden tot een substantiële verhoging van de huurprijs.

Het ontwerp kan ook van invloed zijn op de prijsvorming. Zo zal bij een locatie met een beperkte kantorenmarkt aan een ontwerp dat splitsing in kleinere verkoopbare en/of verhuurbare eenheden mogelijk maakt, een hogere marktwaarde kunnen worden toegekend dan aan een ontwerp dat een meer homogeen en groot gebouw oplevert dat moeilijk op een lokale markt kan worden afgezet.

### 3.3.6 Budget- versus baten-lastenstelsel

In het kasverplichtingenstelsel werd gestuurd op uitgaven en niet op kosten. Dit betekende jaarlijks grote fluctuaties in budgetten. Het baten-lastenstelsel heeft de registratie van de kostprijs mogelijk gemaakt. Het stelt bovendien de gebruiker in staat een afweging te maken tussen de huisvestingskosten en de overige kosten van bedrijfsvoering.

Voorbeeld: een extra investering in zonnepanelen of lichtafhankelijke armaturen leidt tot een verlaging van de energiekosten van een gebouw, maar vraagt een hoge investering. In het budgetstelsel maakte de maximalisering van het budget een dergelijke investering onmogelijk. In het baten-lastenstelsel is, door de verrekening van de extra investering in de huurprijs, een goede afweging te maken.

Het baten-lastenstelsel biedt in zijn zuivere vorm de mogelijkheid om elk project uit te (laten) voeren, indien het kostenefficiënt is. Voor een departement leidt het uitvoeren van een project niet per definitie tot een verhoging van de huisvestingskosten. Wel leidt een nieuw project tot een verhoging van de leenfaciliteit van de Rgd bij het Ministerie van Financiën. De huidige conjuncturele situatie, het oplopen van het begrotingstekort tot de in EU-verband afgesproken grens van 3% van het nationaal inkomen, heeft de ministerraad doen besluiten een plafond in te stellen aan de leenfaciliteit. Dit leidt op korte termijn tot een rem op nieuwe investeringen in huisvesting, hetgeen natuurlijk een positief effect heeft op de uitgaven. Op de kosten van huisvesting kan dit echter een negatief effect hebben, indien investeringen in huisvesting die (op termijn) zouden leiden tot lagere kosten van bedrijfsvoering, worden uitgesteld. Voorbeeld daarvan is een investering in een nieuw onderhoudsarm en energiezuinig gebouw en het tegelijkertijd afstoten van een ouder object.

### 3.3.7 Administratief systeem

Binnen het rijkshuisvestingstelsel vindt de administratieve registratie van kosten voornamelijk plaats bij de Rgd. De Rgd registreert slechts de gebouwgebonden exploitatiekosten. De gebruikersgebonden exploitatiekosten worden al dan niet door de verschillende departementen geregistreerd.

In vergelijkbare stelsels wordt een breder scala van kosten geregistreerd, om op die wijze goed inzicht te krijgen in het totale exploitatieplaatje. Verschillende grotere vastgoedbezitters of gebruikers gaan over op het registreren van alle facilitaire kosten op basis van de vernieuwde NEN 2748. Deze Nederlandse norm geeft een indeling in facilitaire kosten en definieert bovendien de verschillende kosten.

Indien alle onderdelen van een organisatie de kosten op gelijke wijze administreren, is een vergelijking tussen de verschillende onderdelen veel beter te maken. Bovendien kan op een regelmatige basis eenvoudig een benchmark met de markt of vergelijkbare overheidsorganisaties plaatsvinden.

Naast de NEN 2748 bestaat de NEN 2632. Deze norm geeft een definitie van de gebouwgebonden exploitatiekosten. Het huidige stelsel van de rijksoverheid sluit nauw aan bij de NEN 2632.

### 3.3.8 Normering

In 1999 is als uitgangspunt van de stelselwijziging vastgelegd dat de minister van VROM een standaardkwaliteitsniveau en ruimtegebruik heeft vastgesteld. Enig zichtbaar resultaat daarvan is de norm van 34,0 m<sup>2</sup> bvo per fte die ten grondslag ligt aan de normvergoeding van destijds NLG 10.030 (prijspeil 1997) per fte, die in 2014 aan de departementen zal worden verstrekt. Deze normvergoeding is gebaseerd op een zogenaamde standaardkwaliteit.

FMWEB, het interdepartementale overleg van facilitair managers, heeft onlangs vastgesteld dat het ruimtegebruik bij de kernministeries inderdaad circa 34 m<sup>2</sup> bvo per fte bedraagt, maar dat het aanwezigheidspercentage van slechts 30% lager is dan vergelijkbare bezettingsgraden in het bedrijfsleven<sup>18</sup>.

Over standaardkwaliteit is het zinvol te melden dat er in de markt een trend heerst een 'standaard' werkplek te creëren. Deels om programma's van eisen minder maatwerk te laten zijn, maar voornamelijk om in het geval van voortijdige verhuisbewegingen zo min mogelijk kapitaalvernietiging te hoeven plegen vanwege het specifieke karakter van de werkplekken c.q. het gehuurde.

Door meer aan uniformering te doen, wordt het eenvoudiger om bepaalde delen van departementen bij andere departementen te huisvesten.

### 3.3.9 Leegstandsmanagement

Bij het managen van leegstand dient onderscheid te worden gemaakt tussen twee categorieën: gebouwen die uit de markt gehuurd worden en gebouwen die in eigendom zijn.

Over de eerste categorie kunnen we kort zijn, daar neemt de Rgd geen risico in het managen op leegstand, tenzij het een zogenaamd bedrijfsverzamelgebouw betreft waar meerdere overheidsgebruikers in gehuisvest zijn. De Rgd brengt op grond van de RMR2003 een leegstandsrisico-opslag in rekening bij de gebruikers van 1,5% van de huurkosten (exclusief servicekosten). Uitgaande van een gemiddelde huurperiode van vijf jaar, anticipeert de Rgd derhalve op een leegstand van gemiddeld 0,9 maand. Hier legt de Rgd de lat vrij hoog voor zichzelf. Opgemerkt moet worden dat de Rgd voor de huurpanden waar slechts één gebruiker in gehuisvest is, geen enkel risico op het gebied van leegstand voor zijn rekening neemt. Gevolg daarvan is dat er bij de Rgd geen (financiële) prikkel bestaat om leegstand in huurpanden actief te bestrijden. Deze prikkel zou er bij de gebruiker natuurlijk wel moeten zijn. Aanbevolen wordt dan ook dat zowel de Rgd als de departementen actiever gaan sturen op leegstand in de huurportefeuille.

Een departement kan leegstand bij de ene dienst trachten te compenseren door een andere dienst. De Rgd moet dit trachten te bereiken voor de gehele rijksoverheid.

Over de tweede categorie, de eigendomsgebouwen, valt meer te zeggen. Met de invoering van de RMR2003 is een gedifferentieerd percentage voor leegstandsopslag ontstaan. Al langer bestond een onderscheid naar type gebouw, waarbij de penitentiaire inrichtingen en musea geen opslag kregen en de ministeriekernen een vaste opslag van 1,5% van de totale kosten (exclusief gebruikerszaken).

---

<sup>18</sup> Huisvestingverkenning Kerndepartementen, Projectgroep Huisvestingplan, FMWEB, februari 2004.

Voor de overige objecten is in 2003 het leegstandspercentage gedifferentieerd naar de lengte van het contract. Als uitgangspunt lijkt daarbij gekozen dat een leegstandsperiode tussen twee contracten gemiddeld vijf maanden zal bedragen en derhalve bij een kortlopend huurcontract een groter percentage uitmaakt van de gebruiksvergoeding over de gehele huurperiode.

Bij een huurperiode van vijf jaar is een leegstandsperiode van vijf maanden circa 9% van de huurtermijn en bij een periode van tien jaar slechts 4,5%. Hiermee is getracht het leegstandsrisico tussen twee huurperiodes, dat derhalve bij de eigenaar van een gebouw ligt, in de kostprijs te verwerken.

Een veel interessanter gegeven is de wijze waarop verhuurder en huurder afspraken hebben gemaakt en samenwerken teneinde de zogenaamde 'verborgen' leegstand te bestrijden. Verborgene leegstand wordt in dit kader gedefinieerd als leegstand tijdens een huurperiode.

Voorbeeld: de Belastingdienst streeft als gevolg van bezuinigingsmaatregelen naar een verlaging van het aantal m<sup>2</sup> per fte. Daardoor ontstaat er binnen hun portefeuille verborgene leegstand. De Belastingdienst kan deze ruimten niet zomaar teruggeven aan de Rgd, waardoor de prikkel die bij de Belastingdienst moet liggen, niet direct tot besparingen leidt. Het heeft met de professionaliteit van beide partijen te maken dat er gekozen wordt voor een samenwerkingsverband, maar dit is niet intrinsiek in het stelsel geregeld.

In de markt komen wij hier de volgende voorbeelden tegen. Een corporate real estate manager (CREM) laat zijn klanten elke redelijkerwijs te verhuren eenheid, zonder boeteclausule, met een maand opzegtermijn teruggeven, waardoor de drempel om tot reductie van m<sup>2</sup> te komen, enorm verlaagd is. De CREM heeft overigens weer verregaande bevoegdheden om leegkomende ruimten aan andere klanten toe te wijzen of klanten te verschuiven binnen de portefeuille met als doel een af te stoten eenheid vrij te spelen.

Ook bestaan er voorbeelden waar de klant van bovenaf wordt gestimuleerd de door hem gehuurde ruimte volledig te blijven benutten, door middel van het genereren van meer opdrachten of het in huis halen van de klant. Uiteraard moet het primaire proces zich lenen voor een dergelijk beleid, maar het laat zich bijvoorbeeld goed vergelijken met het stimuleren en faciliteren van onderverhuur aan derden.

Het is wenselijk een methodiek te ontwikkelen die voor beide partijen (departement en Rgd) een redelijke prikkel oplevert om actief op leegstand te sturen. Alleen dan kan de doelmatigheid van de huisvestingsoplossing op korte termijn verbeterd worden. Een denkbare oplossing is de mogelijkheid van tussentijdse contractbeëindiging, waarbij de Rgd een 'schadevergoeding' krijgt in de vorm van een aantal maanden gebruiksvergoeding. Dit aantal zou in alle gevallen hetzelfde kunnen zijn, maar een gedifferentieerd aantal afhankelijk van de resterende huurtermijn is wellicht meer wenselijk. Overigens zal hierbij te allen tijde rekening moeten worden gehouden met de zogenaamde 'egalisatierekening'.

Voorbeeld: deze post heeft betrekking op de egalisatie als gevolg van de huurprijsmethode waarbij er sprake is van een constante huurprijs over de contractperiode, afgezien van de toegepaste indexering. De jaarlijkse opbrengst uit hoofde van de gebruiksvergoedingen kent derhalve een constante reeks, terwijl de kosten van rente en afschrijving over de jaren heen variëren. Het verschil tussen kosten en opbrengsten wordt jaarlijks op contractniveau geëgaliseerd en in de balans tot uitdrukking gebracht in een langlopende vordering op de gebruikers van de objecten. De vordering wordt over de totale contractperiode geneutraliseerd en is bij afloop van het contract nihil. Bij vroegtijdige contractontbinding wordt de opgebouwde vordering (=egalisatie) door de klant afgekocht.

De Rgd heeft vervolgens per direct de mogelijkheid de ruimte te verhuren aan andere departementen of eventueel aan derden als dat niet strijdig is met regelgeving op dat gebied. Voor beide partijen in het stelsel zal een win-situatie moeten ontstaan om dit voorstel succesvol te laten zijn.

Alhoewel de mogelijkheden van misbruik van een dergelijk voorstel worden onderkend, zijn wij overtuigd van de verandering in het denken dat door invoering van dit voorstel bereikt wordt. Bij de departementen ontstaat de mogelijkheid actief te gaan sturen op het aantal m<sup>2</sup> kantoorruimte dat men in gebruik heeft, en bij de Rgd ontstaat de noodzaak om de departementen te wijzen op en te adviseren over de courantheid van de vastgoedportefeuille. De Rgd loopt immers het risico, vaker dan voorheen, met leegstand geconfronteerd te worden. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op uniformering van programma's van eisen en normeringen die de courantheid van de portefeuille vergroten.

#### 3.4 MANDAAT HUISVESTINGSAFDELINGEN EN RGD

De spelers binnen het stelsel hebben ieder hun eigen rol. Hierop wordt in hoofdstuk 5 uitgebreid ingegaan. Vanuit het gezichtspunt van mandatering van de huisvestingsafdelingen binnen de departementen en van de Rgd dienen voor de evaluatie een beperkt aantal rollen uitgelicht te worden.

Voor de Rgd zijn dit:

- Opdrachtnemer.
- Beheerder en ontwikkelaar van de vastgoedportefeuille.

De Rgd werkt voor de vastgoedportefeuille op basis van gedwongen winkelnering. Dit houdt in dat namens de rijksoverheid de Rgd het mandaat heeft op te treden als 'manager corporate real estate'. De departementen kennen, gezien vanuit de mandatering, de volgende rollen:

- Opdrachtgever.
- Afnemer dienstverlening.
- Bewoner/gebruiker.

De departementen zijn derhalve de meest bepalende factor in de vaststelling van het programma van eisen en daarmee van de omvang, de kwaliteit en de kosten van te realiseren huisvesting.

Vergelijken we deze verantwoordelijkheden met de markt, dan is hier sprake van markt-analoge sturing. Het concentreren van de ontwikkeling en het beheer van de vastgoedportefeuille bij één interne partij en daarmee het creëren van een sterk gezicht naar de vastgoedmarkt, is bij nagenoeg alle bedrijven en instellingen met een omvangrijke vastgoedportefeuille zo ingevuld.

Hetzelfde geldt voor de opdrachtgeverskant. Daar waar sprake is van een grote mate van autonomie van bedrijfsonderdelen, ligt het opdrachtgeverschap bij deze bedrijfsonderdelen. Het opdrachtgeverschap gaat hierbij altijd hand in hand met het afnemen van de dienstverlening en het zijn van bewoner/gebruiker.

In de markt zijn wel tendensen waarneembaar die op 'concernniveau' extra sturing geven aan de ontwikkeling van huisvestingskosten. Vertalen we dit naar de rijksoverheid, dan zou marktanalgie betekenen dat zowel aan de kant van kaderstelling (normering en standaardisatie) als bij het vergelijkbaar maken van de doelmatigheid op pandniveau belangrijke verbeteringen aan te brengen zijn. Zo ontstaan in de markt steeds meer in hoge mate gestandaardiseerde programma's van eisen, die sterk gericht zijn op doelmatigheid, het flexibel gebruik van gebouwen (sterke onafhankelijkheid van organisatieontwikkelingen) en het eenvoudig doorverhuren/onderverhuren van onderdelen van een gebouw. Deze kaderstelling is vanzelfsprekend beperkend voor de vrijheidsgraden van ieder departement, maar bezien op rijksniveau wel degelijk aanbevelingswaardig.

Kijkend naar de inrichting van de opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol, is het wenselijk en noodzakelijk dat deze zakelijker en professioneler wordt. De hoogte van de exploitatiekosten zijn hiervan in grote mate afhankelijk. Aan opdrachtgeverszijde zijn de verschillen in professionaliteit groot. In algemene zin is hier groei wenselijk naar kleine en hoogwaardige departementale huisvestingseenheden, die goed in staat zijn intern een adequaat programma van eisen te formuleren en op een zakelijke wijze gesprekspartner en opdrachtgever te zijn van de Rgd.

De Rgd kan in zijn rol verder verzakelijken. Dit betekent een striktere invulling van de projectmanagerrol. Klantvriendelijkheid moet plaatsmaken voor klantgerichtheid en professionaliteit. Dit betekent ook een strikte scheiding tussen projectvoering en beheer met heldere overdrachtmomenten. Hierbij hoort tevens het in een vroegtijdig stadium aangeven hoe het programma van eisen zich vertaalt naar een toekomstige gebruiksvergoeding en het toepassen van gestandaardiseerde projectinrichting en -besturing. Hierbij past een contractuele relatie in de vorm van voorcalculatie, waarbij vooraf afspraken worden gemaakt over de totale kosten en het geleverde product.

De huidige methodiek van nacalculatie bij huisvestingsprojecten zorgt in de ogen van de deelnemers binnen het stelsel voor een scheve risicoallocatie in het huisvestingsproces. Tijdens de uitvoering dienen budgetoverschrijdingen gedragen te worden door de opdrachtgever, terwijl hij in de regel niet de veroorzaker is van de overschrijding. Er bestaat namelijk geen intrinsieke prikkel voor de opdrachtnemer om de opdracht zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Bovendien vloeien eventuele positieve (exploitatie)resultaten, behaald door de Rgd, uiteindelijk terug naar het Ministerie van Financiën (de algemene middelen).

In de vastgoedmarkt is duidelijk waarneembaar dat een effectieve sturing op leegstand een zeer belangrijk aandachtspunt is. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat het tempo waarin organisaties zich aanpassen, veel hoger ligt dan de aanpassing van een huisvestingsportefeuille. Kwalitatieve eisen aan de huisvesting (compartimentering, herverhuurbaarheid, beperking specifieke elementen) en het actief managen op leegstand zijn hier uitvloeiselen van.

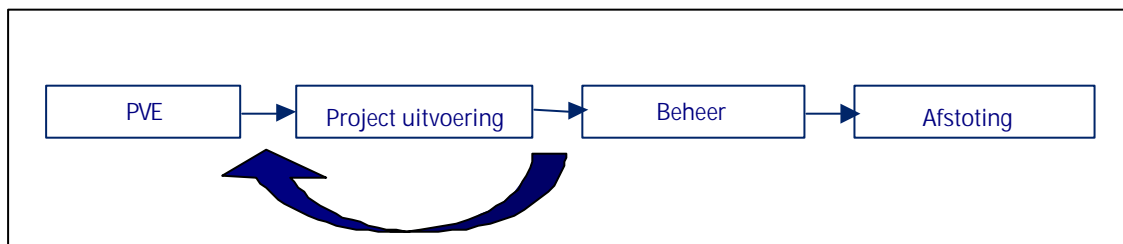
Een systeem van voorcalculatie in plaats van nacalculatie levert voor zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer betere prikkels. Een dergelijk systeem zou er als volgt uit kunnen zien: op basis van een door het departement op te (laten) stellen programma van eisen brengt de Rgd offerte uit, waarin elementen als kwaliteit, tijd en prijs tot uiting komen. Op basis van deze offerte wordt vervolgens een contract gesloten, zodat partijen vooraf weten waar ze aan toe zijn.

Op verzoek en in opdracht van het Ministerie van V&W heeft de Rgd een leidraad Huisvesting opgesteld. Deze leidraad beschrijft de taken en verantwoordelijkheden die beide partijen hebben gedurende het huisvestingsproces. De leidraad biedt bovendien de basis voor de vaststelling van een scope en kerngegevens voor een op te starten huisvestingsproject. De scope is een document waarin uitgangspunten worden vastgelegd. Het document wordt door beide partijen ondertekend, waarmee zij hun commitment uitspreken. Onderdeel van de scope en kerngegevens is het zogenaamde prijs-kwaliteitmodel. Daarmee wordt in een vroeg stadium de gebruiksvergoeding – binnen een bandbreedte – vastgesteld.

Na de vaststelling van scope en kerngegevens wordt conform de leidraad huisvesting V&W het huisvestingsproces gestart met een initiatief- en definitiefase. Op het scheidingsvlak tussen initiatief- en definitiefase wordt een vastgoed- of scenarioanalyse uitgevoerd. Na uitvoering van de scenarioanalyse is men nog beter in staat om de gebruiksvergoeding conform de IVR te ramen en de bandbreedte kleiner te maken.

Introductie van deze werkwijze vindt gefaseerd en op verzoek van de klant plaats. Na presentatie van de ervaringen met het Ministerie van V&W in de Klantenraad hebben meerdere departementen belangstelling getoond. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot gesprekken met Justitie over de totstandkoming van een Leidraad Huisvesting Gerechten.

De Rgd wordt zo geprikkeld de uitvoering/aanbesteding zo efficiënt en kostenbewust mogelijk te doen. De departementen zullen hun opdrachtgeverschap professioneel moeten gaan vormgeven, opdat zij in staat zijn voldoende gespecificeerde PvE's op te (laten) stellen en de offertes van de Rgd op hun waarde te beoordelen.



Bovenstaande figuur bevat een grafische weergave van de verplaatsing van het contract- of afprijsmoment van na de uitvoering naar vóór de uitvoering. Dit introduceert in principe de mogelijkheid voor de opdrachtgever om de prijs bespreekbaar te maken, of – in het uiterste geval – het project niet uit te voeren. Voor de Rgd, verantwoordelijk voor projectbesturing en beheer, ontstaat zo een prikkel om tijdens de uitvoering te sturen op de kosten. Deze kan de dienst namelijk niet meer één op één doorberekenen aan de klant. Ook een kostenbesparing hoeft niet meer te worden afgedragen aan de klant. Dit geldt voor elk afzonderlijk projectrisico. Op geaggregeerd niveau (het jaarresultaat) zal moeten worden bewerkstelligd dat de Rgd, uiteraard binnen de wettelijke grenzen, een prikkel krijgt om kostenbewust te opereren.

Dit voorstel bevordert tevens de transparantie bij de deelnemers, omdat inzichtelijk is hoe de uiteindelijke kosten zich verhouden tot de initieel overeengekomen bedragen. Voorwaarde is wel dat de overdrachtsmomenten tussen realisatie en beheer scherp zijn afgebakend.

Een bijkomend voordeel is de beperktere behoefte aan controle op de rechtmatigheid van elke deelluitgave. Bij nacalculatie moet in principe elke handeling of elk deelproduct worden verantwoord, terwijl bij voorcalculatie slechts hoeft te worden bepaald of het geleverde voldoet aan prijs, kwaliteit en tijd zoals vooraf contractueel is vastgelegd.

Tegenover deze voordelen staan echter ook enige nadelen. Een systeem van voorcalculatie kan onpraktisch zijn in kleinschalige projecten of in situaties waarin snel handelen gewenst is. Een ander nadeel is dat voorcalculatie in risicovolle projecten of in situaties waarin nog veel zaken onduidelijk zijn, kan leiden tot hoge risico-opslagen.

Gezien deze nadelen verdient het aanbeveling de mogelijkheid voor nacalculatie in specifieke situaties te handhaven. Concluderend kan gesteld worden dat de mandatering van huisvestingsafdelingen en Rgd marktanalooq is. Daarbij is een verdere verzakelijking en professionalisering van de rollen die gekoppeld zijn aan deze mandatering, absoluut gewenst.

### 3.5 GEDWONGEN WINKELNERING

Bij de opzet van het rijkshuisvestingstelsel is expliciet gekozen voor verplichte winkelnering van de departementen bij de Rgd. De motivatie hiervoor was dat bundeling bij één rijkshuisvestingsdienst een gewenste concentratie van deskundigheid en beperking van financiële risico's bij het optreden op de vastgoedmarkt betekent. Op basis hiervan konden onder meer door grootschalige inkoop en beheer schaalvoordelen worden bereikt, zo was de vooronderstelling. Deze schaalvoordelen zouden de Rgd in staat stellen een gunstige prijs-kwaliteitverhouding, flexibiliteit en een optimale benutting van de rijksvoorraad te bereiken. Gedwongen winkelnering, en daarmee het creëren van één gezicht namens het Rijk op het terrein van 'corporate real estate', was in het ontwerp van het stelsel dan ook een cruciale randvoorwaarde om genoemde voordelen te kunnen behalen.

Wat service- en adviesdiensten van de Rgd aan de departementen betreft, is gekozen voor meer marktwerking. Dit betekent dat per af te nemen dienst de kosten op uurbasis in rekening worden gebracht en er geen sprake is van een stringente verplichte winkelnering.

In de afgelopen vijf jaar zijn de afspraken, zoals deze bedoeld en beschreven zijn bij de start van het stelsel, enkele uitzonderingen daargelaten, goed opgevolgd. Weliswaar hebben de afnemers van de diensten van de Rgd regelmatig een pleidooi gehouden om ruimte te bieden aan een vrijere en minder verplichtende winkelnering, maar de motivatie hiervoor was gelegen in (incidentele) ontevredenheid over de dienstverlening van de Rgd en de wens om zelf het roer in handen te nemen. Een fundamentele verbetering van de werking is dan ook niet te verwachten. Een (negatieve) prikkel door de departementen de kans te geven met andere marktpartijen in zee te gaan en daarmee de Rgd te dwingen tot extra klantgericht gedrag, weegt niet op tegen de nadelen. Deze nadelen liggen niet alleen in het minder optimaal gebruikmaken van schaalgrootte en kennisconcentratie, maar ook in het creëren van nieuwe en zware inkoopfuncties bij departementen en account- en salesgerichte functies bij de Rgd. Deze extra overhead, gevoegd bij een toename van aanbestedings- en offertetrajecten, past niet bij een overheid die streeft naar doelmatigheid en beperking van de administratieve lastendruk.



Er is dan ook geen reden om de verplichte winkelnering ter discussie te stellen. Aanleidingen voor de roep hierom moeten veel eerder verstaan worden als een pleidooi om te investeren in een adequaat besturingsconcept en verdere verbetering en verzakelijking van de samenwerking binnen het stelsel (zie tevens hoofdstuk 5).

Vergelijken we het stelsel vanuit het oogpunt van de winkelnering met de markt, dan is sprake van een grote mate van analogie. Zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid wordt op het gebied van 'corporate real estate' één partij aangewezen, die namens de organisatie het beheer voert over de portefeuille en die het gezicht is naar de markt. Zeker daar waar sprake is van 'bundeling van krachten' en een shared-service-benadering, wordt de winkelnering verplicht gesteld. De redenen hiervoor zijn identiek aan de redenen die gelden voor het stelsel. Daar waar sprake is van adviesdiensten (niet alleen bij vastgoed, maar ook op andere ondersteunende gebieden als ICT en P&O), is de winkelnering ook in de markt vrijer. Wel wordt de interne leverancier hier in toenemende mate gezien als 'preferred supplier'. Vanuit deze positie krijgt hij van interne afnemers altijd een faire kans een aanbieding te doen. Ook in de markt verschuift de discussie van wel of geen vrije winkelnering naar de vraag welk besturingsconcept het beste invulling geeft aan de invloed van de afnemers op de dienstverlenende eenheid.

Er zijn geen doorslaggevende argumenten om de gedwongen winkelnering voor de project- en beheeractiviteiten van de Rgd met betrekking tot huisvesting los te laten. Op het gebied van service- en adviesdiensten ligt het voor de hand de Rgd te laten opereren als 'preferred supplier' voor de departementen.

### 3.6 MARKTCONFORMITEIT

#### 3.6.1 Waarde vastgoed

Een van de argumenten om te kiezen voor het huidige stelsel met de Rgd als 'corporate real estate manager' van het Rijk, was de *bewaking van de waardeontwikkeling van het vastgoed op lange termijn (portfolioargument)*. Er zijn binnen deze evaluatie geen gegevens beschikbaar over de waardeontwikkeling van de eigendomsgebouwen van het Rijk. Derhalve is niet vast te stellen hoe de waarde van het vastgoed zich ontwikkelt. Ook is onbekend met welk referentiekader deze cijfers vergeleken dienen te worden, indien de waarde van de portefeuille wel bekend zou zijn.

Aanbevolen wordt een adequate registratie van de waarde van de portefeuille te gaan bijhouden, zodat op elk moment rapportages te genereren zijn over de verhouding tussen de boekwaarden en de onderhandse verkoopwaarden. Tevens zou inzicht moeten worden verkregen in de waardeontwikkeling van rijksobjecten versus de waardeontwikkeling in de markt. Dit laatste cijfer geeft een beeld van het inspanningsresultaat van de Rgd op dit vlak. Domeinen, dat de WOZ-waarden van de eigendomspanden registreert, zou hier een rol kunnen spelen.

### 3.6.2 Hoogte gebruiksvergoeding

Het werkgroeprapport concludeert dat de gebruiksvergoeding in een aantal gevallen hoger uitvalt dan de aanvangshuren op de markt, *maar dat op levenscyclusniveau zelfvoorziening goedkoper en beter kan zijn*.<sup>19</sup> Ook benchmarking met de markt valt nadelig uit voor de zelfvoorziening, doordat slechts de eerste contractperiode als maat wordt beschouwd.

In de berekening die ten grondslag ligt aan de uitspraak dat zelfvoorziening op levenscyclusniveau goedkoper is dan de markthuur, valt het volgende op. Na de eerste contractperiode zou de gebruiksvergoeding bij de Rgd substantieel dalen, als gevolg van wegvallende afschrijvings- en rentebedragen over investeringen in inbouw en installaties (afschrijftermijn vijftien jaar, zie subparagraaf 3.2.2). Zoals we al eerder zagen in hoofdstuk 2, wordt daarbij echter voorbijgegaan aan kosten van herinvesteringen gedurende de eerste contractperiode door de Rgd, die een stijging in plaats van een daling van de gebruiksvergoeding kunnen veroorzaken.

Afgezien van de vraag of zelfvoorziening inderdaad leidt tot een lagere gebruiksvergoeding in de volgende contractperioden, leidt de constatering dat de gebruiksvergoeding in de eerste contractperiode hoger dan de markt kan zijn, tot een aanbeveling onzerzijds om de tariefopbouw van de gebruiksvergoeding kritisch te bezien. Een lagere afschrijvingscomponent in het tarief zou meer aansluiten bij wat in de markt gebruikelijk is, namelijk het anticiperen op een waardestijging in plaats van een waardedaling.<sup>20</sup>

De werkgroep concludeert dat de hoogte van de gebruiksvergoeding in de periode 1999-2003 heeft volstaan om kosten en baten in evenwicht te houden. Er is zelfs een licht positief resultaat geboekt over die periode. Maar aangezien in 2006 circa 25% van de huurcontracten afloopt, moet nog blijken of dit evenwicht zich zal handhaven.

De kosten en baten hebben elkaar in de evaluatieperiode nagenoeg in evenwicht gehouden. Het resultaat van de Rgd in de periode 1999-2004 varieert van circa 1 tot 5% van de omzet. Dit evenwicht is niet bereikt met een marktanalooeg tarief.

### 3.6.3 Doelmatigheid gebruik kantoorhuisvesting

Door de decentrale allocatie van middelen is de verantwoordelijkheid voor een doelmatig gebruik van huisvesting bij de Rgd weggenomen. De Rgd is als adviseur nog in staat om te beïnvloeden, maar niet om te sturen. Binnen de ministeries is sturing op huisvesting verschillend geregeld. Het varieert van volledig centrale regie tot volledig decentrale verantwoordelijkheid zonder normen.<sup>21</sup> Het is dus sterk afhankelijk van het type ministerie en de agenda en kwaliteit van de verantwoordelijken of integraal management leidt tot een doelmatiger huisvestingsbeslissing.

---

<sup>19</sup> Interdepartementale Werkgroep Kosten en Marktanalgie: *Evaluatie Stelselherziening Rijkshuisvesting*, mei 2004, pagina 14

<sup>20</sup> Interdepartementale Werkgroep Kosten en Marktanalgie: *Evaluatie Stelselherziening Rijkshuisvesting*, mei 2004, pagina 14.

<sup>21</sup> Interdepartementale Werkgroep Kosten en Marktanalgie: *Evaluatie Stelselherziening Rijkshuisvesting*, mei 2004, pagina 11.

### 3.6.4 Doelmatigheid Rgd

De producten van de Rgd kunnen als volgt worden onderscheiden:

- Verhuur vierkante meters (eigendom en inhuur).
- Investerings.
- Services.
- Adviezen.
- Input/beleid.

Elk product heeft een specifieke dekking voor apparaatskosten. De omvang van de totale dekking apparaatskosten van de Rgd is dus afhankelijk van de omvang in de vraag van de diverse producten in een bepaald jaar. De apparaatuitgaven en dekking van de Rgd vertonen de volgende ontwikkeling:

(Bedragen in (€1000))	2000	2001	2002	2003
Apparaatuitgaven	87.082	90.116	106.800	122.333
Geschoonde dekking	82.264	101.906	115.000	118.191
Efficiency % dekking/uitgaven	4.818	- 11.790	- 8.200	4.142

Tabel XII: Apparaatuitgaven en dekking Rgd (nominale bedragen) (bron: Rgd).<sup>22</sup>

Uit de tabel is af te leiden dat de apparaatsuitgaven van de Rgd in de afgelopen periode gestegen zijn van €82 naar €118 miljoen. Een stijging van circa 43% over vier jaar, oftewel gemiddeld circa 10% per jaar. Dit is een gevolg van het feit dat de Rgd een vraaggestuurde organisatie is. Dit betekent dat de omvang van het apparaat met name gerelateerd is aan de omvang van de vraag naar de producten van de Rgd. Stijging of daling in de vraag heeft daarom direct consequenties voor de omvang van de Rgd en de hoogte van de apparaatskosten.

Het verschil tussen dekking en kosten heeft in de afgelopen jaren gefluctueerd tussen €5 miljoen positief en bijna €12 miljoen negatief. Er kan hier sprake zijn van bezettingsverschillen, prijsverschillen en efficiencyverschillen. Een confrontatie op productniveau tussen dekking en realisatie is een indicatie voor de bezettingsverschillen, prijsverschillen en efficiencyverschillen per productieproces.

In de jaarrekeningen zijn de apparaatskosten nog niet per product toegerekend, omdat de wijze van tijdschrijven en kostentoe rekening bij de start van het stelsel nog onvoldoende specifiek was. Bij de nieuwe begrotingsvoorbereidingen voor 2005 is hier wel rekening mee gehouden.

---

<sup>22</sup> De cijfers in deze tabel wijken af van de tabel "Indicator efficiency apparaat Rgd" die is opgenomen in de begroting 2005 zoals gepresenteerd aan de Tweede Kamer. Dit verschil wordt veroorzaakt door een verschil in definitie van 'apparaatskosten'. De cijfers opgenomen in deze tabel komen uit de vierde kwartaalrapportages van de Rgd. Belangrijk hierbij op te merken is dat een verschil in definitie van de apparaatskosten doorwerkt in de cijfers voor de apparaatuitgaven maar ook in de geschoonde dekking waardoor het slechts beperkte invloed heeft op het efficiencypercentage.

De apparaatskosten van de Rgd waren in de afgelopen jaren een kleine 3% hoger dan de dekking die de dienst aan de afnemers van vastgoed kon doorbelasten.

### 3.7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

#### 3.7.1 Conclusies

Per onderzoeksvraag zijn de volgende conclusies te trekken:

*Vraag 1. In hoeverre komt de gebruiksvergoeding van nieuwe Rgd-projecten met een kwaliteit die vergelijkbaar is met projecten in de markt, overeen met de huren voor deze projecten in die markt?*

- De bepaling van de huurprijs in de marktsector komt anders tot stand dan de bepaling van de gebruiksvergoeding bij het stelsel van de rijksoverheid. In de marktsector wordt een huurprijs gevraagd die verband houdt met de marktwaarde, bij de rijksoverheid heeft de gebruiksvergoeding een directe relatie met de boekwaarde.
- De gebruiksvergoeding bij kantoorgebouwen is in de eerste contractperiode hoger of gelijk aan de markthuurprijs.
- De aanname dat de gebruiksvergoeding voor kantoorgebouwen in de tweede contractperiode lager is dan de markthuurprijs is onder meer afhankelijk van het al dan niet herinvesteren in afgeschreven gebouwdelen. Indien wel geherinvesteerd wordt, zal de gebruiksvergoeding als gevolg daarvan stijgen.
- De gebruiksvergoeding van specifieke gebouwen is, bezien over de gehele levenscyclus, lager dan de huren in de marktsector.

*Vraag 2. In welke mate is het nieuwe stelsel (waarvan de zogenaamde gedwongen winkelnering een onderdeel vormt) hierop van invloed?*

- Het nieuwe stelsel is hier in het geheel op van invloed, maar dat komt niet door de zogenaamde gedwongen winkelnering. De wijze waarop de gebruiksvergoeding wordt bepaald, door middel van rente en afschrijving, is de belangrijkste factor waarom de hoogte van de gebruiksvergoeding afwijkt van de markthuurprijzen.
- Bij stelsels in het bedrijfsleven wijzen de ervaringen op een langere gemiddelde levensduur dan bij de rijksoverheid (33 versus 25 jaar). Dit resulteert in lagere afschrijvingskosten per jaar en meer concurrerende tarieven.

*Vraag 3. In welke mate is de Rgd in staat met marktanaloge tarieven kosten en baten in evenwicht te houden?*

In de afgelopen periode heeft de Rgd stevast hogere baten dan kosten weten te realiseren, variërend van €11 tot €63 miljoen. Voor de korte termijn kan dus geconcludeerd worden dat de Rgd ruim in staat is om de kosten te compenseren, maar dit biedt nog geen garantie voor de langere termijn. Na 2006, wanneer een groot aantal contracten afloopt, zal dit opnieuw moeten worden bezien.

*Vraag 4. In hoeverre is gedwongen winkelnering een randvoorwaarde voor het functioneren van het rijkshuisvestingstelsel?*

Hoewel de afnemers van de diensten van de Rgd regelmatig een pleidooi hebben gehouden voor een vrijere en minder verplichtende winkelnering, is er geen overtuigende reden om de verplichte winkelnering ter discussie te stellen. Zowel in het bedrijfsleven als bij lagere overheden wordt op het gebied van corporate real estate één partij aangewezen die namens de organisatie het beheer voert over de portefeuille en die het gezicht is naar de markt.

Ten aanzien van marktanalgie hebben wij enkele aanvullende conclusies getrokken:

- Door de verschillende wijze van waarden ontstaat een aanzienlijke stille reserve in de vastgoedportefeuille van het Rijk.
- Bij corporate real estate managers in het bedrijfsleven worden wij geconfronteerd met minder lange huurtermijnen dan bij de rijksoverheid. Het gevolg daarvan is een lagere drempel bij het tussentijds ontbinden van huurcontracten in het bedrijfsleven dan bij de rijksoverheid.
- De leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën leidt tot een goedkopere wijze van financieren van investeringen, dan wanneer vreemd vermogen uit de markt zou moeten worden aangetrokken.
- De rijksoverheid gaat op grond van de RMR2003 uit van een boekwaardedaling van het vastgoed, terwijl de marktsector (in de eerste jaren na vervaardiging) uitgaat van een waardestijging. Dit leidt tot een hogere kapitaallast bij de rijksoverheid.
- De BTW-problematiek leidt bij de eigendomspanden van de rijksoverheid tot een lagere gebruiksvergoeding voor objecten jonger dan tien jaar en tot een hogere gebruiksvergoeding voor objecten ouder dan tien jaar.
- Zelfvoorziening binnen het rijkshuisvestingstelsel heeft een positieve invloed op de kosten die gepaard gaan met het stellen van bankgaranties.

### 3.7.2 Aanbevelingen

Relevante aanbevelingen betreffen de waardeontwikkeling van de portefeuille, het kostenbewustzijn bij gebruikers en prikkels om te komen tot lage kosten voor rijkshuisvesting:

- Een vergelijking van de boekwaarde met de WOZ-waarde van de objecten vormt een nuttige eerste stap in de richting van een adequaat registratiesysteem van de waardeontwikkeling van de portefeuille. Tevens zou inzicht moeten worden verkregen in de waardeontwikkeling van rijksobjecten versus de waardeontwikkeling in de markt.
- Invoering van benchmarking tussen departementen onderling en met de marktsector zou in eerste instantie moeten leiden tot kostenbewustzijn bij de decentrale gebruiker, hetgeen werd beoogd bij invoering van de stelselwijziging. In tweede instantie leidt het tot een prikkel bij de Rgd om tot marktanalgie of zelfs marktconforme tarieven en werkwijzen te komen.
- De Rgd zou een proactieve houding aan moeten nemen bij de keuzes die de decentrale gebruiker moet maken inzake eigendom versus huur, lengte van huurtermijnen en locatiekeuze. De Rgd is de huisvestingsdienst waar de kennis van deze zaken aanwezig moet zijn.

- Er is behoefte aan een methodiek die voor beide partijen (departement en Rgd) een redelijke prikkel oplevert om actief op leegstand te sturen. Te denken valt hierbij aan de mogelijkheid dat - indien een departement vervroegd een gebouw of een verhuurbaar gedeelte van een gebouw wil afstoten - er twee alternatieven beschikbaar zijn. Ten eerste de mogelijkheid van het vormgeven van een gezamenlijk traject met de Rgd, waarin in goede samenwerking getracht wordt zo snel mogelijk een andere huurder te vinden. Dit is de procedure die momenteel regelmatig wordt gevolgd. Een tweede mogelijkheid is de verplichting van de Rgd om - desgevraagd - een offerte uit te brengen aan het departement, waarin de Rgd het leegstandsrisico van het departement overneemt. Afhankelijk van de courantheid van het gebouw, de locatie en de marktsituatie wordt in de offerte een afkoopsom aangegeven. Vanzelfsprekend kan over condities en hoogte van de som onderhandeld worden en is het departement gemachtigd om extern advies hierover in te winnen.
- Ook rondom afstoting van vastgoed verdient het aanbeveling andere prikkels in te bouwen. Departementen kunnen gemotiveerd worden om panden te verlaten, indien bijvoorbeeld de marktwaarde zeer gunstig is ten opzichte van de boekwaarde, indien een deel van de opbrengst terugvloeit naar het ministerie; bijvoorbeeld door een gedeeltelijke aftrek van de meeropbrengst op nieuwe investeringen.
- De tariefopbouw van de gebruiksvergoeding, met name op het vlak van de kapitaallasten in de eerste contractperiode, dient kritisch te worden bezien. De kritiek die de Rgd krijgt over de hoogte van de tarieven, richt zich met name op dit element.
- Wij adviseren de winkelnering voor de project- en beheeractiviteiten van de Rgd met betrekking tot huisvesting verplicht te blijven stellen voor de departementen. Op het gebied van service- en adviesdiensten adviseren wij de Rgd te laten opereren als 'preferred supplier' voor de departementen.
- De gewenste gedwongen winkelnering, in combinatie met een systeem van nacalculatie bij huisvestingsprojecten, biedt onvoldoende prikkels om te komen tot professionele en efficiënte projectvoering, anders dan vanuit de eigen professionele ethiek. Een systeem van voorcalculatie, waarbij vooraf fixed-price afspraken worden gemaakt tussen de Rgd en departementen over te leveren prestaties, stimuleert de Rgd om efficiënt te werken. De contracten tussen de Rgd en de ministeries worden op basis van voorcalculatie vastgesteld. De kostenrisico's gedurende de realisatie komen hiermee voor rekening van de Rgd. Om deze risico's te kunnen dragen, heeft de Rgd een buffer nodig in de vorm van een eigen vermogen, afhankelijk van het risicoprofiel van de Rgd nu en na invoering van voorcalculatie. Dit voorstel introduceert een prikkel bij de Rgd om te komen tot een strakkere projectsturing en kostenbeheersing bij de uitvoering van projecten. Tevens stimuleert het de departementen om vooraf te komen tot een heldere formulering van eisen. Bijkomend voordeel is dat het administratieve lasten reduceert, omdat de rechtmatigheid van betaling bij voorcalculatie veel efficiënter kan worden vastgesteld, alsmede de verhoging van de transparantie van de geleverde prestaties.

## 4. RIJKSBELEID

### 4.1 AFBAKENING EN INRICHTING

#### 4.1.1 Aandachtsgebieden

In het Beleidskader Rijkshuisvesting 1999-2003 wordt beschreven welke bijdrage wordt verwacht van de rijkshuisvesting aan zowel de uitvoering als de totstandkoming van het rijksbeleid.<sup>23</sup> Het vóór de stelselwijziging relevante beleid is onverminderd in het beleidskader ingepast. Per beleidsthema is aangegeven hoe de nieuwe verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen gebouwgebruiker en de Rgd. De volgende thema's worden onderkend:

- *Arbeidsomstandigheden op de werkplek.* Het gaat hier om beleid dat gericht is op vermindering en preventie van het ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. De Rgd voldoet ten aanzien van de gebouwgebonden aspecten ten minste aan de wettelijk verplichte Arbo-eisen. De eindverantwoordelijkheid voor de arbeidsomstandigheden op de werkplek ligt bij de gebruiker.
- *Veiligheid en beveiliging van de werkplek en werkomgeving.* De Rgd is ervoor verantwoordelijk dat de rijkshuisvesting voldoet aan de eisen ten aanzien van (brand)veiligheid voorzover het gebouwgebonden aspecten betreft. Voor de overige aspecten ligt de verantwoordelijkheid bij de gebruiker.
- *Integrale toegankelijkheid.* Nieuwe, of namens de Rgd ontwikkelde gebouwen moeten integraal toegankelijk zijn. De Rgd is verantwoordelijk voor het realiseren van nieuwbouw die voldoet aan de daarbijbehorende prestatie-eisen. De gebruiker draagt zorg voor het vertalen van specifieke wensen die uit het werkproces voortvloeien.
- *Ruimtelijke ordening.* Vestigingsplaats en locatiekeuze vormen een verantwoordelijkheid van de gebruiker. De Rgd brengt waar mogelijk huisvestingswensen van departementen samen met doelstellingen van het rijksbeleid.
- *Mobiliteitsbeheersing.* Het terugdringen van de (auto)mobiliteit is een doelstelling van het rijksbeleid. De huurder beslist over de keuze van de locatie voor zijn organisatie en het aantal gewenste parkeerplaatsen. De Rgd realiseert deze wensen binnen de lokaal geldende regels (parkeernorm).
- *Verminderen milieubelasting/duurzaam bouwen.* Het beleid is gericht op vermindering van de milieubelasting, waaronder een zuinig gebruik van schaarse voorraden. Duurzaam bouwen is gericht op het terugdringen van negatieve milieueffecten van het bouwen. De eindverantwoordelijkheid voor de realisatie van deze doelstellingen ligt grotendeels bij de Rgd. Waar sprake is van functionele, esthetische of financiële consequenties, is instemming van de gebruiker noodzakelijk.
- *Energiebesparing.* De Rgd zorgt ervoor dat gebouwen voldoen aan de wettelijk vastgestelde energieprestatienorm. Energiebesparing en de inkoop van groene energie zijn een verantwoordelijkheid van de gebruiker.

---

<sup>23</sup> Rijkshuisvesting op nieuwe leest geschoeid; Beleidskader 1999-2003, Rijksgebouwendienst, september 1998.

- *Bodemverontreiniging.* Bij bestaande bodemverontreiniging ligt de verantwoordelijkheid bij de veroorzaker. Gebouwen op verontreinigde grond worden niet in de voorraad opgenomen, tenzij de bodem is of wordt gesaneerd. Bij vervreemding van grond zorgt de Dienst der Domeinen ervoor dat deze geschikt is voor het gebruiksdoel waarvoor het wordt vervreemd.
- *Voorbeeldig opdrachtgeverschap.* Dit betreft rijksbeleid ten aanzien van arbeidsomstandigheden tijdens de bouw en het onderhoud aan gebouwen, het beleid tot bestrijding van (langdurige) werkloosheid en het voldoen aan EG-richtlijnen voor aanbesteding. De Rgd is als opdrachtgever verantwoordelijk voor de uitvoering van dit beleid. Deze verantwoordelijkheid ligt eveneens bij de gebruiker, voorzover deze als opdrachtgever optreedt.
- *Stimulering hoogwaardige bouwproductie en bouwinnovatie.* Dit betreft de totstandkoming van een duurzame en een Arbo-vriendelijke (gebouwde) leefomgeving, de bevordering van de concurrentiekracht van de Nederlandse bouwsector en de bevordering van het vakmanschap in de bouw. Als opdrachtgever is de Rgd verantwoordelijk voor de stimulering van dit alles.
- *Stedenbouw, architectuur en beeldende kunst.* De Rgd is verantwoordelijk voor het bevorderen en bewaken van de architectonische kwaliteit, de stedenbouwkundige inpassing en de kwaliteit van de beeldende kunst. De Rijksbouwmeester doet in nauw overleg met de gebruiker een voordracht voor de architect, stedenbouwkundige of beeldend kunstenaar.
- *Monumentenzorg/behoud cultureel erfgoed.* Tot het rijksbeleid behoren ook de zorg voor het blijvend voortbestaan van de monumentenschat van Nederland en het bevorderen van de kwaliteit van de gebouwde omgeving. De Rgd is ervoor verantwoordelijk dat bij het werken aan of met deze monumenten in overeenstemming met de Monumentenwet 1988 en de lokale monumentverordeningen wordt gehandeld.

De laatste twee thema's betreffen de onder SMAAK bekende onderwerpen.<sup>24</sup> Behalve een themagerichte indeling is het ook mogelijk beleid te onderscheiden naar de wijze waarop beleid totstandkomt en wordt nageleefd.

Zo gezien zijn er drie typen te onderscheiden:

- *Algemene wetten en regels.* Een deel van het beleid bestaat uit algemeen geldende regels. Denk aan de Arbo-wetgeving of regels over aanbesteding. De Tweede Kamer stelt deze wetten vast. Waar beleidsontwikkelingen consequenties hebben voor rijks-huisvesting, is de Rgd verantwoordelijk voor vaststelling van de consequenties voor de klanten. De overheid houdt zich vanzelfsprekend aan de regels en anticipeert op toekomstige regelgeving.
- *Normen en kaders.* De overheid wil graag een voorbeeldrol vervullen en gaat daarmee soms verder dan op grond van wettelijke verplichtingen zou moeten. Een voorbeeld is asbestsanering, waar de rijksoverheid zichzelf strengere normen oplegt dan strikt genomen wettelijk verplicht is. Over het algemeen komen normen en kaders in samenspraak tussen Rgd en de klanten tot stand.

---

<sup>24</sup> SMAAK = Stedenbouw, Monumenten, Architectuur, Architectuurbeleid en Kunst.



Deze klanten voelen direct de kosten van beleidsuitvoering en zijn om die reden minder enthousiast over de uitvoering van dit type rijksbeleid. De Rgd kan zijn klanten slechts adviseren, de dienst kan dergelijke normen niet dwingend opleggen.

- *Intenties en voorkeuren.* Bij beleid rondom architectuur en beeldende kunst is de invulling afhankelijk van intenties en voorkeuren van (bijvoorbeeld) de Rijksbouwmeester. Deze opereert binnen de kaders die wettelijk zijn vastgesteld.

#### 4.1.2 Doelstellingen

Door de stelselwijziging heeft de gebruiker zelf de verantwoordelijkheid gekregen voor de hoeveelheid en de kwaliteit van zijn huisvesting. Locatie en tijdstip van realisatie zijn ook een zaak van de gebruiker. Tegelijk komen ook de kosten voor zijn rekening. Het rijkshuisvestingsstelsel stelt daarmee de integraal manager in staat om de kwalitatieve en kwantitatieve behoefte aan huisvesting te betrekken in een bredere besluitvorming over de organisatiekosten.

Betrekken we de algemene doelstellingen van de stelselwijzigingen - een bedrijfsmatiger opererende overheid en een integrale sturing op huisvestingskosten en overige apparaatskosten - op het thema rijksbeleid, dan valt het volgende op:

- Voor een groot aantal aspecten van het rijksbeleid geldt dat deze immuun zijn voor de stelselwijziging. Dit betreft aspecten die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving van buitenaf. Denk hierbij bijvoorbeeld aan Arbo-normen of regelgeving op het gebied van aanbestedingen.
- Invloed valt met name te verwachten bij gebieden waar Rgd en opdrachtnemer sinds de stelselwijziging gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het resultaat. Het stelsel beoogt bedrijfsmatige afwegingen en integrale sturing een sterkere invloed te geven bij besluitvorming ten aanzien van deze thema's. Denk hierbij bijvoorbeeld aan locatiekeuze, mobiliteitsbeheer, bouwinnovatie en architectuur.

Los van de stelselwijziging hebben maatschappelijke ontwikkelingen de afgelopen jaren invloed gehad op het rijksbeleid. In het kabinetsbeleid zijn de laatste jaren nieuwe accenten aangebracht, die ook doorwerken op de rijkshuisvesting. Centraal staan onderwerpen als veiligheid en het tegengaan van verpaupering en daarmee aandacht voor de kwaliteit van de openbare ruimte.

#### 4.1.3 Controle en toezicht

De toetsing op wettelijk verplichte kwaliteitsaspecten gebeurt in het algemeen door bestaande instanties, zoals voor arbeidsomstandigheden. Voor stedenbouw, architectuur, monumentenzorg en beeldende kunst heeft de Rijksbouwmeester de kwaliteitsbewakende functie. Voor de overige kwaliteitsaspecten werd bij de stelselwijziging besloten dat er op initiatief van de staatssecretaris van VROM periodiek evaluaties plaatsvinden in het kader van het Meerjarenbeleidsplan Rijkshuisvesting, leidend tot voorstellen om het (normerings)beleid voor de departementen of voor de Rgd aan te passen. Sinds de stelselwijziging heeft een dergelijke evaluatie (nog) niet plaatsgevonden.

## 4.2 GEVOLGEN VAN DE STELSELWIJZIGING

Een interdepartementale werkgroep heeft in het kader van deze evaluatie de effecten van de stelselwijziging op het rijksbeleid onderzocht. Specifiek is deze opdracht nader geconcretiseerd in de volgende onderzoeksvragen:

- In welke mate draagt de rijkshuisvesting, via het verwerven en beheer van vastgoed, bij tot het ontwikkelen en/of realiseren van rijksbeleid ('rijksidealen')?
- In welke mate vormen de extra kosten van 'rijksidealen', die in beginsel niet bij de huurder of verhuurder in rekening kunnen worden gebracht, een belemmering?

Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat de toepassing van rijksbeleid in de rijkshuisvesting, voorzover dat is vastgelegd in algemene wet- en regelgeving, niet beïnvloed is door de stelselwijziging. De rijksoverheid houdt zich vanzelfsprekend aan de wet en houdt tegelijkertijd in de praktijk reeds rekening met toekomstige wetgeving.

Het hebben van een voorbeeldfunctie kan bij besluitvorming een rol spelen, mits de kaders en uitgangspunten in regelgeving zijn vastgelegd, duidelijk is welk doel ze dienen en of dit doel de daarmee gepaard gaande kosten waard is.

Wel zijn er effecten merkbaar op terreinen die niet in generieke regelgeving zijn vastgelegd. Waar wetten ontbreken of 'zachtere' normen en kaders bestaan, zijn departementen minder geneigd om vrijwillig extra kosten te maken voor innovaties of voorbeeldgedrag, zeker als de kosten niet in verhouding staan tot de baten. Een duidelijk voorbeeld van de laatste jaren is dat de Tweede Kamer bij herhaling heeft aangegeven dat men zonnepanelen op rijksgebouwen verwacht, om de ontwikkeling en toepassing van deze panelen te stimuleren. Grootschalige toepassing op rijksgebouwen vindt evenwel niet plaats, omdat de gebouwgebruiker in het algemeen de voorkeur geeft aan energiebesparende maatregelen met een veel hogere kosteneffectiviteit.

Ook ten aanzien van onderwerpen als stedelijke ontwikkeling, architectuur en duurzaam bouwen zijn soortgelijke effecten zichtbaar. Met de financiering van de rijkshuisvesting in het verleden had de Rgd de mogelijkheid om af en toe een voorbeeld neer te zetten, waarvan de extra kosten niet in rekening werden gebracht bij de gebruiker. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van Kop van Zuid in Rotterdam en Cascade in Groningen.<sup>25</sup> Het algemene beeld is dat het rijksbeleid in de breedte nog steeds op voorbeeldniveau wordt uitgevoerd, maar dat zeer aansprekende voorbeelden minder totstandkomen. Wil dat soort projecten nu nog gerealiseerd kunnen worden, dan zullen veelal aanvullende budgetten moeten worden gezocht. De afgelopen jaren zijn voor de rijkshuisvesting incidenteel eigen voorzieningen getroffen om de uitvoering van extra beleid te ondersteunen. Voorbeelden zijn het Energie Extensiveringsprogramma Rijkshuisvesting (EER 1991-2000), het Programma Innovatieve Technieken (PIT 2000-2006) en het ICES/FO-budget voor monumenten (2001-2010).

Van belang is te onderkennen dat de uiteindelijke beslissing over de mate waarin extra beleid in rijkshuisvesting wordt verwerkt met de stelselwijziging meer bij de individuele klant is gelegd, terwijl niet alle kwaliteitsaspecten door de klant als in zijn directe belang worden gezien.

---

<sup>25</sup> Rutten Communicatie Advies, *'Uit de vonk zal de vlam oplaaien, spin-off effecten van Rgd-investeringen'*, oktober 1999.

Arbeidsomstandigheden en binnenmilieu worden duidelijk gezien als voorbeelden van klantbelang, energiebesparing slechts voor het deel dat binnen afzienbare tijd dient te worden terugverdiend.

Over het klantbelang van de SMAAK-onderwerpen wordt verschillend geoordeeld. De waardering voor het resultaat in gerealiseerde huisvestingsprojecten is niet objectief kwantificeerbaar. In de beleving van participanten in het stelsel hebben de afgelopen jaren wel enige veranderingen plaatsgevonden, incidenteel waar te nemen in de resultaten, maar in ieder geval te signaleren in de afwegingen in het huisvestingsproces. In hoeverre die daadwerkelijk aan de stelselwijziging zijn toe te wijzen of ook beïnvloed zijn door andere ontwikkelingen, is vaak achteraf niet eenduidig vast te stellen.

Er zijn enige factoren die het beantwoorden van de onderzoeksvragen bemoeilijken:

- De doorlooptijd van projecten, van initiatief tot realisatie, is vrij lang. Slechts een beperkt aantal (grote) projecten is daarom geheel binnen het nieuwe stelsel totstandgekomen.
- De Rgd heeft in het oude stelsel bepaalde processen en kwaliteitsaspecten standaard in zijn dienstverlening verwerkt, zelfs zodanig dat Rgd'ers dat als normale kwaliteit zijn gaan beschouwen. Wijziging van verantwoordelijkheden en rollen leidt daarom niet automatisch en direct tot andere kwaliteit.
- Kwaliteit komt tot stand binnen het krachtenveld van de participanten in het proces en onder invloed van externe omstandigheden, zoals de economische situatie en de veranderende prioriteitstelling binnen de beleidsdoelen. Uit de gerealiseerde kwaliteit kan dan ook nauwelijks worden afgeleid welke partij in welke mate heeft bijgedragen aan het resultaat.
- De meeste aspecten van regeringsbeleid zijn bovendien niet goed kwantitatief te waarderen. Een systematische monitoring heeft mede in verband daarmee niet plaatsgevonden.
- Ook speelt de persoonlijke invulling van functies een belangrijke rol. Regelmatig is in dat verband de invulling genoemd door de Rijksbouwmeester op met name de SMAAK-onderwerpen.
- Kosteneffecten van rijksbeleid kunnen vaak niet los worden gezien van andere kosteneffecten.

## 4.3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 4.3.1 Conclusies

*Vraag 1. In welke mate draagt de rijkshuisvesting, via het verwerven en beheer van vastgoed, bij tot het ontwikkelen en/of realiseren van rijksbeleid (rijksidealen)?*

De stelselwijziging heeft geleid tot een meer bedrijfsmatige benadering van de rijkshuisvesting. Kosten en baten spelen meer dan voorheen een rol in de besluitvorming, en het is dan ook logisch dat departementen minder geneigd zijn niet verplichte en – in hun ogen – niet noodzakelijke investeringen te doen. Als deze investeringen in het kader van rijksbeleid wel wenselijk zijn, vergt dat concrete normen en regels, die duidelijk aangeven waar partijen zich aan moeten houden, dan wel regelingen die financiële compensatie bieden.

De participanten hebben aangegeven behoefte te hebben aan een strategische huisvestingsnotitie, die (concretere) normen en kaders bevat met betrekking tot rijksbeleid, die de minimale eisen beschrijft en inzicht verschaft in de verdeling van de kosten en de verantwoordingscyclus. Omdat het beleidskader rijkshuisvesting op veel punten niet concreet was, is er bij huisvestingsprojecten derhalve verschillend uitleg aan gegeven. Een samenhangend overzicht van nieuw beleid dat op rijkshuisvesting van toepassing is, ontbreekt; een integrale update en concretisering van het beleidskader wordt door de participanten dan ook gemist. Controle op de uitvoering vindt versnipperd plaats en wordt gehinderd door onvoldoende sturing. Dit heeft ertoe geleid dat de ontwikkeling van heldere normen en kaders onvoldoende totstandgekomen is.

*Vraag 2. In welke mate vormen de extra kosten van 'rijksidealen', die in beginsel niet bij de huurder of verhuurder in rekening kunnen worden gebracht, een belemmering?*

Het huidige rijksbeleid bestaat voor een deel uit intenties, bijvoorbeeld om een voorbeeldfunctie te vervullen of innovatief te zijn (denk aan de *verwachting* van de Tweede Kamer om zonnepanelen te plaatsen), zonder dat deze zijn geconcretiseerd in verplichte concrete richtlijnen en voorschriften. Dit was bij de stelselwijziging ook voorzien. Het Beleidskader Rijkshuisvesting 1999-2003 stelt dat als gevolg van de wijziging het karakter van de normen verandert en dat deze vooral zullen werken als referentiewaarden: gebruiker en toezichthouder oriënteren zich op een combinatie van ruimte-, kwaliteits- en kostenreferenties en zullen daarbinnen afwegingen maken. Terugkijkend is het echter zeer de vraag of normen op deze wijze voldoende houvast bieden om dit type rijksbeleid te effectueren. In ieder geval blijkt het bereiken van doelstellingen lastig als deze gepaard gaan met extra kosten zonder dat de baten (voor de betaler) evenredig toenemen. Wil dit type beleid succesvol totstandkomen zonder wet- en regelgeving, dan lijken alleen gerichte subsidies verlichting te bieden.

Bij rijksbeleid waar wel sprake is van algemeen geldende wetten en regels, zoals bij Arbo, aanbesteding of milieu, wordt rijksbeleid effectief uitgevoerd. Overheidsinstellingen houden zich vanzelfsprekend aan de regels en anticiperen op toekomstige regelgeving. Ook daar waar aanvullende budgetten beschikbaar zijn, blijkt het goed mogelijk rijksbeleid te effectueren.

#### 4.3.2 Aanbevelingen

Om te komen tot een meer uniforme en transparante beleidsontwikkeling, verdient het aanbeveling de sturing op de beleidsontwikkeling te beleggen op interdepartementaal niveau. In hoofdstuk 5, waarin de samenwerking tussen de verschillende participanten centraal staat, wordt een invulling van dit model gegeven. In deze context is het van belang dat de ministerraad in staat wordt gesteld een betere invulling te geven aan zijn rol als eindverantwoordelijke voor beleidsontwikkeling. De raad stelt op initiatief van de minister van VROM de normen en kaders vast. Deze wordt daarin ondersteund door een (interdepartementaal) beraad, dat in de beleidsontwikkeling krachtig wordt ondersteund door een beleidsafdeling Rijkshuisvesting. Deze voorziet in adviezen op gebieden als innovatie en strategie. Tot slot staan we kort stil bij de inhoudelijke eisen die aan de normen moeten worden gesteld. Uit de evaluatie is gebleken dat sommige bestaande normen onvoldoende specifiek of dwingend zijn geformuleerd. Zij bevatten globale doelstellingen of intenties, zonder vertaling in meetbare en verplichtende criteria. Het is duidelijk dat met name wanneer naleving gepaard gaat met extra investeringen zonder dat de baten direct toekomen aan de gebruiker, verplichte, meetbare criteria nodig zullen zijn om de doelstellingen van rijksbeleid te bereiken.

## 5. SAMENWERKING

### 5.1 INLEIDING

De voorgaande hoofdstukken waren gewijd aan de regels waaruit het stelsel is opgebouwd. Voor een goede evaluatie van de werking zijn de rollen en de belangen van de spelers echter evenzeer van belang. In het stelsel participeren naast de Rgd en departementen ook nog organen als de Klantenraad en de geschillencommissie. Hoe geven zij vorm aan de samenwerking? Hoe bewaken zij de kwaliteit van hun dienstverlening en hun mensen?

Rondom het thema rollen en samenwerking heeft de toenmalige staatssecretaris van VROM in 2000 de volgende evaluatievragen geformuleerd:

- In welke mate zijn de departementen in staat de nieuwe rol in het rijkshuisvestingstelsel adequaat in te vullen (ten aanzien van bijvoorbeeld expertise en kennisuitwisseling)?
- In welke mate biedt het Ministerie van Financiën het geschikte financiële kader (onder andere de leenfaciliteit)?
- Functioneert de taakverdeling tussen de Rgd (materieel beheer) en Domeinen (juridisch-financieel beheer) zoals vastgelegd in het convenant, voldoende?
- In welke mate slaagt de Rgd erin de huisvesting en het beheer ervan naar tevredenheid van de departementen te leveren?
- Functioneert de Klantenraad voldoende?

Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de verschillende spelers en hun belangen, de besturing van het stelsel, de samenwerkingsorganen, en de invulling van het kennismanagement. We eindigen met conclusies en aanbevelingen.

### 5.2 SPELERS

#### *Departementen*

De departementen zijn de klanten van de Rgd. Opvallend is dat hun vraag nogal uiteenloopt: zowel wat omvang (aantal m<sup>2</sup>) als wat type huisvesting (cultureel erfgoed versus nieuwbouwkantoor) betreft. Vergelijk bijvoorbeeld de penitentiaire inrichtingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen met de kantoren van de Belastingdienst.

In de afgelopen vijf jaar heeft de klant zijn rol als opdrachtgever geprofessionaliseerd. De mate waarin dit is gebeurd, is afhankelijk van de omvang van de portefeuille en het belang van huisvesting in het primaire proces (denk bijvoorbeeld aan gevangenis).

De rol van betaler heeft geleid tot extra administratieve verplichtingen. De Rgd en de opdrachtgevers hanteren onderling een systeem van nacalculatie: de totale kosten worden berekend nadat diensten geleverd zijn. Deze methodiek heeft als nadeel dat de beheersbaarheid van de kostenontwikkeling onder druk staat. De kosten blijken achteraf soms hoger dan vooraf was geraamd.

Een bijkomend nadeel is dat een nacalculatiesysteem forse administratieve lasten met zich meebrengt: de controle op rechtmatigheid vindt plaats op het niveau van inspanningen en niet, zoals bij fixed price, op de kwaliteit van het eindproduct.

### *Ministerie van VROM*

Het Ministerie van VROM is, behalve klant als moederdepartement van het agentschap Rgd, tevens eigenaar en toezichthouder. Het toezicht van VROM vindt plaats met behulp van instrumenten als het bedrijfsplan, de jaarplannen, de begroting, de verantwoording achteraf en het informatieprotocol. In de werkgroeprapporten is over toezicht weinig naar voren gekomen.<sup>26</sup> In de tussenevaluatie oordeelt Andersson Elffers Felix dat de toezichthoudende rol van VROM niet goed tot uiting komt.<sup>27</sup> VROM lijkt actiever als klant en beleidsmaker dan als eigenaar. Ook ontbreken er duidelijke afspraken over de samenwerking tussen IRF en VROM, aldus AEF.<sup>28</sup>

Voor de stelselwijziging was VROM verantwoordelijk voor beleid en uitvoering. Tegenwoordig maakt VROM het beleid en is de klant verantwoordelijk voor de uitvoering. De Rgd kan hier hooguit in stimuleren. Er is een duidelijke verandering te merken in de houding van de Rgd en de klant ten aanzien van beleid. Door de invoering van integraal management voelen leidinggevenden direct de kosten van huisvesting op hun budget drukken. Doordat beleid over het algemeen extra geld kost, wordt al snel de keuze gemaakt 'slechts' te voldoen aan wettelijk gestelde eisen en de voorbeeldrol die men als overheid vervult, pas op te pakken als hier een financiële vergoeding tegenover staat (zie ook hoofdstuk 4).

### *Ministerie van Financiën*

Het Ministerie van Financiën heeft bij de start van het stelsel eenmalig budgetten uitgekeerd. Daarnaast biedt het ministerie de departementen een leenfaciliteit ten behoeve van investeringen. Onder invloed van de economische neergang is het EMU-saldo in 2004 boven de 3%-grens uitgekomen. De ministerraad heeft daarom besloten de leenfaciliteit tijdelijk te beperken.

---

<sup>26</sup> Interdepartementale Werkgroep Samenwerking: *Evaluatie Stelselherziening Rijkshuisvesting Samenwerking*, 27 april 2004.

<sup>27</sup> Andersson, Elffers, Felix: *Vertrouwen (terug)winnen, Nulmeting en tussenevaluatie van het rijkshuisvestingstelsel (zomer 2001)*, Utrecht, 30 januari 2002.

<sup>28</sup> 'Voor de taakverdeling tussen VROM en Financiën gelden de algemene principes van de Comptabiliteitswet. Maar naar de mening van Andersson Elffers Felix is voor een goede taakverdeling meer nodig. VROM zou inhoudelijk toezicht kunnen houden op de Rgd en op de efficiency van de Rgd moeten toezien, terwijl Financiën financieel toezicht houdt op de financiële aspecten van het stelsel. Financiën is voor dat laatste het beste geëquipeerd, maar benut de mogelijkheden daartoe niet, meent Andersson Elffers Felix.' Andersson Elffers Felix: *Vertrouwen (terug)winnen, Nulmeting en tussenevaluatie van het rijkshuisvestingstelsel (zomer 2001)*, Utrecht, 30 januari 2002, p.41.

## *Domeinen*

Domeinen vertegenwoordigt de Staat als juridisch eigenaar van al het (on)roerend goed van het Rijk. Binnen het stelsel vervult Domeinen de makelaarsrol: beslissingen over aankoop en afstoting zijn een zaak van de Rgd, de verkoop van vastgoed is de verantwoordelijkheid van Domeinen. De rolverdeling, gebaseerd op een convenant tussen Domeinen en de Rgd, is niet veranderd met de stelselwijziging.<sup>29</sup> De samenwerking functioneert echter niet naar beider tevredenheid. De kern van het probleem is dat de prikkel niet bij Domeinen ligt. De Rgd draagt het financiële risico van leegstand indien Domeinen er niet tijdig in slaagt het pand te verkopen.<sup>30</sup> In 2003 is een interdepartementale werkgroep opgericht, waarin Domeinen en de Rgd samen verbeteringsvoorstellen opstelden voor het convenant. Dit onderwerp wordt verder besproken in subparagraaf 5.3.2.

## *Rijksgebouwendienst*

De Rgd heeft sinds de stelselwijziging de volgende rollen:

- Portefeuillehouder: als beheerder en assetmanager heeft de Rgd het belang dat doelmatig wordt omgegaan met het voorraadbeheer, en dat er een portefeuille ontstaat met een zo hoog mogelijke toekomstwaarde, die snel kan inspelen op wijzigingen in de vraag.
- Oprachtnemer: de Rgd dient te zorgen voor een passende huisvestingsoplossing voor de klant.
- Beleidsvoorbereider /beleidsuitvoerder: dit omvat onder andere de zorg voor realisatie van rijksdoelstellingen ten aanzien van huisvesting. De Rgd heeft hierin een inspanningsverplichting en geen resultaatverplichting.

Vanuit zijn rol als assetmanager is de Rgd verantwoordelijk voor het op waarde houden van de portefeuille. Het stelsel geeft de klant een sterke rol bij de keuze om te verhuizen, nieuwbouw te ontwikkelen, oudbouw te betrekken, te kopen of te huren. Als gevolg daarvan is de Rgd minder in de gelegenheid om afwegingen op het niveau van de totale portefeuille te maken.

---

<sup>29</sup> Rijksgebouwendienst en Dienst Domeinen: *‘Convenant Rijksgebouwendienst - Dienst Domeinen inzake Afstoot gebouwen, Werken en Terreinen’*, d.d. 22 december 1999.

<sup>30</sup> Voor de rijkshuisvesting geldt dat deze op de balans van de Rgd staan. De boekhouding echter van Rgd, Domeinen en Kadaster komen niet overeen wanneer het gaat om feitelijk eigendom van vastgoed. Voor nieuwe aankopen is geregeld dat deze op naam van de Rgd komen. De oude voorraad staat echter nog steeds op naam van de oorspronkelijke departementen. Een gevolg is onduidelijkheid over hoe om te gaan met de OZB. In de herziening van het convenant worden deze punten meegenomen.



## 5.3 SAMENWERKING

### 5.3.1 Rgd en klanten

De Rgd en de klanten hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheid:

- De Rgd zorgt voor een passende huisvestingsoplossing voor de klant, en vervult daarbij tevens een adviserende rol.
- De klant draagt zorg voor een goede invulling van zijn rol als opdrachtgever en is verantwoordelijk voor een deel van het beheer: in zijn rol als opdrachtgever zijn zaken als een juiste opdrachtformulering, budgetverstrekking en samenwerking van belang.

De Rgd levert huisvesting en optioneel extra services, waarvoor de departementen een gebruiksvergoeding betalen; budget is bij aanvang van het stelsel verstrekt aan de departementale begroting door het Ministerie van Financien.<sup>31</sup> De Regeling Taakverdeling Beheer (RTB) beschrijft de verantwoordelijkheden voor de afnemer en de Rgd. Grofweg komt het erop neer dat de afnemer verantwoordelijk is voor onderhoudswerkzaamheden verbonden aan het primaire proces, voor onderhoudswerkzaamheden waar geen specialistische kennis voor nodig is en voor het dagelijks onderhoud. Voor al het overige is de Rgd verantwoordelijk. Naast de RTB bevat het Statuut Agentschapsvorming regels voor de samenwerking tussen Rgd en departementen, met name op het gebied van financiën en vermogensbeheer.

Het rapport van de Werkgroep Samenwerking bevat een aantal relevante bevindingen:

- De uitbesteding van taken door de Rgd biedt ruimte voor verbetering. Bij het technisch onderhoud of bij andere opdrachten die door de Rgd zijn opgedragen aan derden, is de controle onvoldoende, wat leidt tot ontevredenheid bij klanten.
- De RTB bevat onderdelen die de samenwerking bemoeilijken. Zo heeft de Rgd een gebouwgebonden belang en de klant een financieel belang; deze zijn soms strijdig met elkaar.
- Organisatie van administratie en facturering verschilt per contract, hetgeen de kwaliteit onder druk zet. Het leidt bijvoorbeeld tot extra fte's bij de departementen voor controle en vormt zodoende een belemmering bij de invulling van zowel opdrachtgever- als opdrachtnemerschap.
- De Rgd is in staat om snel op calamiteiten te reageren. Een voorbeeld is de brand op zondagmorgen bij het Rijksinstituut Zoetwater- en Afvalbeheer (onderdeel van RWS). Binnen een uur na de melding waren mensen van de Rgd ter plekke om te assisteren.
- De professionaliteit per klant verschilt. Klanten als de Belastingdienst en Justitie hebben een grote vraag, die - in het geval van de Dienst Justitiële Inrichtingen bij Justitie - ook nog eens nauw verbonden is met het primaire proces. Deze departementen zijn daarom in staat hun opdrachtgeverschap professioneel te organiseren. Departementen met een kleinere en incidentelere vraag zijn hier minder toe in staat. Het ontbreken van een 'leidraad huisvesting' wordt in dit kader als een gemis ervaren.

---

<sup>31</sup> Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu: *Statuut Agentschap Rijksgebouwendienst*, 2 september 1998.

Naast het werkgroeprapport bevat ook de Evaluatie Rekenmethodiek Rijkshuisvesting (RMR) uit 2003 enige voor dit onderwerp relevante bevindingen:

- Recentelijk is een pilot (de realisatie van Directie Noordzee Rijkswaterstaat) uitgevoerd met een fixed-price constructie tussen Rgd, de markt en RWS; hierbij werd de prijs (en het projectresultaat) tussen RWS en Rgd vooraf vastgesteld. De resultaten van deze pilot zijn voor de Werkgroep Evaluatie RMR aanleiding de mogelijkheid te onderzoeken om dit op grotere schaal toe te passen.
- De werkgroep stelt voor om evaluaties van huisvestingsprojecten beschikbaar te stellen aan alle klanten. Een uitwisseling van ervaringen is zinvol om het kennisniveau en de onderlinge samenwerking te verbeteren.

In het onderzoek naar de klanttevredenheid in 2004 scoort de Rgd een gemiddeld rapportcijfer van 6,3. Doelstelling voor dit jaar was om 92% van de klanten tevreden te laten zijn met de Rgd. Met 77% tevreden klanten wordt deze doelstelling niet gehaald.<sup>32</sup> Het oordeel over de jaren 1999 tot en met 2004 is nagenoeg constant. Klanten zijn over het algemeen tevreden over de advisering en minder tevreden over de huisvesting en de prijs-kwaliteitverhouding. Hoewel de samenwerking op onderdelen voldoende tot goed functioneert, zijn er zeker mogelijkheden om deze te verbeteren. Dit geldt voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer met name op het gebied van professioneel opdrachtgeverschap. Een 'leidraad huisvesting' met een goede omschrijving van de opdrachtgevende en opdrachtnemende rol zou de partijen kunnen helpen bij de invulling van hun rol en het managen van wederzijdse verwachtingen.<sup>33</sup>

### 5.3.2 Rgd en Domeinen

De regionale directies van de dienst Domeinen en de Rgd stellen gezamenlijk een 'Meerjarenafstootplanning' op, waaruit een jaarplan wordt gedestilleerd. Dit jaarplan bevat een overtolligstelling en een afstoottaakstelling. Vanaf het moment dat een pand in het jaarplan wordt genoemd, onderneemt een van beide partijen passende actie.

De samenwerking krijgt verder in principe vorm door periodiek overleg, het vaststellen van verkoopdata, taxaties, overdracht van het beheer en het bespreken van gunningscriteria.

De samenwerking bij het afstoten van panden is in het voorjaar 2004 geëvalueerd door een werkgroep waarin medewerkers van de dienst Domeinen en van de regiokantoren van de Rgd zitting hadden. Zij zijn tot de volgende conclusie gekomen. De rolverdeling tussen Domeinen en de Rgd verloopt nog niet naar ieders tevredenheid. In de dagelijkse praktijk blijkt dat afspraken, vastgelegd in het convenant, niet worden nageleefd. Jaarplannen worden niet officieel vastgesteld, informatie over afstoottplannen van de Rgd bereikt Domeinen vaak te laat, doorlooptijden zijn te lang waardoor te laat met verkoopprocedures wordt begonnen. Ook ontbreekt periodiek overleg tussen Domeinen en Rgd.

---

<sup>32</sup> Rijksgebouwendienst: *Resultaten klanttevredenheidonderzoek*, september 2004.

<sup>33</sup> Rijksgebouwendienst en Ministerie van Verkeer en Waterstaat: *Leidraad Huisvesting*, 2003.

De evaluatie heeft geresulteerd in wijzigingsvoorstellen/aanvullingen op het 'Convenant Rijksgebouwendienst - Dienst Domeinen inzake Afstoot gebouwen, Werken en Terreinen', d.d. 22 december 1999<sup>34</sup>. Indien de voorstellen binnen beide organisaties worden goedgekeurd, kan het convenant worden aangepast.

De voorstellen luiden als volgt:

- De Meerjarenafstootplanning wordt vereenvoudigd en conform een standaardmodel samengesteld.
- Communicatie zal sneller verlopen door het gebruik van mail. Hierdoor kan eerder een verkoopprocedure gestart worden.
- Er vindt vier keer per jaar overleg plaats tussen Domeinen en de Rgd, waarbij de Meerjarenafstootplanning en het afstootproces worden besproken.
- De definitieve overtolligstelling door de Rgd geschiedt door middel van een brief aan Domeinen.
- De geplande verkoopdatum van vastgoed wordt in gezamenlijk overleg tussen Domeinen en de Rgd bepaald. Domeinen heeft dan de inspanningsverplichting om het pand op de betreffende datum verkocht te hebben. De Rgd draagt het financiële risico.

#### 5.4 HUIDIGE BESTURING

##### 5.4.1 Opzet

Bij de opzet van het stelsel is rond de sturing op hoofdlijnen het volgende bepaald:

- De Rgd is een agentschap en functioneert als directoraat-generaal binnen het Ministerie van VROM. De sturing vanuit het departement vindt plaats op basis van bedrijfsplannen en daarop gebaseerde jaar- en werkplannen, managementafspraken en op basis van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zoals vastgelegd in de mandaatbeschikking Rgd.
- De directe politieke aansturing van de Rgd is de verantwoordelijkheid van de minister van VROM.
- Het rijkshuisvestingsbeleid wordt vastgesteld door de ministerraad.
- Uitgangspunt is sturen op resultaten op een marktanaloge wijze.
- Kostendoorberekening geschiedt door middel van kostendeckende gebruiksvergoedingen, gebaseerd op een huurders-verhuurdersmodel.
- De departementen zijn vanuit hun integrale verantwoordelijkheid budgethouder voor de eigen huisvesting.

---

<sup>34</sup> Rijksgebouwendienst en Dienst Domeinen: *Wijzigingsvoorstellen/aanvullingen op 'Convenant Rijksgebouwendienst - Dienst Domeinen inzake Afstoot gebouwen, Werken en Terreinen', d.d. 22 december 1999, juli 2004.*

- De centrale directie FEZ VROM ziet toe op de doelmatige relatie tussen middelen en afgesproken prestatieresultaat.

Kijkend naar bovenstaande ontwerpcriteria die ten grondslag lagen en liggen aan de sturing van het stelsel, dan valt op dat met name aandacht is gegeven aan de ophanging, positie en sturing van de Rgd, de totstandkoming van rijkshuisvestingsbeleid en de financiële inrichting van het stelsel. De rol van de departementen is beperkt en vooral bepaald in de rol van huurder. Het invulling geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid om van het stelsel een succes te maken, is slechts zeer beperkt gestalte gegeven, namelijk op het niveau van de ministerraad (beleid) en de Klantenraad (tactisch-operationeel niveau).

De volgende paragrafen bevatten de resultaten van de evaluatie met betrekking tot de genoemde sturingselementen. Deze resultaten zijn gebaseerd op de bevindingen van de interdepartementale werkgroepen, de gesprekken met de leden van de stuurgroep Stelsevaluatie en de analogie met besturingssystemen elders in de markt.

#### 5.4.2 Politieke aansturing van de Rgd

De agentschapvorm met daaraan gekoppeld een baten-lastenstelsel is passend voor de Rgd. De combinatie van een investeringsgericht (projectsturing) en exploitatiegericht (huisvestingskosten) systeem is met een baten-lastenstelsel goed te realiseren. Hiermee wordt een beter inzicht in en daarmee een adequate sturing op de langetermijneffecten van investeringen op de huisvestingskosten van de rijksoverheid gerealiseerd. Daarbij stelt de ministerraad het rijkshuisvestingsbeleid vast.

Vaststelling van het rijkshuisvestingsbeleid door de ministerraad is in beginsel logisch en passend. Het geldt immers voor alle participanten binnen het stelsel. Wel is er sterke behoefte aan een verfijning in de totstandkoming, die invulling dient te geven aan de volgende aandachtspunten:

- Het is de stellige overtuiging van de stuurgroep van de stelsevaluatie dat tijdens de voorbereiding van het beleid nadrukkelijker de verschillende spelers (en derhalve rollen) betrokken dienen te zijn, om zo te komen tot een meer evenwichtig en gedragen rijkshuisvestingsbeleid. Tegelijkertijd is het voor de hand liggend, gezien vanuit de shared-service-gedachte, dat deze betrokkenheid vormgegeven en georganiseerd wordt. Het is evident dat de Rgd als materiedeskundige daarbij een dominante rol zal blijven spelen.
- Het rijksbeleid lijkt momenteel een geheel van geschreven en ongeschreven regels. Bovendien is een aantal van deze regels in abstracte en kwalitatieve zin beschreven. Een goede voorbereiding en daarmee een heldere afweging met betrekking tot de positie van de rijksoverheid, te bereiken doelen en te maken kosten moet leiden tot het explicieter vaststellen en verwoorden van rijksbeleid en daarmee tot grotere transparantie en meer draagvlak (zie tevens hoofdstuk 4).
- De evaluatie heeft bevestigd dat de Rgd hét kenniscentrum op het terrein van rijkshuisvesting is en ook in de toekomst moet blijven. Een dominante rol voor de Rgd op het gebied van beleidsvoorbereiding staat derhalve niet ter discussie. Wel is er de behoefte om vanuit het stelsel in gezamenlijkheid meer bepalend te kunnen zijn betreffende waaraan en met welke prioriteit de beschikbare capaciteit besteed kan worden.

- Mede gezien de voorgaande constatering, is het wenselijk een organisatorisch onderscheid te maken tussen de capaciteit die aangewend kan worden voor beleidsvoorbereiding en de capaciteit die beschikbaar is voor de reguliere project- en beheeractiviteiten, alsmede de service- en adviesgerelateerde diensten van de Rgd.

#### 5.4.3 Klantenraad

De Rgd heeft de opdracht om de huisvesting te verzorgen van een aanzienlijk deel van de rijksdienst. Om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van die dienstverlening goed blijft en waar nodig wordt verbeterd, is het nodig om regelmatig met de afnemers over onderwerpen op het gebied van rijkshuisvesting in gesprek te zijn. Op 1 januari 1999 heeft de staatssecretaris VROM de Regeling Klantenraad vastgesteld.

De Klantenraad bestaat uit een vertegenwoordigend lid van ieder departement en een lid namens de Inspectie der Rijksfinanciën. De directeur-generaal van de Rgd is voorzitter van de Klantenraad, daarnaast levert de Rgd de secretaris. De Klantenraad kan de Rgd gevraagd en ongevraagd adviseren over strategische en operationele vraagstukken. Voorbeelden van onderwerpen zijn het functioneren van het rijkshuisvestingstelsel, de processen en procedures van huisvesting, producten, dienstenpakketten, beleidsplannen en het bedrijfsplan van de Rgd en beslissingen omtrent rijkshuisvesting die naar de minister gaan. De Klantenraad kan niet rechtstreeks aan de minister adviseren, maar als de Rgd besluitvoorstellen doet aan de minister, is het wel een voorschrift daarin aan te geven wat het advies is van de Klantenraad en (omkleed met redenen) of hiervan gebruik is gemaakt.<sup>35</sup>

In 2002 heeft de Klantenraad een enquête gehouden onder zijn leden, waaruit vier punten naar voren zijn gekomen.

- De leden hadden niet het gevoel hun rol voldoende invulling te kunnen geven. De Klantenraad was bedoeld om te adviseren. De klanten hadden echter de behoefte een sparringpartner te zijn voor de Rgd, waar de dienst met problemen of om bijvoorbeeld verbetervoorstellen te toetsen, naartoe kon. De leden wilden graag een 'vereniging van eigenaren' zijn.
- Daarnaast hadden de leden hun adviesrol beter kunnen spelen. Vergaderingen waren informeel goed en informatief, maar de Klantenraad heeft zich niet ontwikkeld tot een daadkrachtig gremium. Formeel heeft de Klantenraad de bevoegdheid gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen. Van deze laatste mogelijkheid had de raad meer gebruik kunnen maken.
- De verscheidenheid aan onderwerpen waar de Klantenraad over mag adviseren, is niet volledig benut. Onderwerpen die aan bod kwamen, waren veranderingen van wetgeving en regels van het stelsel. Over organisatiestukken van de Rgd zoals de begroting en het jaarverslag is nooit gesproken. Kortom, de agendering was niet optimaal. Deze agendering, zo realiseerde de Klantenraad zich op een gegeven moment, kon komen door een schijn van partijdigheid die door de regeling werd gewekt. De voorzitter en de secretaris, die verantwoordelijk waren voor de agenda, kwamen beiden uit de Rgd.

---

<sup>35</sup> Staatssecretaris van VROM: *Regeling Taakverdeling Beheer*, 1 januari 1999.

Als gevolg hiervan is een agendacommissie ingesteld waar een aantal departementen zitting in namen. Het gevoel niet over de juiste onderwerpen te praten, is echter blijven bestaan. Volgens de Regeling Klantenraad heeft elk lid het recht agendapunten in te brengen.

- De Klantenraad had een proactieve houding. Deze kwam echter meer tot uiting in het benadrukken van klachten en problemen dan in oplossingsgericht adviseren.

In de Werkgroep Samenwerking is tevens gesproken over de Klantenraad. Aangegeven werd dat in de huidige structuur spelers het spel niet goed kunnen spelen en dat het mandaat te gering is. Hierdoor functioneert de Klantenraad niet, zoals afgesproken, als overleg- en adviesorgaan.<sup>36</sup>

#### 5.4.4 Sturen op resultaten

Bij de evaluatie is gebleken dat de spelers binnen het stelsel een resultaatgerichte sturing wenselijk vinden en tevens van mening zijn dat deze sturing versterkt moet worden. Dat de sturing waar mogelijk marktanalooq is, wordt gezien als een randvoorwaarde om de vergelijkbaarheid met de markt te vergroten. Desalniettemin zijn er breed gedragen kritiekpunten op de uitwerking van dit mechanisme. Hierna volgen enige aandachtspunten die mogelijkheden bieden ter verbetering.

- Sturing op resultaten begint in de dagelijkse operatie. Daarvoor zijn twee partijen nodig, die professioneel hun rol invullen, namelijk de opdrachtgever en de opdrachtnemer. De opdrachtgever heeft in het stelsel de beschikking over budgetten en binnen het vastgestelde rijkshuisvestingsbeleid de mogelijkheid een passend huisvestingsbeleid voor het eigen departement vast te stellen. Om dit huisvestingsbeleid vorm en inhoud te geven, stuurt het departement als opdrachtgever de Rgd aan. Sturing door de opdrachtgever richt zich specifiek op de functionele eisen, het budget (zowel gericht op investeringen als op exploitatielasten), de huurtermijnen, de planning en de communicatie met betrokken bewoners. Bedoelde opdrachtgeversrol vraagt om een hoogwaardige en tegelijk slanke organisatie. De opdrachtgeversrol wordt zeer wisselend ingevuld. In algemene zin valt het gebrek aan kennis van het vigerende stelsel op. Naast een goede en hoogwaardige opdrachtgeversrol is ook een meer operationele invulling van de opdrachtgeversrol zichtbaar. Dit leidt tot te weinig sturing en procesbewaking en te veel tot inhoudelijke discussie op detailniveau met controle op de opdrachtnemer, de Rgd. De Rgd kent als opdrachtnemer het stelsel beter, hoewel ook hier niet op ieder niveau de vereiste kennis aanwezig is. De tevredenheid over de uitvoering van projectactiviteiten is zeer wisselend. Belangrijkste verbeterpunten zijn klantgerichtheid en zakelijkheid. Klantgerichtheid door telkens een helder advies te geven, waarbij de opdrachtgever ervaart dat de wensen en eisen van de klant centraal staan, maar geplaatst zijn binnen de kaders van een optimale huisvesting voor de gehele rijksoverheid. Zakelijkheid door het helder innemen van standpunten, het in elke fase helder communiceren van consequenties van te nemen besluiten, het achterwege laten van te klantvriendelijk gedrag leidend tot specifieke rapportages en oplossingen die de doelmatigheid van het stelsel ondermijnen.

---

<sup>36</sup> Interdepartementale Werkgroep Samenwerking: *Evaluatie Stelselherziening Rijkshuisvesting Samenwerking*, 27 april 2004, p. 12.

- In de evaluatie is gebleken dat het binnen het stelsel niet altijd even eenvoudig is om de kwaliteit van overeenkomsten te beoordelen. Een second opinion door externen kan de kwaliteit van overeenkomsten vergroten.
- Het sturen op resultaten heeft als negatief bijeffect een sterke toename van de administratieve lastendruk tot gevolg gehad. Een veelheid van (verantwoordings)rapportages, specifieke toelichtingen en bijbehorend overleg is ontstaan, vaak bovendien sterk verschillend qua vorm, inhoud en diepgang per departement. Niet leidend tot betere resultaten, maar gericht op het begrijpen van doorbelastingen, controle op tariefopbouw en dergelijke.
- Marktanalgie is niet consequent doorgevoerd. Te denken valt hierbij aan het hanteren van niet-marktanaloge waarderingsgrondslagen, terwijl tegelijkertijd het toetsingskader voor departementen (bewust of onbewust) marktconforme gebruiksvergoedingen zijn. Dit leidt tot spanningen binnen het stelsel. In hoofdstuk 3 zijn deze verschillen helder op een rijtje gezet, waarbij tevens voorstellen gedaan zijn om tot verbeteringen te komen.
- Gezien het feit dat de sturende rol van departementen binnen het stelsel beperkt is tot het zijn van huurder/opdrachtgever en dat op het terrein van samenwerking de Klantenraad te operationeel is en in praktijk onmachtig is gebleken, vervult de Rgd een aantal rollen tegelijkertijd. Uitvoerder en in het verlengde daarvan adviseur, beleidsbepaler en - in de praktijk - bestuurder van het stelsel. Indien resultaten centraal staan, dient er een zuivere rolopvatting te zijn. Bij de evaluatie is nadrukkelijk naar voren gekomen dat de primaire rol voor de Rgd gebaseerd moet zijn op het professioneel en kostenbewust uitvoeren van project- en beheeractiviteiten. Op basis van deze optimale uitvoering zal de dienst door de klantomgeving (de ministeries) worden verzocht aan de adviesfunctie (gevraagd en ongevraagd) adequaat invulling te geven.
- Bij excellente uitvoering en advies past het niet eveneens een sturende en controlerende rol te vervullen. Een rol waarbij de Rgd bepalend is voor de hoogte van budgetten, het hanteren van normen en kwaliteitseisen en in staat is veranderingen door te voeren met betrekking tot huisvesting, die een sterke invloed hebben op het primaire proces bij de diverse departementen. Geconstateerd kan worden dat de opstellers van het huidige rijkshuisvestingstelsel de Rgd idealiter zien functioneren als dienstverlener en kenniscentrum. De bij de start geïntroduceerde nadruk op de dienstverlening, de marktanalgie, alsmede het instellen van een Klantenraad en een geschillencommissie onderstrepen dit. Het bundelen van kennis en uitvoeringskracht in een Rgd om daarmee krachtig te kunnen opereren in de vastgoedmarkt en tegelijkertijd in staat te zijn te profiteren van schaalgrootte, heeft de Rgd in de loop van de afgelopen steeds meer het karakter gegeven van een shared-service-organisatie. De stuurgroep van de stelsevaluatie ziet het shared-service-model als ideaalmodel voor de Rgd, mits een goede invulling wordt gegeven aan de eindverantwoordelijkheid.
- Een (marktanalgie) eenduidige rolinvulling en het functioneren als shared-service-organisatie stimuleert een resultaatgerichte sturing.

- Het stelsel kent een aantal prikkels, die onvoldoende gericht zijn op het verkrijgen van een optimaal resultaat. Deze prikkels zijn met name in hoofdstuk 2 en 3 uitgebreid aan de orde gekomen. Een voorbeeld is dat de Rgd op basis van de eigen professionaliteit streeft naar projectbeheersing in tijd en budget. Er zijn echter geen negatieve prikkels bij overschrijdingen of positieve bij strakke projectbeheersing. Uiteindelijk worden alle kosten door het departement betaald.
- Het stelsel is sterk gericht op optimalisatie van resultaten in de huurder-verhuurderrelatie. Op stelselniveau is hier sprake van suboptimalisatie. Deze suboptimalisaties zijn waardevol en moeten behouden blijven. Het is evenwel noodzakelijk dat er een evenwichtige en transparante afweging plaatsvindt tussen (sub)optimalisatie op huurdersniveau en optimalisatie op stelselniveau. Anders gezegd, indien doelmatigheid van de rijkshuisvesting als geheel een te behalen resultaat is en tegelijkertijd de Rgd het budgethoudende (en betalende = bepalende) departement zo goed mogelijk wil bedienen, moet het geen zaak worden van wie er water bij de wijn doet. Het is de vraag hoe alternatieve oplossingsrichtingen ontwikkeld kunnen worden om zowel het departementaal als het rijksbrede belang zo goed mogelijk te bedienen. Dit vraagt om strategisch huisvestingsadvies van de Rgd en departementoverstijgende sturing van het stelsel.
- Het bereiken van resultaten vraagt om rapportage en toetsing aan normen. Geconstateerd kan worden dat het verkrijgen van relevante gegevens onvoldoende gerealiseerd is. Er is geen set van stuurinformatie voorhanden, die op periodieke basis beschikbaar gesteld wordt (samen te stellen uit gegevens van departementen, Rgd en Financiën). Ook ontbreken norm- of streefcijfers op 'bovendepartementaal' niveau, hetgeen sturing en onderlinge vergelijking verhindert.

#### 5.4.5 Doorbelasting

Het kostendekkend doorbelasten van de gebruiksvergoedingen is gekoppeld aan het budgethouderschap van de departementen. Dit uitgangspunt in de besturing van het stelsel is gangbaar in de markt, draagt in beginsel bij tot een evenwichtige sturing, passend bij de verschillende rollen binnen het stelsel en wordt, als zodanig, door de spelers binnen het stelsel niet bekritiseerd. Kritiek op dit mechanisme richt zich op de grondslagen en de financieel-technische kant. Dit is nader uitgewerkt in hoofdstuk 2 en 3.

#### 5.4.6 Budgetbeheersing

Om een goede balans te krijgen tussen opdrachtnemer en opdrachtgever, is het verstandig gebleken de departementen budgethouder te laten zijn voor de eigen huisvesting. Alle spelers binnen het stelsel ervaren dit als een goed mechanisme. Bovendien past het bij het binnen de rijksoverheid gehanteerde principe van integrale verantwoordelijkheid en is er analogie met vergelijkbare stelsels in de markt.

Er is een beperkt aantal verbetermogelijkheden:

- Zoals reeds eerder betoogd, richt dit sturingsmechanisme zich op optimalisatie op departementaal niveau. Het is daarbij essentieel dat er aanvullend een mechanisme wordt georganiseerd, waarbij de spelers zich gezamenlijk richten op een optimale huisvesting rijksbreed.



- De huidige methodiek van nacalculatie creëert een verkeerde prikkel in de ogen van de deelnemers. Het zorgt voor een scheve risicoallocatie in het huisvestingsproces. Tijdens de projectuitvoering dienen budgetoverschrijdingen gedragen te worden door de opdrachtgever, terwijl deze in de regel niet verantwoordelijk is voor de overschrijding. Er bestaat geen intrinsieke prikkel voor de opdrachtnemer om de opdracht zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Bovendien vloeien eventuele positieve (exploitatie)resultaten, behaald door de Rgd, uiteindelijk terug naar het Ministerie van Financiën (de algemene middelen).
- De samenhang in en relatie tussen investeringen en exploitatielasten is te beperkt inzichtelijk voor de departementen. Bovendien wordt hier vooraf te weinig op gestuurd.
- De facturering van huisvestingskosten door de Rgd aan de departementen wordt als traag en onnauwkeurig ervaren. Het gebrek aan uniformiteit in doorbelastingsrapportages maakt het voor de Rgd moeilijk om te komen tot een gestroomlijnd en efficiënt administratief verwerkingsproces.

#### 5.5 ANDER BESTURINGSMODEL

Kijkend naar een doelmatige werking van het stelsel, zijn er op een aantal punten aanbevelingen te doen ten aanzien van de besturing. Deze zijn gebaseerd op eerdergenoemde resultaten van de evaluatie en sluiten bovendien aan op de belangrijkste wensen ter verbetering van de spelers binnen het stelsel. Tot slot sluiten zij aan op de veranderingen die de overheid ondergaat op weg naar een meer concerngestuurd overheidsapparaat. Bedoelde aanbevelingen zijn:

- Creëer een besturingsconcept dat recht doet aan de positie en ophanging van de Rgd, het functioneren als shared-service-centrum én aan de rollen van de verschillende spelers binnen het stelsel. Een besturingsconcept dat bovendien de samenwerking binnen en sturing op het stelsel bevordert en verzakelijkt.
- Zorg voor een praktische en doelmatige beleidsvoorbereiding voor de minister van VROM, waarin de Rgd als kenniscentrum én departementen actief betrokken zijn.
- Zorg bij de Rgd voor een strikte scheiding van de beleidsfunctie (kennisintensief, gericht op toegevoegde waarde en verbonden aan beleidsvoorbereiding) en de project- en beheerorganisatie (gericht op continuïteit, marktconform presteren en klantgericht gedrag bij een kostendekkende exploitatie).
- Zorg voor een adequate sturing op doelmatigheid binnen het stelsel.
- Zorg voor een goede departementoverstijgende sturing, die gericht is op het versterken van de 'buying power' van de Rgd in de vastgoedmarkt.
- Verlaag de drempel van de geschillencommissie.

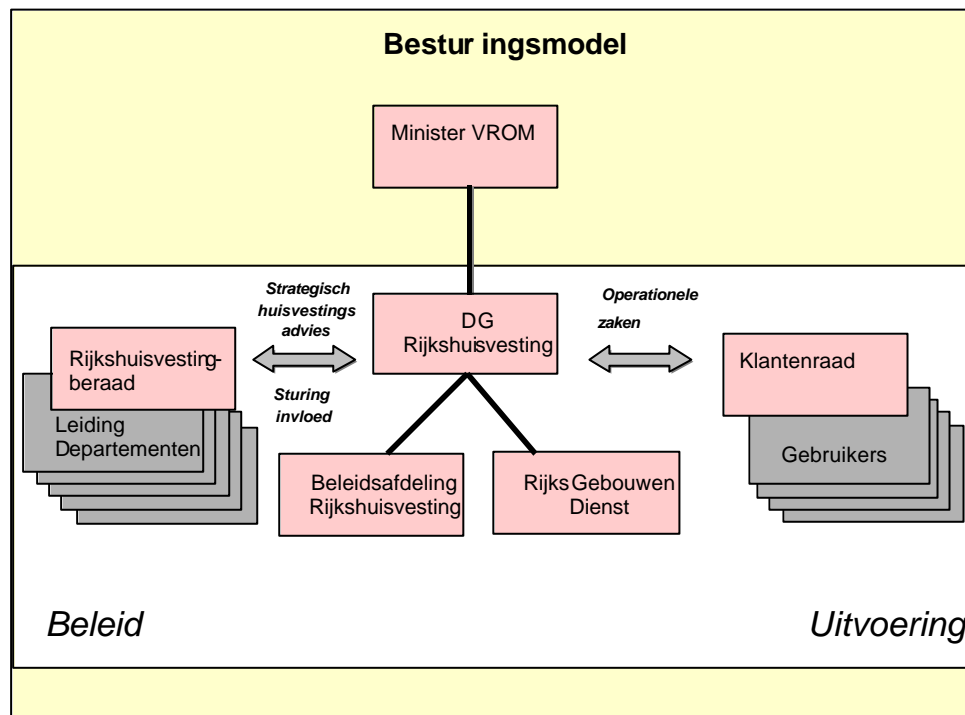
Het functioneren van de Rgd als shared-service-organisatie wordt door partijen gedragen op basis van het lonkend perspectief waarbij schaalvoordelen zich vertalen in toenemende kwaliteit, professionaliteit en kostenbesparingen. Het realiseren van deze voordelen vergt tevens het (deels) opheffen van de directe invloed, zoals deze vanuit integraal management is vormgegeven. Het is daarom van groot belang nieuwe en geloofwaardige vormen van invloed ter beschikking te stellen, teneinde de departementen blijvend te winnen.

Bij de evaluatie is gebleken dat zowel de Rgd als de departementen ervaren dat de invloed van de afnemers van diensten te gering is, met name op het terrein van rijkshuisvestingsbeleid en doelmatigheid.

Om invulling te geven aan de wens van partijen om bedoelde invloed zichtbaar te maken en te organiseren, is een besturingsmodel rijkshuisvesting noodzakelijk. Een besturingsconcept waarbinnen zowel de beleidsontwikkelaar, de dienstverlenende als de toezichhoudende rol goed en evenwichtig zijn belegd. In dit besturingsmodel spelen de DG Rijkshuisvesting, een op te richten Rijkshuisvestingsberaad en de Klantenraad een centrale rol:

- Het Rijkshuisvestingsberaad bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers van de klanten, de departementen, en adviseert de DG Rijkshuisvesting over rijkshuisvestingsbeleid.
- De Klantenraad bestaat uit een vertegenwoordiging van de departementen op uitvoerend niveau en adviseert de DG Rijkshuisvesting over operationele zaken.
- De DG Rijkshuisvesting geeft leiding aan de Rijksgebouwendienst en een beleidsafdeling Rijkshuisvesting en rapporteert aan de minister VROM.

Dit is schematisch als volgt weer te geven:



Figuur IV: Besturingsmodel.

Dit voorstel introduceert een beleidsafdeling Rijkshuisvesting en een Rijkshuisvestingsberaad, terwijl de functie van de Klantenraad wordt gewijzigd.

### *Rijkshuisvestingsberaad*

De minister van VROM is als 'eigenaar' van de Rgd en als portefeuillehouder binnen het kabinet eindverantwoordelijk voor het rijkshuisvestingsbeleid. Ten behoeve van de reguliere rapportagelijnen van de DG Rijkshuisvesting naar de minister VROM wordt er een orgaan geformeerd, waarin de departementen, de Rgd en het Ministerie van Financiën vertegenwoordigd zijn. Dit bestuursorgaan Rijkshuisvestingsberaad komt enkele malen per jaar bijeen. Het heeft binnen het besturingsmodel drie belangrijke functies, namelijk:

- Voorbereiding van nieuw en evaluatie van bestaand beleid op het gebied van rijkshuisvesting.
- Het optimaliseren van de dienstverlening tussen Rgd en departementen.
- Evaluatie van de doelmatigheid van het stelsel, het ruimtegebruik, de huisvestingsorganisaties bij de departementen en de apparaatskosten van de Rgd.

Het beraad geeft invulling aan het nu ontbrekende gevoel van een 'vereniging van eigenaren'. Vanuit de verantwoordelijkheid van de minister van VROM zullen de adviezen van dit bestuursorgaan zeer zwaarwegend zijn. Tegelijkertijd kan de Rgd het beraad gebruiken om adviezen neer te leggen die betrekking hebben op de totale vastgoedportefeuille, om zo op effectieve wijze verbeteringen aan te brengen in de dienstverlening. Het beraad functioneert voor de Rgd als gesprekspartner op strategisch niveau, waarbij zijn primaire rol de vormgeving van doelmatigheidskaders en normen betreft. Hierbij valt te denken aan:

- *Strategisch huisvestingsbeleid.* Het Rijkshuisvestingsberaad stelt op basis van adviezen van de beleidsafdeling Rijkshuisvesting het strategisch huisvestingsbeleid vast. Dit beleid berust op twee pijlers. Allereerst bevat het een kwantitatieve beschrijving van de totale rijkshuisvestingsportefeuille, aangevuld met bekende of veronderstelde toekomstige bewegingen, trends in de markt en dergelijke. De tweede pijler wordt gevormd door een advies, kijkend naar de totale portefeuille, met voorstellen om het gebruik te optimaliseren en de doelmatigheid te bevorderen.
- *Stuurinformatie.* Het beraad zal een set van kengetallen opstellen, die dienst doen als stuurinformatie. Hiermee ontstaat niet alleen inzicht in het gebruik van huisvesting, maar ook intern vergelijkingsmateriaal, leidend tot bewustere sturing en doelmatiger huisvestingsgebruik. Voorbeelden van bruikbare kengetallen voor kantoorgebouwen zijn: huisvestingskosten per m<sup>2</sup> bvo, huisvestingskosten per fte en m<sup>2</sup> bvo per fte. Voor specifieke gebouwen zijn de kosten per gedetineerde of museumbezoeker zinvolle parameters.

### *Beleidsafdeling Rijkshuisvesting*

Het Rijkshuisvestingsberaad bereidt rijkshuisvestingsbeleid voor en legt dit ter goedkeuring voor aan de DG Rijkshuisvesting. Het beraad wordt hierin krachtig ondersteund door de beleidsafdeling Rijkshuisvesting. Deze voorziet het beraad van advies op gebieden als onderzoek, innovatie en strategie (zie verder hoofdstuk 4). Het is te adviseren het beraad ruimte te geven om een adequate ondersteuning van zijn taak te organiseren.

Desgewenst kan de beleidsafdeling van de Rgd ook gebruikmaken van interdepartementale vakgroepen, die in opdracht van het beraad voorstellen ontwikkelen voor rijksbeleid. Denk hierbij zowel aan het opstellen van normen (richtlijnen, kaders) voor praktische zaken als kwaliteit, kosten, het delen van huisvesting tussen verschillende departementen en flexibele contractvormen, als aan de ontwikkeling van de strategische huisvestingsvisie.

### *Klantenraad*

We zagen in paragraaf 5.4.3 dat in de evaluatie is gebleken dat de Klantenraad meer als operationele sparringpartner van de Rgd dan als vereniging van eigenaren heeft gefunctioneerd.

In het hier voorgestelde model wordt de functie van de Klantenraad beperkt tot advisering op het gebied van operationele taken. De strategische, sturende taken worden bij het Rijkshuisvestingsberaad belegd.

### *Shared Service*

Het shared-service-concept dat de basis vormt van deze sturingsfilosofie, houdt in dat de verschillende departementen de krachten bundelen en gezamenlijk een organisatie inrichten om een ondersteunende taak professioneel en efficiënt uit te voeren. Dit doen de departementen vanuit de vooronderstelling dat het inleveren van directe macht resulteert in voordeel. Hoewel dit voordeel, waarbij schaalvoordelen zich vertalen in toenemende kwaliteit en professionaliteit en kostenbesparingen, aantrekkelijk is, vraagt het tevens om de directe invloed, zoals deze vanuit integraal management is vormgegeven, (deels) op te geven. Het is daarom van groot belang nieuwe en geloofwaardige vormen van invloed ter beschikking te stellen, die invulling geven aan de invloed van ieder departement en van de departementen als geheel. Natuurlijk heeft de Rgd reeds een lange geschiedenis en is de dienst niet door de departementen anno 2004 opgericht. Toch is het relevant en verstandig om de invloed conform het model van een startende shared-service-organisatie in te richten. De invloed wordt in de relatie tussen Rgd en departement vormgegeven met projectafspraken en service level agreements. Op het niveau van het totaal van de departementen speelt ook hier het Rijkshuisvestingsberaad een dominante rol. Het beraad stuurt de facto de Rgd aan als het gaat om de hier genoemde resultaatgebieden en dienstverleningsaspecten als leveringsvoorwaarden, prijsstelling en product- en projectvoering.

## 5.6 GESCHILLENCOMMISSIE

In normale huurverhoudingen is het mogelijk om geschillen voor te leggen aan de rechter. Die mogelijkheid staat niet open voor partijen die deel uitmaken van dezelfde rechtspersoon. Daarom is met ingang van 1 januari 1999 de Geschillencommissie voor de Rijkshuisvesting in het leven geroepen. Geschillen die betrekking hebben op de nakoming van hetgeen tussen de Rgd en de afnemer is overeengekomen, kunnen voor bindend advies aan deze commissie worden voorgelegd.

De partijen zijn vooraf overeengekomen het advies van de commissie te volgen:

*Indien omtrent de huurovereenkomst een verschil van mening bestaat op pandniveau, en geen minnelijke schikking mogelijk is, dan wordt het geschil voor bindend advies voorgelegd aan een in te stellen onafhankelijke 'Geschillencommissie voor de Rijkshuisvesting'.<sup>37</sup>*

Deze regel staat in het Besluit Instelling Agentschap Rijksgebouwendienst, oftewel 'het Statuut' en omvat de voorwaarden en eisen waaraan een geschil en de commissie moeten voldoen. Er zijn aanvullingen gekomen op dit artikel met de Regeling Geschillencommissie<sup>38</sup>, die gaat over de instelling door de minister, de organisatie van de commissie, de reikwijdte van de bevoegdheid en het bindende karakter van de uitspraken.

Voor de samenstelling van de Geschillencommissie voor de Rijkshuisvesting hebben de Rgd en de Klantenraad beide twee leden voorgedragen. Gezamenlijk hebben ze een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter voorgedragen. Alle departementen hebben schriftelijk ingestemd met dit voorstel. De staatssecretaris van VROM heeft de leden van de commissie benoemd voor een periode van vier jaar. Medio vorig jaar is de volledige commissie herbenoemd voor weer een periode van vier jaar. Daarbij is aangetekend dat de evaluatie van de stelselwijziging kan leiden tot een wijziging van de benoemingstermijn. Dit alles conform de regeling.

Het secretariaat zou volgens de regeling uitgevoerd moeten worden door een jurist en ondersteund moeten worden door de Rgd. De huidige geschillencommissie heeft aangeboden het secretariaat door de organisatie waar de voorzitter van de commissie werkzaam is, uit te laten voeren. Volgens de regeling zouden de gemaakte kosten als apparaatskosten bij de Rgd geregistreerd moeten worden. De Rgd had hier een reservering op basis van voorcalculatie voor gemaakt. Deze is nu volledig toegewezen aan het huidige secretariaat. Zonder ondersteuning door een secretariaat dat verbonden is aan de Rgd, zijn de kosten van de geschillencommissie onvoldoende transparant.

Al spoedig na de instelling bleek dat de leden van de geschillencommissie een andere rol opvatting hadden dan beschreven in de regeling. De leden meenden ook mediation te moeten betrekken bij de taak, wat door de minister werd afgewezen. Het argument was de geschillencommissie eerst een periode onder de huidige regeling te laten functioneren, voordat nieuwe veranderingen worden doorgevoerd.

De geschillencommissie heeft bij het ontwerp van het nieuwe stelsel de rol gekregen van onafhankelijke commissie, die ingeschakeld kan worden door partijen indien een geschil tussen Rgd en departement ook na escalatie in de lijn niet leidt tot overeenstemming. Het advies van de geschillencommissie is bindend. De afgelopen jaren is slechts één enkel geschil voor bindend advies aan de commissie voorgelegd.<sup>39</sup> In die zaak heeft overleg tussen betrokken partijen ertoe geleid dat de procedure niet is afgerond.

---

<sup>37</sup> Staatssecretaris van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu: *Besluit instelling Agentschap Rijksgebouwendienst*, 2 september 1998.

<sup>38</sup> Staatssecretaris van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu: *Regeling Geschillencommissie*, 1 januari 1999.

<sup>39</sup> Justitie en BZK vs. Rgd inzake asbest Schedeldoekshaven.

Van de procedure in deze zaak kan in ieder geval worden gezegd dat die nauwgezet en volgens de regeling is uitgevoerd door de commissie.<sup>40</sup> In de regeling staat verder omschreven dat de geschillencommissie jaarlijks verslag moet uitbrengen aan de staatssecretaris van VROM. Dit verslag is eenmaal opgesteld in 2002. Een regeling voor de afhandeling van geschillen, alsmede een geschillencommissie blijken waardevolle instrumenten. Ze versterken de verzakelijking van de relatie tussen departementen en de Rgd en stimuleren de samenwerking. Hierbij mag niet onvermeld blijven dat de partijen ze vooral ervaren als stok achter de deur, die hen ertoe aanzet er samen uit te komen.<sup>41</sup> De regeling is zeer gedetailleerd uitgewerkt, zeker gezien het feit dat het hier om interne dienstverlening gaat. Ook inhoudelijk is er weinig op aan te merken. Derhalve is er alle aanleiding om de huidige regeling te handhaven.

De roep om de commissie meer de rol van mediation te geven, wijzen wij af, omdat deze vorm van bemiddeling gekenmerkt wordt door pragmatisme en snel leidt tot verwatering van de grondslagen van het stelsel. Juist de geschillenregeling stelt altijd de vigerende afspraken binnen het stelsel centraal bij het doen van een uitspraak.

Wij adviseren de Regeling Geschillencommissie in stand te houden, maar een aantal wijzigingen op te nemen. Uitgangspunt moet zijn 'er samen uit te komen'. Het in te stellen bestuursorgaan kan hierbij een rol spelen. Uitspraken kunnen leiden tot het ontstaan van nieuwe normen en daarmee tot een natuurlijke ontwikkeling van het rijkshuisvestingstelsel. Lukt dit niet of is een interventie door een van de betrokken partijen niet gewenst, dan kan normale escalatie in de lijn plaatsvinden. Dit voorstel brengt een ingrijpende wijziging in de regeling met zich mee.

Gezien het geringe aantal zaken is instelling van een niet-permanente commissie, die per geschil wordt benoemd, optimaal. Hierdoor kunnen leden worden gekozen die voor het onderhavige geschil het meest geschikt zijn, gebaseerd op expertise en relatie met de partijen. Deze vorm is, samen met de wens om meer transparantie van kosten te realiseren, een reden om het secretariaat onder de Rgd te laten vallen.

## 5.7 CONTROL

Het in dit hoofdstuk voorgestelde besturingsmodel biedt goede mogelijkheden om de toezichhoudende rol in te vullen. Dit is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie waarin bedoelde rol slechts zeer ten dele aanwezig is. De toezichhoudende rol heeft betrekking op drie terreinen, te weten:

- Rijksbeleid.
- Doelmatigheid rijkshuisvesting.
- Middelen.

---

<sup>40</sup> Ven, P. van der. *Memo Geschillencommissie voor de Rijkshuisvesting*. Rgd Stafafdeling Juridische advisering, 28 april 2004.

<sup>41</sup> Ven, P. van der. *Memo Geschillencommissie voor de Rijkshuisvesting*. Rgd Stafafdeling Juridische advisering, 28 april 2004.

Op deze drie terreinen dient de toezichhoudende rol ingevuld te worden. De invulling wordt gebaseerd op onderstaande elementen:

- Rijksbeleid dat specifiek bestemd is voor de rijkshuisvesting wordt voorbereid door het Rijkshuisvestingsberaad. Voorstellen worden via de DG Rijkshuisvesting en de minister van VROM doorgeleid naar *de ministerraad*. Dit rijksbeleid, aangevuld met rijksbeleid van andere ministeries dat niet specifiek ontwikkeld is voor de rijkshuisvesting maar wel daarop van toepassing is (bijvoorbeeld Arbo-beleid), zijn geldend voor alle partijen binnen het stelsel. De Rgd zal alleen producten en diensten leveren, die voldoen aan vastgesteld rijksbeleid.
- *Het Rijkshuisvestingsberaad* stelt op basis van de stuurinformatie vast hoe de totale vastgoedportefeuille en de doelmatigheid zich ontwikkelen. Indien nodig doet het voorstellen om normen bij te stellen of de set van stuurgegevens aan te passen. Het beraad is het enige platform waar, in overleg met alle participanten, de doelmatigheid van de huisvesting van verschillende departementen met elkaar kan worden vergeleken. Dit vergroot de onderlinge transparantie en daarmee de druk op relatief ondoelmatig presterende departementen om hun efficiëntie te verbeteren.
- *Het Rijkshuisvestingsberaad* kan periodiek opdracht geven tot het uitvoeren van een benchmarkonderzoek. Naast onderlinge vergelijking tussen departementen worden de verschillende prestatie-indicatoren ook met de markt vergeleken. Naast deze benchmark wordt periodiek op hoofdlijnen gekeken hoe de kosten voor projectmanagement, beheer en ondersteuning van de Rgd zich verhouden tot de markt.
- *De DG Rijkshuisvesting* is verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de stuurinformatie, daar waar het gaat om apparaatskosten Rgd en alle relevante stuurinformatie met betrekking tot de in beheer zijnde vastgoedportefeuille en de aan de vastgoedportefeuille gekoppelde ontwikkelingsprojecten. De beleidsafdeling Rijkshuisvesting en/of de Rgd is belast met de feitelijke vastlegging van deze stuurgegevens. Bedoelde gegevens worden door de DG Rijkshuisvesting ter beschikking gesteld aan het Rijkshuisvestingsberaad.
- *De departementen* zijn verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de stuurinformatie, daar waar het gaat om de eigen apparaatskosten van de departementale vastgoedeenheden en alle relevante stuurinformatie met betrekking tot het gebruik van de ter beschikking staande m<sup>2</sup>.
- *De DG Rijkshuisvesting* zal via de minister van VROM periodiek verantwoording afleggen aan de ministerraad over de werking van het rijkshuisvestingstelsel, de ontwikkeling van de vastgoedportefeuille en de ontwikkelingen van de doelmatigheid binnen het stelsel. Deze rapportage heeft een feitelijk karakter. Tevens is de DG Rgd verantwoordelijk voor het signaleren van ondoelmatigheden bij FEZ, AD ofwel de minister van het desbetreffende departement.
- *De diensten FEZ* van de departementen richten zich op de doelmatige relatie tussen middelen en afgesproken prestatieresultaten. Daarbij gaat het niet alleen om de reguliere beoordeling van de exploitatierekening, de jaarrekening en de overige aan een goedkeurende accountantsverklaring gerelateerde informatie, maar ook stellen zij vast in hoeverre departementen zich houden aan de rijksbreed vastgestelde normen, en signaleren zij afwijkingen of ongewenste ontwikkelingen.

- *De dienst FEZ van VROM* richt zich op een rechtmatig en doelmatig functioneren van het agentschap Rgd als uitvoeringsinstantie, en het behalen van het Rijks- en VROM beleid. Zij is verantwoordelijk voor het opstellen van een adequate planning en control cyclus met daarbij behorende prestatie-indicatoren ten behoeve van de ambtelijke en politieke top van het departement.

## 5.8 KENNISMANAGEMENT

Kennismanagement omvat in principe een tweetal elementen:

- *Kennisuitwisseling.* In hoeverre zijn partijen in staat om ervaringen te delen en gebruik te maken van elders opgedane expertise? Is kennis toegankelijk voor participanten in het stelsel?
- *Verankering.* In hoeverre worden opgedane leerervaringen vertaald in algemene regelgeving en kaders? Bestaat er een cyclus waarin beleid wordt ontwikkeld, monitoring plaatsvindt op de uitvoering en resultaten worden vertaald in nieuw beleid?

In de evaluatie komt het element kennisuitwisseling terug als onderdeel van de vraag naar de wijze waarop partijen vorm weten te geven aan hun rol binnen het stelsel. Wij kiezen ervoor om het onderwerp kennismanagement in een breder perspectief te behandelen, omdat kennis en vaardigheden cruciale succesfactoren zijn bij het functioneren van het rijkshuisvestingstelsel. Rond de stelselwijziging zijn een aantal relevante constatering te maken:

- Het Beleidskader Rijkshuisvesting 1999-2003 bevat de intentie om regelmatig evaluaties uit te voeren, om te komen tot voorstellen voor (normerings)beleid voor de departementen of voor de Rgd. Sinds de stelselwijziging heeft een dergelijke evaluatie (nog) niet plaatsgevonden, zodat lastig is vast te stellen in hoeverre dit instrument functioneert als middel om opgedane kennis te verankeren binnen het stelsel.
- In het huidige stelsel ontbreekt een overkoepelende regisseur: een lichaam dat, met participatie van alle betrokkenen, richting geeft aan de beleids- en evaluatiefunctie. Hierdoor heeft het de afgelopen jaren naar het gevoel van de betrokkenen ontbroken aan gerichte sturing en evaluatie van rijkshuisvestingsbeleid.
- De stelselwijziging heeft de behoefte aan professioneel opdrachtgeverschap aan de kant van departementen vergroot. Zij fungeren als opdrachtgever voor de Rgd bij de ontwikkeling of aanhuur van vastgoed. De invulling van deze rol vraagt specifieke kennis en expertise. Aangezien de behoefte hieraan een zeer discontinu karakter heeft – (dure) nieuwbouw is geen jaarlijkse exercitie – is het voor departementen lastig deze kennis te behouden.
- De opdrachtgeverrol bij rijkshuisvesting is doorgaans belegd bij pSG of pDG. Zeker bij kleine departementen hangt de kwaliteit van de invulling vaak af van de energie of betrokkenheid van slechts enkele personen.
- Op uitvoerend niveau zijn er de afgelopen jaren samenwerkingsverbanden opgericht. Het bekendste voorbeeld is FMWEB, een interdepartementaal overleg van facility-managers.
- Tijdens de evaluatie is naar voren gekomen dat de kennis van met name de technische aspecten van het stelsel, denk bijvoorbeeld aan het BARS-model en het RMR-



model, onvoldoende is ontwikkeld. Gevolg van deze lacune is dat soms vanuit financieel oogpunt verkeerde beslissingen worden genomen.

Een deel van deze tekortkomingen is onlosmakelijk verbonden met de stelselwijziging. Om ze te ondervangen, zijn dus corrigerende maatregelen noodzakelijk:

- Een effectieve verankering van opgedane kennis en ervaring in normen en kaders vergt een sturend lichaam, een coördinerende instantie die evaluaties initieert en normen en kaders ontwikkelt. Dit bij voorkeur met participatie van alle departementen.
- De afhankelijkheid van de betrokkenheid van enkele personen aan de kant van departementen kan worden beperkt door aansluiting te zoeken bij externe deskundigheid. Wellicht zijn er mogelijkheden om erkende deskundigen (denk bijvoorbeeld aan hoofden vastgoed van grote ondernemingen) in een georganiseerde vorm te betrekken bij de uitvoering van het stelsel, in de vorm van een adviescollege of als deelnemers aan een overkoepelend beraad.

Wat de ontwikkeling van kennis bij de participanten van het stelsel betreft, gaat het niet zozeer om bijstelling van het stelsel als wel om het verbeteren van de kennis en vaardigheden:

- Verbetering van professioneel opdrachtgeverschap bij departementen is, gezien het incidentele karakter van dit type projecten, maar op twee manieren te organiseren:
  - *Inhuur*. Het is inefficiënt, zo niet onmogelijk om dit type kennis en vaardigheden continu beschikbaar te houden binnen één departement. Via inhuur van externe deskundigen is het departement verzekerd van up-to-date kennis bij de invulling van professioneel opdrachtgeverschap.
  - *Interdepartementale samenwerking*. Nieuwbouwprojecten zijn op de schaal van de totale rijksoverheid veel minder zeldzaam dan voor een individueel departement. Een interdepartementale 'pool' van projectleiders vastgoed is daardoor veel beter in staat kennis en ervaring te behouden en te ontwikkelen. Een voorbeeld is P-direct waarvoor de Belastingdienst het projectmanagement op zich neemt.
- Voor betere verankering van de kennis van het stelsel op het niveau van individuele medewerkers bestaan de volgende mogelijkheden:
  - Ontwikkeling educatiemateriaal: denk aan publicaties met uitleg over de werking van de gehanteerde modellen, best practices, beschrijvingen van cases, etc.
  - Oprichting van een back-office. Denk hierbij aan een supportdesk die fungeert als kenniscentrum op het gebied van het rijkshuisvestingstelsel.

## 5.9 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 5.9.1 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn diverse constatering gedaan over de mate waarin de participanten in staat zijn geweest invulling te geven aan samenwerking. Voorop staat dat alle spelers erg tevreden zijn met de invoering van het stelsel. Alle constatering in dit hoofdstuk zijn een verfijning van de samenwerking, want het staat als een paal boven water dat het stelsel een verbetering is ten opzichte van de situatie van voor 1999.

Indien we de conclusies plaatsen in het licht van de vijf evaluatievragen, ontstaat het volgende beeld:

*Vraag 1: In welke mate zijn de departementen in staat de nieuwe rol in het rijkshuisvestingstelsel adequaat in te vullen (ten aanzien van bijvoorbeeld expertise en kennisuitwisseling)?*

In het algemeen zijn departementen redelijk tot goed in staat geweest hun nieuwe rol te vervullen. Het stelsel functioneert naar behoren in de relatie huurder-verhuurder, maar is kwetsbaar in die situaties waarin een departement de opdrachtgeversrol in omvangrijke nieuwbouw- of verbouwprojecten moet vervullen. Deze komen per departement zeer incidenteel voor. Deze rol vraagt om een hoogwaardige invulling van de opdrachtgeversrol en daarmee om speciale kennis en expertise, die door het incidentele karakter van het project niet automatisch voorhanden is. De Rgd kan in zijn rol van opdrachtnemer groeien in zakelijkheid en klantgerichtheid, waarmee de dienst tevens in staat is de departementen te stimuleren de opdrachtgeversrol scherper invulling te geven.

Kijkend naar de ontwerpcriteria die ten grondslag lagen en liggen aan de sturing van het stelsel, dan valt tegelijkertijd op dat met name aandacht is gegeven aan de ophanging, positie en sturing van de Rgd, de totstandkoming van rijkshuisvestingsbeleid en de financiële inrichting van het stelsel. De rol van de departementen is beperkt en vooral bepaald in de rol van individuele huurder. Het invulling geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid om van het stelsel een succes te maken, is slechts zeer beperkt gestalte gegeven, namelijk op het niveau van de ministerraad (beleid) en de Klantenraad (tactisch-operationeel niveau).

*Vraag 2: In welke mate biedt het Ministerie van Financiën het geschikte financiële kader (onder andere de leenfaciliteit)?*

De leenfaciliteit is een geschikte constructie voor de financiering van projecten gebleken. De voorwaarden ten opzichte van de markt zijn gunstig, de samenwerking tussen betrokken partijen is constructief. De economische neergang en het te grote begrotingstekort in 2004 heeft de leenfaciliteit echter onder druk gezet. Financiën is van nature budgetgestuurd en zal in periodes van begrotingstekorten een rem kunnen zetten op investeringen. Het functioneren van de leenfaciliteit binnen het stelsel en met name de besluitvorming rondom de verstrekking van leningen kan hiermee onder druk komen te staan.

*Vraag 3: Functioneert de taakverdeling tussen de Rijksgebouwendienst (materieel beheer) en Domeinen (juridisch- financieel beheer), zoals vastgelegd in het convenant, voldoende?*

De samenwerking functioneert niet naar beider tevredenheid. Deze onvrede is gebaseerd op het ontbreken van en inhoudelijke onduidelijkheid over de meerjarenplanning met betrekking tot het afstoten van panden.

Ook zijn verbeteringen gewenst op het vlak van de communicatie, het periodiek overleg tussen Domeinen en de Rgd, definitieve overtolligstelling en het gezamenlijk vaststellen van de geplande verkoopdatum.

De evaluatie heeft geresulteerd in wijzigingsvoorstellen/aanvullingen op 'Convenant Rijksgebouwendienst – Domeinen inzake Afstoot gebouwen, Werken en Terreinen', d.d. 22 december 1999.<sup>42</sup> Na akkoord van de voorstellen binnen beide organisaties wordt het huidige convenant aangepast en opnieuw vastgesteld.

*Vraag 4: In welke mate slaagt de Rgd erin de huisvesting en het beheer ervan naar tevredenheid van de departementen te leveren?*

Departementen zijn over het algemeen tevreden over de kennis en de expertise van de Rgd. Ruimte voor verbetering ligt met name op de terreinen van klantgerichtheid, een transparante, voorspelbare tariefopbouw en facturering. Deze laatste bevindingen hangen samen met de gedwongen winkelnering in het stelsel (die overigens op zichzelf niet door de participanten ter discussie wordt gesteld). De Rgd heeft anders dan vanuit zijn professionaliteit weinig prikkels tot klantgerichtheid ('outside-in' denken). Door zijn monopoliepositie is de dienst kwetsbaar voor negatieve oordeelsvorming over onder andere de hoogte van de tarieven.

*Vraag 5: Functioneert de Klantenraad voldoende?*

De Klantenraad heeft een te vrijblijvend karakter gehad, hetgeen gezien vanuit de regeling ook zeer verklaarbaar is. De Klantenraad is vooral op tactisch-operationeel niveau actief geweest en heeft geen dominante rol kunnen spelen in de besturing van het stelsel. De leden van de Klantenraad geven aan onvoldoende invulling te hebben gegeven aan de Klantenraad. De mogelijkheid om over een verscheidenheid aan onderwerpen te adviseren, is in de ogen van de leden niet voldoende benut.

#### 5.9.2 Aanbevelingen

Overzien wij bovenstaande conclusies, dan zijn er vier belangrijke aanbevelingen te doen:

1. Draag zorg voor een professionaliseringstraject voor de departementen, gericht op een adequate invulling van het opdrachtgeverschap.
2. Draag zorg voor een actieplan bij de Rgd, gericht op het verbeteren van de klantgerichtheid, zakelijkheid en stroomlijning van de administratieve processen.
3. Richt de samenwerking tussen Domeinen en de Rgd zodanig in dat risico en zeggenschap bij een en dezelfde partij is belegd. Dit houdt in dat Domeinen verantwoordelijk blijft voor de verkoop van een pand, maar het risico gaat dragen voor extra beheerslasten bij uitstel van de verkoopdatum.

---

<sup>42</sup> Rijksgebouwendienst en Dienst Domeinen: *Wijzigingsvoorstellen/aanvullingen op 'Convenant Rijksgebouwendienst - Dienst Domeinen inzake Afstoot gebouwen, Werken en Terreinen', d.d. 22 december 1999, juli 2004.*

4. Geef de besturing van het stelsel in handen van een overkoepelend lichaam, waarin de spelers binnen het stelsel participeren. In hoofdlijnen kent dit besturingsconcept de volgende inrichtingselementen:
  - Dit Rijkshuisvestingsberaad kan invulling geven aan de beleidsfunctie, waarbij het put uit de kennis en de expertise van de beleidsafdeling Rijkshuisvesting en/of de Rgd. Tevens geeft dit overleg invulling aan de sturing op doelmatigheid. Dit betekent een strikte scheiding van de beleidsfunctie (kennisintensief, gericht op toegevoegde waarde en verbonden aan beleidsvoorbereiding) en de project- en beheerorganisatie (gericht op continuïteit, marktconform presteren en klantgericht gedrag bij een kostendekkende exploitatie).
  - Het beraad rapporteert aan de DG Rijkshuisvesting. De adviezen en voorstellen van het bestuurlijk overleg hebben voor de DG een zwaarwegend karakter.
  - Dit bestuurslichaam heeft, binnen het kader van samenwerking, de taak om richtinggevende kaders te ontwerpen die een goede samenwerking mogelijk maken.
  - Voor de besluitvorming kan het beraad ondersteund worden door de beleidsafdeling Rijkshuisvesting. Bovendien is het wenselijk dat het ondersteund kan worden door deskundigen op met name financieel-economisch terrein. Hiertoe verdient het aanbeveling het bestuursoverleg de beschikking te geven over een eigen budget om desgewenst externe deskundigheid in te huren.
  - De strategische taken van de Klantenraad kunnen toegekend worden aan dit lichaam. De Klantenraad functioneert op het niveau van de uitvoering en richt zich op gebouwspecifieke zaken rondom proces en product.
  - Rondom control onderscheiden we verschillende taken en verantwoordelijkheden. De DG Rijkshuisvesting is verantwoordelijk voor de opstelling van stuurinformatie, de diensten FEZ stellen vast in hoeverre departementen zich houden aan de rijksbreed vastgestelde normen, en signaleren afwijkingen of ongewenste ontwikkelingen. Het Rijkshuisvestingsberaad stelt op basis van de stuurinformatie vast hoe de totale vastgoedportefeuille zich ontwikkelt en doet indien nodig voorstellen om normen bij te stellen of de set van stuurgegevens aan te passen.
5. Er bestaan diverse instrumenten voor het verbeteren van kennis en vaardigheden bij de participanten in het stelsel. Afhankelijk van het type kennis en de rol van de participanten valt te denken aan:
  - De implementatie van een sturend lichaam dat richting geeft aan evaluatie en verankering.
  - Vastlegging van *best practices* in de vorm van publicaties en opleidingen.
  - Het organiseren van interdepartementale poolvorming om de kennis op het gebied van professioneel opdrachtgeverschap te bundelen.
  - De ontwikkeling van een back-office binnen de Rgd, die fungeert als kenniscentrum op het gebied van (de technische aspecten van) het rijkshuisvestingstelsel.
  - Een second opinion bij het aangaan van overeenkomsten tussen Rgd en departementen.

Een dergelijk besturingsconcept doet recht aan de positie en ophanging van Rgd, het functioneren als shared-service-centrum én aan de rollen van de verschillende spelers binnen het stelsel. Het bevordert en verzakelijkt bovendien de samenwerking binnen en sturing op het stelsel.

## 6. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 6.1 EVALUATIE VAN DE STELSELWIJZIGING

Het rijkshuisvestingstelsel beschrijft de wijze waarop departementen in hun huisvesting worden voorzien. Centrale actoren zijn de Rijksgebouwendienst (Rgd), leverancier van huisvesting, de departementen, afnemers van huisvesting, en het Ministerie van Financiën dat als budgetverstrekker fungeert en daarnaast de verantwoordelijkheid heeft over aan- of verkoop van vastgoed. Om meer bedrijfsmatigheid en efficiëntie in het stelsel te introduceren, vond op 1 januari 1999 een omvangrijke stelselherziening plaats, met als belangrijkste wijzigingen:

1. *Sturing op kosten in plaats van uitgaven.* De Rgd ging van een kasverplichtingenstelsel over op een baten-lastenstelsel met een leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën en kreeg daarbij de agentschapstatus.
2. *Decentrale allocatie van budgetten.* In de oude situatie kreeg de Rgd jaarlijks een budget om huisvesting te verzorgen voor de departementen. In het nieuwe stelsel krijgen departementen geld op de begroting om huisvesting in te kopen. Hiermee kunnen zij huisvesting inzetten ter ondersteuning van het primaire proces. Zij betalen een *gebruiksvergoeding* aan de Rgd voor huisvesting: in het geval van eigendommen wordt daarin lineair afgeschreven op de boekwaarde van het object, bij huurpanden wordt de markthuurgprijs hierin verdisconteerd. De decentrale allocatie leidt er ook toe dat departementen een integrale afweging tussen huisvestingskosten en overige apparaatskosten kunnen maken. Tot slot verbindt het nieuwe stelsel de kosten van de klant aan de investeringen van de klant, waardoor meer samenhang ontstaat in de exploitatie.

Belangrijke kenmerken van het oude stelsel bleven gehandhaafd: zo bleef de Rgd binnen het Rijk de enige leverancier van huisvesting, zodat kennis geconcentreerd blijft en schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd. Bij de invoering werd tevens afgesproken het stelsel na vijf jaar te evalueren op de volgende thema's:

1. *De ontwikkeling van de huisvestingskosten van het Rijk.* In welke mate heeft de overheveling van de huisvestingsbudgetten naar de departementen geleid tot meer doelmatigheid? In welke mate worden door de Rgd schaal- en efficiencyvoordelen gerealiseerd voor het Rijk? Wat is het meerjarig beeld van de ontwikkeling van huisvestingskosten voor het Rijk? In welke mate is er inzicht in de waardeontwikkeling van de vastgoedportefeuille?
2. *Marktanalooq werken in relatie tot zelfvoorziening in de rijkshuisvesting.* In hoeverre zijn de kosten voor departementen marktconform? In welke mate is het nieuwe stelsel hierop van invloed? In welke mate is de Rgd in staat met marktanalooqe tarieven kosten en baten in evenwicht te houden? In hoeverre is gedwongen winkelnering een randvoorwaarde voor het functioneren van het rijkshuisvestingstelsel?
3. *De bijdrage aan het rijksbeleid.* In welke mate draagt de rijkshuisvesting bij tot het ontwikkelen en/of realiseren van rijksbeleid? In welke mate vormen extra kosten van 'rijksidealen', die in beginsel niet voor rekening van de huurder of verhuurder kunnen worden gebracht, een belemmering?

4. *Samenwerking binnen het rijkshuisvestingstelsel.* In welke mate zijn de departementen in staat hun nieuwe rol adequaat in te vullen? In welke mate biedt het Ministerie van Financiën het geschikte financiële kader? Functioneert de taakverdeling tussen de Rgd (materieelbeheer) en Domeinen (juridisch-financieel beheer) voldoende? In welke mate zijn de departementen tevreden over de Rgd? Functioneert de Klantenraad (het overlegorgaan voor klanten van het RHS) voldoende?

De eindverantwoordelijkheid voor de evaluatie ligt bij een interdepartementale stuurgroep. In opdracht van deze stuurgroep hebben drie interdepartementale werkgroepen deze thema's onderzocht. Thema 1 en thema 2 zijn vanwege overlap samengevoegd. Tot slot is Berenschot gevraagd, als onafhankelijk onderzoeksbureau, op basis van de werkgroeprapporten en aanvullend onderzoek tot een eindevaluatie te komen.

## 6.2 CONCLUSIES

### 6.2.1 Kosten

*Vraag 1. In welke mate heeft de overheveling van de huisvestingsbudgetten naar de departementen geleid tot een afwegingsproces bij de departementen waarin ook de doelmatigheid van de huisvesting (oplossing) aan de orde komt?*

De departementen kunnen de kosten van de huisvesting voornamelijk beïnvloeden door de hoeveelheid huisvesting die zij afnemen van de Rgd in relatie tot het primaire proces van een instelling. Voor de kantoorpanden is daarom het aantal m<sup>2</sup> bvo per fte een bruikbare indicator.

PORTEFEUILLE EN FTE	1999	2000	2001	2002
Oppervlakte kantoor in m <sup>2</sup> bvo	2.757.271	2.832.760	2.922.379	3.079.234
Personeel kantoorpanden in fte	73.150	74.790	77.960	82.670
Bvo per fte <sup>43</sup>	42 - 44	42 - 45	42 - 44	41 - 44

Tabel XIII: Portefeuille en personeel kantoorpanden (bron: Rgd/NIDI).

<sup>43</sup> De cijfers van het aantal fte's voor kantoorpanden zijn afkomstig van het NIDI. De cijfers van het aantal m<sup>2</sup> bvo kantoor zijn aangeleverd door de Rgd. Het NIDI hanteert echter een ruimere definitie van kantoorpanden dan de Rgd. De Rgd schat het aantal fte in de door haar als kantoorpand aangemerkte gebouwen circa 10-15% lager dan het NIDI. Derhalve wordt een bandbreedte gepresenteerd voor de indicator Bvo/fte.

Geconcludeerd kan worden dat de stelselwijziging voor de kantoorpanden niet geleid heeft tot een substantiële verlaging van het aantal m<sup>2</sup> bvo per fte. De norm die bij de start van het stelsel in de Methodiek Gebruiksvergoeding Rijksgebouwendienst is vastgesteld, 34 m<sup>2</sup> bvo per fte per 1 januari 2014, is daarmee nog niet gehaald. Uit de gegevens blijkt geen convergentie van de cijfers in de richting van de norm, zodat het de vraag is of de normvergoeding zonder extra inspanning voldoende zal zijn om de kantoorhuisvesting in 2014 te kunnen bekostigen. Ook is bekeken of de stelselwijziging heeft geleid tot lagere kosten per fte voor de kantoorpanden:

GEBRUIKSVERGOEDING EN FTE	1999	2000	% groei tov '99	2001	% groei tov '99	2002	% groei tov '99
Gebruiksvergoeding in miljoenen euro's	353	388	9,9%	411	16,4%	449	27,2%
Personeel kantoorpanden in fte	70.095	73.150	4,3%	74.790	6,7%	77.960	11,2%
Gebruiksvergoeding in euro per fte	5.037	5.306	5,3%	5.496	9,1%	5.762	14,4%

Tabel XIV: Gebruiksvergoedingen en personeel kantoorpanden (prijspeil 2003) (bron: samengesteld uit Rgd en NIDI).

De gebruiksvergoeding per fte voor alle kantoorpanden is in de eerste vier jaar van de evaluatieperiode substantieel gestegen (+14%). Uit tabel XIV blijkt dat dit geen gevolg is van een stijging van het aantal m<sup>2</sup> bvo per fte. Derhalve is sprake van een pure kostenstijging. Deze duidt echter niet noodzakelijkerwijs op een ondoelmatiger huisvesting, maar hangt mede samen met de rekenmethodiek die ten grondslag ligt aan de bepaling van de gebruiksvergoeding, en de wijze waarop het vastgoed bij aanvang van het stelsel is gewaardeerd.

Na de eerste contractperiode daalt de gebruiksvergoeding bij de Rgd immers substantieel als gevolg van wegvallende afschrijvings- en rentebedragen over investeringen in inbouw en installaties (afschrijftermijn vijftien jaar, zie subparagraaf 3.2.2). Bij contractverlengingen leidt dit tot een substantiële daling van de gebruiksvergoeding. Overigens past hierbij wel de kanttekening dat herinvestering door de Rgd weer kan leiden tot verhoging van zowel afschrijving als rente, waardoor de gebruiksvergoeding niet zal dalen en zelfs kan stijgen na de eerste contractperiode.

Bij aanvang van de stelselherziening is het bestaande vastgoed gewaardeerd tegen nieuwbouwwaarde (prijspeil 1999, inclusief grond), teruggeïndexeerd naar prijspeil 1984 en vervolgens lineair afgeschreven naar 1999. Nieuw vastgoed is en wordt gewaardeerd tegen de investeringsom. Dit resulteert in een substantieel hogere gebruiksvergoeding voor nieuw vastgoed dan voor vastgoed dat bij aanvang van het stelsel deel uitmaakte van de rijkshuisvestingsportefeuille.

Tegenover deze twee verklaringen voor de gestegen kosten kan overigens wel worden opgemerkt dat de rente in de beschouwingsperiode fors is gedaald, waardoor bij gelijkblijvende gebruiksvergoeding meer geïnvesteerd kan worden.

Sinds 1999 zijn er bijna geen contracten afgelopen. Het voordeel van kostenverlaging bij contractverlengingen doet zich dus nog niet of nauwelijks voor, terwijl nieuwe contracten door de gekozen systematiek wel onvermijdelijk leiden tot kostenstijgingen. Overigens leidt ook het afsluiten van allonges (contractwijzigingen, bijvoorbeeld ten gevolge van renovatie of verbouwingen) wel tot een hogere gebruiksvergoeding, maar niet tot een verhoging van het aantal m<sup>2</sup> bvo.



Op de lange termijn (vanaf 2006 lopen contracten op grote schaal af) is het mogelijk te beoordelen of de kostenstijging bij vervanging van vastgoed zal worden gecompenseerd door kostendalingen door de verlenging van bestaande contracten.

De ontwikkeling van de gebruiksvergoeding vertoont het volgende beeld:

<b>PORTEFEUILLE EN FTE</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Gebruiksvergoeding in miljoenen euro's	87	94	90	89	95
Personeel kernministeries in fte	17.230	18.730	18.430	19.120	18.970
Gebruiksvergoeding in euro per fte	5.037	5.007	4.874	4.684	5.006

Tabel XV: Gebruiksvergoedingen en personeel kernministeries (prijspeil 2003) (bron: Rgd).

Voor de kernministeries daalde de indicator gebruiksvergoeding per fte tot 2002. In 2002 is echter een scherpe stijging waar te nemen, die voornamelijk toe te schrijven is aan het gereedkomen van nieuwbouwprojecten.

Voor de categorie 'specifieke panden', die voornamelijk door penitentiaire inrichtingen, gerechtsgebouwen en cultuurgebouwen wordt gevormd, is de indicator kosten per fte geen bruikbare. Wel kan naar de ontwikkeling van de totale kosten per m<sup>2</sup> bvo worden gekeken.

Van deze categorie zijn de volgende gegevens bekend:

<b>SPECIFIEKE PANDEN</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Oppervlakte in 1.000 m <sup>2</sup> bvo	3.010	3.020	3.050	3.150
Gebruiksvergoeding in miljoenen euro's	355	399	397	401
Gebruiksvergoeding per m <sup>2</sup> bvo	118,0	132,1	130,1	127,3

Tabel XVI: Kengetallen specifieke panden (prijspeil 2003) (bron: bewerking tabel II en tabel V).

De stijging in 2000 wordt verklaard door de afkoop van een groot aantal leasecontracten op justitiegebouwen, de zogenaamde Badine-panden. Vastgesteld wordt dat sinds de (exceptie) stijging in 2000 een daling van de gebruiksvergoeding per m<sup>2</sup> tot en met het jaar 2002 is opgetreden.

*Vraag 2. In welke mate worden met het voorzien in (de realisatie en het beheer van) rijkshuisvesting door de Rgd schaal- en efficiencyvoordelen gerealiseerd voor het Rijk?*

In deze evaluatie is gebleken dat diverse factoren een belemmering vormen voor (groot-schalige) voordelen. Zo ontbreekt een duidelijk kader voor individuele huisvestingsbeslissingen. De diversiteit die daarvan het gevolg is – veel beslissingen worden immers genomen door de klanten, de departementen – bestendigen een ad-hockarakter: het voordeel van een beschouwing op portefeuilleniveau wordt daarom niet optimaal benut. Daarnaast heeft de Rgd de mogelijkheid efficiencywinst te behalen door voordelig in te kopen. Tegelijkertijd realiseert de dienst huisvesting via een projectmatige aanpak. Dit wil zeggen dat diensten of producten ten behoeve van elk project afzonderlijk worden ingekocht en niet over meer projecten heen. Hierdoor zijn inkoopvoordelen moeilijk aantoonbaar en misschien wel, behoudens uitzonderingen als energie-inkoop of dagelijks onderhoud, in mindere mate gerealiseerd. Wel is de Rgd in staat om aanzienlijke schaalvoordelen te behalen in de ontwikkeling van projecten en het beheer van het vastgoed. Er is weinig onderzoek verricht naar de kwantificering van deze schaalvoordelen.

Tot slot valt op dat binnen het stelsel optimalisatie van huisvesting - bijvoorbeeld een efficiënte bezetting van kantoorruimte - primair op het niveau van het departement is belegd. Deze sluit huurcontracten met de Rgd, met in principe een vaste termijn. Optimalisatie van de rijkshuisvestingsportefeuille op rijksniveau vindt daardoor (nog) niet altijd plaats.

*Vraag 3. Wat is het meerjarig beeld van de ontwikkeling van huisvestingskosten voor het Rijk?*

Om een bruikbaar antwoord op deze vraag te geven, is het verloop van de kosten voor en na de stelselwijziging van belang. Voor de stelselwijziging werden echter geen kosten maar uitgaven geadmistreerd. Deze uitgaven vertonen sinds 1994 het volgende verloop:

In euro's van nu	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Investerings	335.086	437.208	363.620	374.897	527.505	367.802	413.591	331.403	606.762	483.450
Huren aan de markt	167.049	175.682	209.723	224.558	256.936	204.121	218.584	228.955	247.802	282.574
Onderhoud	98.352	126.930	152.190	140.373	152.238	64.645	65.331	80.819	45.386	80.288
Apparaatskosten	74.154	72.381	67.381	72.090	82.183	79.123	76.676	96.238	99.077	89.069
Niet-Rgd	onbekend - in te vullen door departementen									
Totaal	674.641	812.201	792.914	811.918	1.018.862	715.691	774.182	737.415	999.027	935.381

Tabel XVII: Meerjarig beeld van de uitgaven aan rijkshuisvesting (prijspeil 2004) (bron: Rgd).

Uit tabel XVII kan geconcludeerd worden dat de uitgaven sinds de stelselwijziging niet substantieel gestegen zijn. Wel is een verhoging van de investeringen waar te nemen, die gecompenseerd wordt door de overige uitgaven. Men kan hieraan echter geen conclusies verbinden over het verloop van de kosten van de rijkshuisvesting.

Voor de kosten van rijkshuisvesting moeten wij ons beperken tot de beschouwingsperiode na de stelselwijziging. Op portefeuilleniveau hebben de gebruiksvergoedingen zich als volgt ontwikkeld:

LASTEN RIJKSOVERHEID (totaal gebruiksvergoedingen) Alle bedragen x € 1,0 miljoen	1999	2000	2001	2002	2003
Lasten rijksoverheid	€ 708	€ 787	€ 808	€ 850	€ 942
Procentuele groei t.o.v. 1999		11%	14%	20%	33%

Tabel XVIII: Lasten rijksoverheid (prijspeil 2003) (bron: rapport interdepartementale werkgroep thema 1+2).

Binnen de beschouwingsperiode zijn de kosten van huisvesting met 30% gestegen. De stijging van de vraag in m<sup>2</sup> bvo bedroeg 16%.

*Vraag 4. In welke mate is er inzicht in de waardeontwikkeling van de vastgoedportefeuille?*

Bij de stelselwijziging is ervoor gekozen de historische kostprijs als waarderingsgrondslag voor de vastgoedportefeuille te hanteren. Deze kostprijs werd vervolgens gecorrigeerd aan de hand van afschrijvingen conform het vastgelegde afschrijvingsmodel. De daaruit resulterende boekwaarde vormt de grondslag voor de berekening van de gebruiksvergoeding. Deze waarderingsgrondslag geeft inzicht in de boekwaardeontwikkeling op lange termijn, omdat bedrijfseconomische risico's in de waarde tot uitdrukking komen.

Zo wordt een slechte locatiekeuze doorvertaald in een boekwaarderisico (boekwaarde bij afstoot hoger dan marktwaarde). De boekwaarde geeft echter geen inzicht in de marktwaarde van de portefeuille. Daarom geeft de gekozen waarderingsgrondslag geen handvatten om de waardeontwikkeling van de vastgoedportefeuille te vergelijken met die van de markt.

In de staatsbalans is de waarde van de vastgoedportefeuille opgenomen tegen een andere waarderingsgrondslag. Deze gaat uit van historische bouw- en stichtingskosten, die jaarlijks worden geïndexeerd met een CBS-indexcijfer voor de bouw voor grond en infrastructurele werken. Over de geïndexeerde waarde wordt jaarlijks afgeschreven. Daarnaast is er de WOZ-waardebepaling voor belastingen. Daarbij wordt uitgegaan van de waarde in het economisch verkeer: de prijs die in een normale verkoopsituatie wordt gerealiseerd. In principe wordt de WOZ-waarde niet geregistreerd door de Rgd, maar wel door Domeinen voorzover het de eigendomsobjecten betreft. De Rgd verricht de komende tijd nader onderzoek naar de wijze waarop de verschillende waarderingsmethoden zich tot elkaar verhouden, en naar de vraag wat een slimme methode is om de waardeontwikkeling van de vastgoedportefeuille te vergelijken met die van de markt. Aanbevolen wordt om aansluiting te zoeken bij de registratie van de WOZ-waarde van de eigendomspanden door Domeinen.

## 6.2.2 Marktanalogie

*Vraag 1. In hoeverre komt de gebruiksvergoeding van nieuwe Rgd-projecten met een kwaliteit die vergelijkbaar is met projecten in de markt, overeen met de huren voor deze projecten in die markt?*

De bepaling van de huurprijs in de marktsector komt anders tot stand dan de bepaling van de gebruiksvergoeding bij het stelsel van de rijksoverheid. In de marktsector (beleggersmarkt) wordt gewaardeerd tegen actuele marktwaarde, bij de rijksoverheid tegen boekwaarde. Door de verschillende wijze van waardenen ontstaat een aanzienlijke stille reserve in de vastgoedportefeuille van het Rijk. Bij stelsels in het bedrijfsleven wijzen de ervaringen op een langere gewogen gemiddelde levensduur dan bij de rijksoverheid (33 versus 25 jaar). Dit resulteert in lagere afschrijvingskosten per jaar en meer concurrerende tarieven. In het bedrijfsleven worden wij geconfronteerd met minder lange huurtermijnen dan bij de rijksoverheid. Het gevolg daarvan is een lagere drempel bij het tussentijds ontbinden van huurcontracten in het bedrijfsleven dan bij de rijksoverheid. De leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën leidt tot een goedkopere wijze van financieren van investeringen dan wanneer vreemd vermogen uit de markt zou moeten worden aangetrokken. De rijksoverheid gaat op grond van de RMR2003 uit van een waardedaling van het vastgoed, terwijl de marktsector (in de eerste jaren na vervaardiging) uitgaat van een waardestijging. Dit leidt per saldo tot een hogere kapitaallast bij de rijksoverheid. De BTW-problematiek leidt bij de eigendomspanden van de rijksoverheid tot een lagere gebruiksvergoeding voor objecten jonger dan tien jaar en tot een hogere gebruiksvergoeding voor objecten ouder dan tien jaar. Zelfvoorziening binnen het rijkshuisvestingstelsel heeft een positieve invloed op de kosten die gepaard gaan met het stellen van bankgaranties. De gebruiksvergoeding bij kantoorgebouwen is in de eerste contractperiode hoger of gelijk aan de markthuurgprijs. Hoe de marktprijs zich bij contractverlengingen verhoudt tot de gebruiksvergoeding, is een vraag die pas vanaf 2006 valt te beantwoorden, omdat dan vele contracten aflopen.

*Vraag 2. In welke mate is het nieuwe stelsel (waarvan de zogenaamde gedwongen winkelnering een onderdeel vormt) hierop van invloed?*

Vergelijken we het stelsel vanuit het oogpunt van de winkelnering met de markt, dan is sprake van een grote mate van analogie. Zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid wordt op het gebied van 'corporate real estate' één partij aangewezen, die namens de organisatie het beheer voert over de portefeuille en die het gezicht is naar de markt. Zeker daar waar sprake is van een bundeling van krachten en een shared-service-benadering, wordt de winkelnering verplicht gesteld. De redenen hiervoor zijn identiek aan de redenen die bij de opzet van het stelsel zijn meegegeven. Daar waar sprake is van adviesdiensten (niet alleen bij vastgoed, maar ook op andere ondersteunende gebieden als ICT en P&O), is de winkelnering ook in de markt vrijer. Wel wordt de interne leverancier hier in toenemende mate gezien als 'preferred supplier'. Vanuit deze positie krijgt de interne dienstverlener van interne afnemers altijd een faire kans een aanbieding te doen. Tevens is zichtbaar dat ook in de markt de aandacht verlegd wordt van discussies over vrije winkelnering naar een adequaat besturingsconcept, dat invulling moet geven aan de invloed van de afnemers op de dienstverlenende eenheid.

*Vraag 3. In welke mate is de Rgd in staat met marktanaloge tarieven kosten en baten in evenwicht te houden?*

De hoogte van de gebruiksvergoeding heeft in de periode 1999-2003 volstaan om kosten en baten in evenwicht te houden. Er is zelfs een licht positief resultaat geboekt over die periode. Maar gezien het feit dat in 2006 circa 25% van de huurcontracten afloopt, moet nog blijken hoe het evenwicht zich zal ontwikkelen. Dit evenwicht is niet bereikt met een marktanalogoos tarief.

In de eerste vijf jaar na de stelselwijziging hebben de baten van de Rgd de lasten stevast overtroffen:<sup>1</sup>

Bedragen in € 1.000	1999	2000	2001	2002	2003
Totaal baten	€ 844.896	€ 974.811	€ 1.008.025	€ 1.157.424	€ 1.426.746
Totaal kosten	€ 834.375	€ 923.204	€ 997.149	€ 1.128.170	€ 1.363.956
Saldo van baten en lasten	€ 10.521	€ 51.607	€ 10.876	€ 29.254	€ 62.790

*Tabel XIX: Saldo baten en lasten Rgd 1999-2003 (prijspeil 2003).*

*Vraag 4. In hoeverre is gedwongen winkelnering een randvoorwaarde voor het functioneren van het rijkshuisvestingstelsel?*

Bij de opzet van het rijkshuisvestingstelsel is expliciet gekozen voor verplichte winkelnering van de departementen bij de Rgd. De motivatie hiervoor was dat bundeling bij één rijkshuisvestingsdienst een gewenste concentratie van deskundigheid en beperking van financiële risico's bij het optreden op de vastgoedmarkt betekent. In de afgelopen vijf jaar zijn de afspraken, zoals deze bedoeld en beschreven zijn bij de start van het stelsel, enkele uitzonderingen daargelaten, goed opgevolgd.

Weliswaar hebben de afnemers van de diensten van de Rgd regelmatig een pleidooi gehouden om ruimte te bieden aan een vrijere en minder verplichtende winkelnering, maar de motivatie hiervoor was gelegen in (incidentele) ontevredenheid over de dienstverlening van de Rgd en de wens om zelf het roer in handen te nemen. Een fundamentele verbetering van de werking is dan ook niet te verwachten. Een (negatieve) prikkel door de departementen de kans te geven met andere marktpartijen in zee te gaan en daarmee de Rgd te dwingen tot extra klantgericht gedrag, weegt niet op tegen de nadelen. Deze nadelen liggen niet alleen in het minder optimaal gebruikmaken van schaalgrootte en kennisconcentratie, maar ook in het creëren van nieuwe en zware inkoopfuncties bij departementen en account- en salesgerichte functies bij de Rgd. Deze extra overhead, gevoegd bij een toename van aanbestedings- en offertetrajecten, past niet bij een overheid die streeft naar doelmatigheid en beperking van de administratieve lastendruk.

Wel ontbreken als gevolg van gedwongen winkelnering in de huidige systematiek voldoende prikkels voor de Rgd en de departementen om maximaal efficiënt te werken. Een duidelijke illustratie is de wijze waarop de omzet voor werkzaamheden van Rgd-medewerkers, alsmede de totale projectkosten in rekening worden gebracht bij departementen. Dit gebeurt veelal op basis van nacalculatie. Consequentie van deze methodiek is dat de facto prikkels voor efficiënt werken of het optimaliseren van financiële afspraken met de markt ontbreken. In feite geldt zelfs het omgekeerde: meer bestede uren en grotere projectkosten leiden tot 'omzetverhoging' bij de Rgd. Ook ontbreken effectieve prikkels voor het effectief managen van leegstand, waarmee de doelmatigheid van de rijkshuisvesting als geheel onvoldoende wordt gestimuleerd. Het ontbreken van adequate prikkels versterkt het wantrouwen bij departementen ten aanzien van de kostenefficiëntie van de Rgd.

### 6.2.3 Beleid

*Vraag 1. In welke mate draagt de rijkshuisvesting, via het verwerven en beheer van vastgoed, bij tot het ontwikkelen en/of realiseren van rijksbeleid ('rijksidealen')?*

De stelselwijziging heeft geleid tot een meer bedrijfsmatige benadering van de rijkshuisvesting. Kosten en baten spelen meer dan voorheen een rol in de besluitvorming, en het is dan ook logisch dat departementen minder geneigd zijn dure maar niet verplichte en niet noodzakelijke investeringen te doen. Als deze investeringen in het kader van rijksbeleid wel wenselijk zijn, vergt dat concrete normen en regels, die duidelijk aangeven waar partijen zich aan moeten houden, dan wel regelingen die financiële compensatie bieden.

De participanten hebben aangegeven behoefte te hebben aan een strategische huisvestingsnotitie, die (concretere) normen en kaders bevat met betrekking tot rijksbeleid, die de minimale eisen beschrijft en inzicht verschaft in de verdeling van de kosten en de verantwoordingscyclus. Omdat het beleidskader rijkshuisvesting op veel punten niet concreet was, is er bij huisvestingsprojecten derhalve verschillend uitleg aan gegeven. Een samenhangend overzicht van nieuw beleid dat op rijkshuisvesting van toepassing is, ontbreekt; een integrale update en concretisering van het beleidskader wordt door de participanten dan ook gemist. Controle op de uitvoering vindt versnipperd plaats en wordt gehinderd door onvoldoende sturing. Dit heeft ertoe geleid dat de ontwikkeling van heldere normen en kaders onvoldoende totstandgekomen is.

*Vraag 2. In welke mate vormen de extra kosten van 'rijksidealen', die in beginsel niet bij de huurder of verhuurder in rekening kunnen worden gebracht, een belemmering?*

Het huidige rijksbeleid bestaat voor een deel uit intenties, bijvoorbeeld om een voorbeeldfunctie te vervullen of innovatief te zijn (denk bijvoorbeeld aan de *verwachting* van de Tweede Kamer om zonnepanelen te plaatsen), zonder dat deze zijn geconcretiseerd in verplichte concrete richtlijnen en voorschriften. Dit was bij de stelselwijziging ook voorzien. Het Beleidskader Rijkshuisvesting 1999-2003 stelt dat als gevolg van de wijziging het karakter van de normen verandert, en deze vooral zullen werken als referentiewaarden: gebruiker en toezichthouder oriënteren zich op een combinatie van ruimte-, kwaliteits- en kostenreferenties en zullen daarbinnen afwegingen maken. Terugkijkend is het echter zeer de vraag of normen op deze wijze voldoende houvast bieden om dit type rijksbeleid te effectueren. In ieder geval blijkt het bereiken van doelstellingen lastig als deze gepaard gaan met extra kosten zonder dat de baten (voor de betaler) evenredig toenemen. Wil dit type beleid succesvol totstandkomen zonder wet- en regelgeving, dan lijken alleen gerichte compensatie soelaas te bieden.

Bij rijksbeleid waar wel sprake is van algemeen geldende wetten en regels, zoals bij Arbo, aanbesteding of milieu, wordt rijksbeleid effectief uitgevoerd. Overheidsinstellingen houden zich vanzelfsprekend aan de regels, en anticiperen op toekomstige regelgeving. Ook daar waar aanvullende budgetten beschikbaar zijn, blijkt het goed mogelijk rijksbeleid te effectueren.

#### 6.2.4 Samenwerking

*Vraag 1. In welke mate zijn de departementen in staat de nieuwe rol in het rijkshuisvestingstelsel adequaat in te vullen (ten aanzien van bijvoorbeeld expertise en kennisuitwisseling)?*

In het algemeen zijn departementen redelijk tot goed in staat geweest hun nieuwe rol te vervullen. Het stelsel functioneert naar behoren in de relatie huurder-verhuurder, maar is kwetsbaar in die situaties waarin een departement de opdrachtgeversrol in omvangrijke nieuwbouw- of verbouwprojecten moet vervullen. Deze komen per departement zeer incidenteel voor. Deze rol vraagt om een hoogwaardige invulling van de opdrachtgeversrol en daarmee om speciale kennis en expertise, die door het incidentele karakter van het project niet automatisch voorhanden is. De Rgd kan in zijn rol van opdrachtnemer groeien in zakelijkheid en klantgerichtheid, waarmee de dienst tevens in staat is de departementen te stimuleren de opdrachtgeversrol scherper invulling te geven.

Kijkend naar de ontwerpcriteria die ten grondslag lagen en liggen aan de sturing van het stelsel, dan valt op dat gedurende de evaluatieperiode met name aandacht is gegeven aan de ophanging, positie en sturing van de Rgd, de totstandkoming van rijkshuisvestingsbeleid en de financiële inrichting van het stelsel. De rol van de departementen is beperkt en vooral bepaald in de rol van huurder. Het invulling geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid om van het stelsel een succes te maken, is slechts zeer beperkt gestalte gegeven, namelijk op het niveau van de ministerraad (beleid) en de Klantenraad (tactisch-operationeel niveau).

*Vraag 2. In welke mate biedt het Ministerie van Financiën het geschikte financiële kader (onder andere de leenfaciliteit)?*

De leenfaciliteit is een geschikte constructie voor de financiering van projecten gebleken. De voorwaarden ten opzichte van de markt zijn gunstig, de samenwerking tussen betrokken partijen is constructief. De economische neergang en het te grote begrotingstekort in 2004 heeft de leenfaciliteit echter onder druk gezet. Financiën is van nature budgetgestuurd en zal in periodes van begrotingstekorten een rem kunnen zetten op investeringen. De departementen richten zich op de langere termijn en richten zich op zo laag mogelijke exploitatielasten. De financiële sturing van Financiën en departementen kunnen hierbij in specifieke situaties niet parallel lopen. Het functioneren van de leenfaciliteit binnen het stelsel en met name de besluitvorming rondom de verstrekking van leningen kan hiermee onder druk komen te staan.

*Vraag 3. Functioneert de taakverdeling tussen de Rijksgebouwendienst (materieel beheer) en Domeinen (juridisch- financieel beheer), zoals vastgelegd in het convenant, voldoende?*

De samenwerking functioneert niet naar beider tevredenheid. Deze onvrede is gebaseerd op het ontbreken van en inhoudelijke onduidelijkheid over de meerjarenplanning met betrekking tot het afstoten van panden.

Ook zijn verbeteringen gewenst op het vlak van de communicatie, het periodiek overleg tussen Domeinen en de Rgd, definitieve overtolligstelling en het gezamenlijk vaststellen van de geplande verkoopdatum. De evaluatie heeft geresulteerd in wijzigingsvoorstellen/aanvullingen op 'Convenant Rijksgebouwendienst - Dienst Domeinen inzake Afstoot gebouwen, Werken en Terreinen', d.d. 22 december 1999.<sup>44</sup> Deze worden op afzienbare termijn besproken binnen beide organisaties, hetgeen kan leiden tot aanpassingen op het huidige convenant.

*Vraag 4. In welke mate slaagt de Rgd erin de huisvesting en het beheer ervan naar tevredenheid van de departementen te leveren?*

Departementen zijn over het algemeen tevreden over de kennis en de expertise van de Rgd. Ruimte voor verbetering ligt met name op de terreinen klantgerichtheid, een transparante, voorspelbare tariefopbouw en facturering. Deze laatste bevindingen hangen samen met de gedwongen winkelnering in het stelsel (die overigens op zichzelf niet door de participanten ter discussie wordt gesteld). De Rgd heeft anders dan vanuit zijn professionaliteit weinig prikkels tot klantgerichtheid ('outside-in' denken). Door zijn monopoliepositie is de dienst kwetsbaar voor negatieve oordeelsvorming over onder andere de hoogte van de tarieven.

---

<sup>44</sup> Rijksgebouwendienst en Dienst Domeinen: *Wijzigingsvoorstellen / aanvullingen op 'Convenant Rijksgebouwendienst - Dienst Domeinen inzake Afstoot gebouwen, Werken en Terreinen', d.d. 22 december 1999, juli 2004.*

### *Vraag 5. Functioneert de Klantenraad voldoende?*

De Klantenraad heeft een te vrijblijvend karakter gehad, hetgeen gezien vanuit de regeling ook zeer verklaarbaar is. De Klantenraad is vooral op tactisch-operationeel niveau actief geweest en heeft geen dominante rol kunnen spelen in de besturing van het stelsel. De leden van de Klantenraad geven aan onvoldoende invulling te hebben gegeven aan de Klantenraad. De mogelijkheid om over een verscheidenheid aan onderwerpen te adviseren, is in de ogen van de leden niet voldoende benut.

## 6.3 AANBEVELINGEN

De verbeterpunten van het stelsel liggen met name op het terrein van de aansturing van het stelsel, sturing op doelmatigheid, de waarderinggrondslag, professionalisering van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en betere prikkels voor de deelnemers. De belangrijkste aanbevelingen op een rij:

### 6.3.1 Prikkels

De gewenste gedwongen winkelnering, in combinatie met een systeem van nacalculatie bij huisvestingsprojecten, biedt onvoldoende prikkels om te komen tot professionele en efficiënte projectvoering, anders dan vanuit de eigen professionele ethiek. Een systeem van voorcalculatie, waarbij vooraf fixed-price afspraken worden gemaakt tussen de Rgd en departementen over te leveren prestaties, stimuleert de Rgd om efficiënt te werken. De contracten tussen de Rgd en de ministeries worden op basis van voorcalculatie vastgesteld. De kostenrisico's gedurende de realisatie komen hiermee voor rekening van de Rgd. Om deze risico's te kunnen dragen, heeft de Rgd een buffer nodig in de vorm van een eigen vermogen. Dit voorstel introduceert een prikkel bij de Rgd om te komen tot een strakkere projectsturing en kostenbeheersing bij de uitvoering van projecten. Tevens stimuleert het departementen om vooraf te komen tot een heldere formulering van eisen. Bijkomend voordeel is dat het administratieve lasten reduceert, omdat de rechtmatigheid van betaling bij voorcalculatie veel efficiënter kan worden vastgesteld, alsmede de verhoging van de transparantie van de geleverde prestaties. In specifieke situaties, zoals bij projecten van geringe omvang of bij projecten die snel gerealiseerd dienen te worden, kan het zinvol zijn om af te wijken van deze fixed-price benadering.

Ook op andere terreinen leidt een andere risicoverdeling tot betere prikkels. Richt de samenwerking tussen Domeinen en de Rgd zodanig in dat risico en zeggenschap bij een en dezelfde partij is belegd. Dit houdt in dat Domeinen verantwoordelijk blijft voor de verkoop van een pand, maar het risico gaat dragen voor extra beheerslasten bij uitstel van de verkoopdatum.

### 6.3.2 Waarderingsgrondslag

Een vergelijking van de boekwaarde met de WOZ-waarde van de objecten vormt een nuttige eerste stap in de richting van een adequaat registratiesysteem van de waardeontwikkeling van de portefeuille. Tevens zou inzicht moeten worden verkregen in de waardeontwikkeling van rijksobjecten versus de waardeontwikkeling in de markt. Invoering van benchmarking tussen departementen onderling en met de marktsector leidt in eerste instantie tot meer kostenbewustzijn bij de decentrale gebruiker, hetgeen werd beoogd bij invoering van de stelselwijziging. In tweede instantie leidt het tot een prikkel bij de Rgd om tot marktanaloge of zelfs marktconforme tarieven en werkwijzen te komen.



Er is behoefte aan een methodiek die voor beide partijen (departement en Rgd) een redelijke prikkel oplevert om actief op leegstand te sturen. Aanvullend op de nu gehanteerde mogelijkheid om in goede samenwerking andere huurders te vinden voor overtollige huisvesting, adviseren wij een tweede mogelijkheid te introduceren in de verplichting van de Rgd om - desgevraagd - een offerte uit te brengen aan het departement, waarin de Rgd het leegstandsrisico van het departement overneemt. Afhankelijk van de courantheid van het gebouw, de locatie en de marktsituatie wordt in de offerte een afkoopsom aangegeven. Vanzelfsprekend kan over condities en hoogte van de afkoopsom onderhandeld worden en is het departement gemachtigd om extern advies in te winnen.

Ook rondom afstoting van vastgoed verdient het aanbeveling andere prikkels in te bouwen. Departementen kunnen gemotiveerd worden om panden te verlaten, indien bijvoorbeeld de marktwaarde zeer gunstig is ten opzichte van de boekwaarde of indien een deel van de opbrengst terugvloeit naar het ministerie; bijvoorbeeld door een gedeeltelijke aftrek van de meeropbrengst op nieuwe investeringen.

### 6.3.3 Aansturing van het stelsel

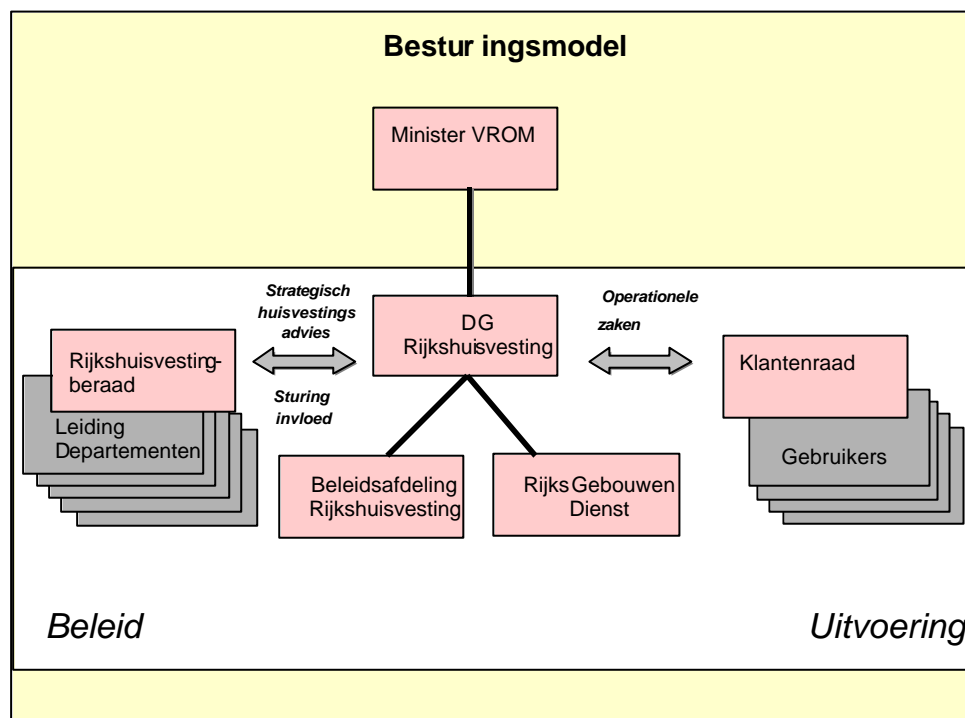
Geef de besturing van het stelsel in handen van een overkoepelend lichaam, een Rijkshuisvestingsberaad, waarin de spelers binnen het stelsel participeren. In hoofdlijnen kent dit besturingsconcept de volgende inrichtingselementen:

- Dit Rijkshuisvestingsberaad kan invulling geven aan de beleidsfunctie, waarbij het put uit de kennis en de expertise van de Rgd. Tevens geeft dit overleg invulling aan de sturing op doelmatigheid. Dit betekent een strikte scheiding van de beleidsfunctie (kennisintensief, gericht op toegevoegde waarde en verbonden aan beleidsvoorbereiding) en de project- en beheerorganisatie (gericht op continuïteit, marktconform presteren en klantgericht gedrag bij een kostendekkende exploitatie).
- Het beraad adviseert en rapporteert aan de DG Rijkshuisvesting. De adviezen en voorstellen hebben voor de DG een zwaarwegend karakter.
- Dit bestuurslichaam heeft, binnen het kader van samenwerking, de taak om richtinggevende kaders te ontwerpen die een goede samenwerking mogelijk maken.
- Voor de besluitvorming kan het beraad ondersteund worden door een beleidsafdeling Rijkshuisvesting en desgewenst door interdepartementale vakgroepen. Bovendien is het wenselijk dat het ondersteund kan worden door deskundigen op met name financieel-economisch terrein. Hiertoe dient het bestuursoverleg de beschikking te krijgen over een eigen budget om desgewenst externe deskundigheid in te huren.
- De strategische taken van de Klantenraad kunnen toegekend worden aan dit lichaam. De Klantenraad richt zich op gebouwspecifieke zaken rondom proces en product.
- Rondom control onderscheiden we verschillende taken en verantwoordelijkheden. De DG Rijkshuisvesting is verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van stuurinformatie, de diensten FEZ stellen vast in hoeverre departementen zich houden aan de rijksbreed vastgestelde normen, en signaleren afwijkingen of ongewenste ontwikkelingen. De departementen zijn verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van stuurinformatie betreffende de eigen apparaatskosten van de departementale vastgoedeenheden.

De DG Rijkshuisvesting zal via de minister van VROM periodiek verantwoording afleggen aan de ministerraad over de werking van het rijkshuisvestingstelsel, de ontwikkeling van de vastgoedportefeuille en de ontwikkelingen van de doelmatigheid binnen het stelsel. Wanneer de Rgd evidente ondoelmatigheden constateert, zal de DGRgd deze signaleren bij FEZ/AD dan wel ministers.

- Wij adviseren de Regeling Geschillencommissie in stand te houden, maar een aantal wijzigingen op te nemen. Uitgangspunt moet zijn 'er samen uit te komen'. Het in te stellen bestuursorgaan kan hierbij een rol spelen. Uitspraken kunnen leiden tot het ontstaan van nieuwe normen en daarmee tot een natuurlijke ontwikkeling van het rijkshuisvestingstelsel. Lukt dit niet of is een interventie door een van de betrokken partijen niet gewenst, dan kan normale escalatie in de lijn plaatsvinden. Gezien het geringe aantal zaken is instelling van een niet permanente commissie, die per geschil wordt benoemd, optimaal.

Dit is schematisch als volgt weer te geven:



Figuur V: Besturingsmodel.

#### 6.3.4 Sturing op doelmatigheid

Het Rijkshuisvestingsberaad kan doelmatigheidskaders en normen vormgeven. Hiertoe hanteert het drie instrumenten, namelijk:

- Strategisch huisvestingsadvies.
- Stuurinformatie.
- Benchmark.

Het strategisch huisvestingsadvies berust op twee pijlers: een kwantitatieve beschrijving van de totale rijkshuisvestingsportefeuille en een advies van de Rgd, kijkend naar de totale portefeuille, waarin voorstellen worden gedaan om het gebruik te optimaliseren en de doelmatigheid te bevorderen.

De kengetallen doen dienst als stuurinformatie en zullen door de diverse departementen periodiek worden aangeleverd. Hiermee ontstaat stuurinformatie, die niet alleen inzicht verschaft in het gebruik van huisvesting, maar tevens ook intern vergelijkingsmateriaal oplevert, leidend tot bewustere sturing en doelmatiger huisvestingsgebruik.

Een jaarlijkse benchmark, uit te voeren door een onafhankelijke derde, geeft inzicht in de tarieven die de Rgd in rekening brengt bij de departementen voor de verschillende gebouwen die deel uitmaken van de rijkshuisvestingsportefeuille.

Invoering van benchmarking tussen departementen onderling en met de marktsector zou in eerste instantie moeten leiden tot kostenbewustzijn bij de decentrale gebruiker, hetgeen werd beoogd bij invoering van de stelselwijziging. In tweede instantie leidt het tot een prikkel bij de Rgd om tot marktanaloge of zelfs marktconforme tarieven en werkwijzen te komen.

#### 6.3.5 Relatie opdrachtgever - opdrachtnemer

Draag zorg voor een professionaliseringstraject voor de departementen, gericht op een adequate invulling van het opdrachtgeverschap; draag zorg voor een actieplan bij de Rgd, gericht op het verbeteren van de klantgerichtheid, zakelijkheid en stroomlijning van de administratieve processen. Bij dit actieplan is het van belang aandacht te geven aan verbetering van kennis en vaardigheden bij de participanten in het stelsel. Hierbij valt te denken aan:

- De implementatie van een sturend lichaam dat richting geeft aan evaluatie en verankering.
- Vastlegging van best practices in de vorm van publicaties en opleidingen.
- Het organiseren van interdepartementale pool-vorming om de kennis op het gebied van professioneel opdrachtgeverschap te bundelen.
- De ontwikkeling van een back-office binnen de Rgd, die fungeert als kenniscentrum op het gebied van (de technische aspecten van) het rijkshuisvestingstelsel.
- Een second opinion bij het aangaan van overeenkomsten.

## 7. BIJLAGE I LIJST MET AFKORTINGEN

AEF	Andersson Elffers Felix
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BARS	Bedrijfseconomisch Administratiesysteem rijkshuisvestingstelsel
BIRK	Budget Investering Ruimtelijke Kwaliteit
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
Bvo	Brutovloeroppervlak
CREM	Corporate Real Estate Manager
EER	Energie Extensiveringsprogramma Rijkshuisvesting
EMU	Europese Monetaire Unie
FEZ	Financiële Economische Zaken
FMWEB	Interdepartementaal samenwerkingsorgaan tussen facilitaire afdelingen
Fte	Full Time Equivalent
HCvS	Hoge Colleges van Staat
IRF	Inspectie der Rijksfinanciën
ISV	Investeringsbudget stedelijke vernieuwing
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MGR	Methodiek Gebruiksvergoeding Rijksgebouwendienst
NEN	Nederlands Normalisatie Instituut
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PIT	Programma Innovatieve Technieken
pSG	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal
Rgd	Rijksgebouwendienst
RMR	Rekenmethodiek Rijksgebouwendienst
RTB	Regeling Taakverdeling Beheer
RTR	Regeling Tarieven Rijksgebouwendienst
RWS	Rijkswaterstaat
SIVR	Standaard Interne Verhuur Regeling
SMAAK	Stedenbouw Monumenten Architectuur Architectuurbeleid Kunst
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
WOZ	Wet Waardering Onroerende Zaken
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

---

<sup>1</sup> Interdepartementale Werkgroep Kosten en Marktanalgie: *Evaluatie Stelselherziening Rijkshuisvesting*, mei 2004, pagina 19

## 8. BIJLAGE II TABELLEN

TABEL	BLZ.
<i>Tabel I: Sturing per component.....</i>	15
<i>Tabel II: Vastgoedportefeuille Rgd .....</i>	20
<i>Tabel III: Meerjarig beeld van de uitgaven aan rijkshuisvesting (prijspeil 2004) .....</i>	20
<i>Tabel IV: Lasten rijksoverheid (prijspeil 2003) .....</i>	21
<i>Tabel V: Portefeuille en personeel kantoorpanden .....</i>	22
<i>Tabel VI: Gebruiksvergoedingen en personeel kantoorpanden (prijspeil 2003) .....</i>	23
<i>Tabel VII: Gebruiksvergoedingen en personeel kernministeries (prijspeil 2003).....</i>	24
<i>Tabel VIII: Kengetallen specifieke panden (prijspeil 2003).....</i>	25
<i>Tabel IX: BTW-matrix.....</i>	36
<i>Tabel X: Risicoverdeling.....</i>	37
<i>Tabel XI:Saldo baten en lasten Rgd 1999-2003 (prijspeil 2003) .....</i>	39
<i>Tabel XII: Apparaatuitgaven en dekking Rgd (nominale bedragen) .....</i>	51
<i>Tabel XIII: Portefeuille en personeel kantoorpanden.....</i>	87
<i>Tabel XIV:Gebruiksvergoedingen en personeel kantoorpanden (prijspeil 2003).....</i>	88
<i>Tabel XV: Gebruiksvergoedingen en personeel kernministeries (prijspeil 2003). .....</i>	89
<i>Tabel XVI: Kengetallen specifieke panden (prijspeil 2003) .....</i>	89
<i>Tabel XVII: Meerjarig beeld van de uitgaven aan rijkshuisvesting (prijspeil 2004) .....</i>	90
<i>Tabel XVIII: Lasten rijksoverheid (prijspeil 2003) .....</i>	90
<i>Tabel XIX: Saldo baten en lasten Rgd 1999-2003 (prijspeil 2003).....</i>	92

9. BIJLAGE III FIGUREN

FIGUUR	BLZ.
Figuur I Waardeontwikkeling (courante kantoorgebouwen) .....	32
Figuur II Vraag in stad X .....	41
Figuur III Besturingsmodel .....	74
Figuur IV Besturingsmodel.....	98

## 10. BIJLAGE IV LEDEN STUURGROEP STELSELEVALUATIE

Ir. A.J. Baayen	pDG Rijksgebouwendienst (voorzitter)
Mw. mr. A. Westerouen van Meeteren-Tol	Rijksgebouwendienst (secretaris)
Drs. P.J. Welling	pSG Ministerie Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
Mw. drs. A.C. Keizer-Mastenbroek	pSG Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (per 1 september 2004 vervangen door mw. drs. H. de Jong)
Ir. W. Groothuis	directeur Dienst Domeinen, Ministerie van Financiën
Drs. L.H.M. Kohsiek	pDG Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Drs. L.H. Kok	pSG Ministerie van Justitie
Mr. drs. J.A.M. Blijswijk	pDG Belastingdienst, Ministerie van Financiën
Drs. G.J. Lankhorst	DG Energie, Ministerie van Economische Zaken
Drs. K.P.M. de Beer	pSG Ministerie van Buitenlandse Zaken
Drs. R.P. van Oosterom	Programma Andere Overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken
Drs. Ph.F.M. Raets	DPEZ, Ministerie Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (per 1 juni 2004 vervangen door drs. A.H. van Osch)
Drs. F.R. Bauer	Inspectie Rijksfinanciën, Ministerie van Financiën