

EVALUATIE STELSELHERZIENING
RIJKSHUISVESTING

OPLEGNOTITIE BIJ DE EINDRAPPORTAGE

Utrecht, 31 december 2004

Stuurgroep Stelsevaluatie

EVALUATIE STELSELHERZIENING
RIJKSHUISVESTING

OPLEGNOTITIE BIJ DE EINDRAPPORTAGE

INHOUD

Blz.

1.	INLEIDING	1
2.	CONCLUSIES	3
2.1	ALGEMEEN BEELD	3
2.2	MARKTANALOGIE	3
2.3	KOSTEN EN DOELMATIGHEID	4
2.4	SAMENWERKING	5
2.5	RISICOVERDELING EN PRIKKELS	6
2.6	RIJKSBELEID	7
3.	AANBEVELINGEN	9
3.1	BESTURING VAN HET STELSEL	9
3.2	STURING OP DOELMATIGHEID	10
3.3	PRIKKELS EN RISICOVERDELING	11
3.4	WAARDERINGSGRONDSLAG	12
3.5	PROFESSIONALISERING	12

1. INLEIDING

Het rijkshuisvestingstelsel beschrijft de wijze waarop departementen in hun huisvesting worden voorzien. Centrale actoren zijn:

- *Het Ministerie van VROM*: moederdepartement van het agentschap Rijksgebouwendienst (Rgd) en vanuit deze rol eigenaar van de Rgd en toezichthouder.
- *De Rijksgebouwendienst*: leverancier van huisvesting en beheerder van de huisvestingsportefeuille namens de rijksoverheid.
- *De dienst Domeinen*: juridisch eigenaar en makelaar van het onroerend goed.
- *De departementen*: afnemers en gebruikers van huisvesting
- *Het Ministerie van Financiën*: toezichthouder op de doelmatige besteding van middelen.

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 kreeg als leverancier van huisvesting de agentschapstatus, waarbij de dienst overging van een kasverplichtingenstelsel op een baten-lastenstelsel met een leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën.
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. Zij betalen een *gebruiksvergoeding* aan de Rgd. De decentrale allocatie leidt er ook toe dat departementen een integrale afweging tussen huisvestingskosten en overige apparaatskosten kunnen maken.

Belangrijke kenmerken van het oude stelsel bleven gehandhaafd. Zo blijft 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*. Heeft de stelselwijziging geleid tot meer doelmatigheid? Worden door de Rgd schaal- en efficiencyvoordelen gerealiseerd? Wat is het meerjarig beeld van de ontwikkeling van huisvestingskosten?
2. *Marktanalogo 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 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 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 invulling te geven aan hun rol? 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? Zijn de departementen tevreden over de Rgd? Functioneert de Klantenraad (het overlegorgaan voor klanten) voldoende?

De eindverantwoordelijkheid voor de evaluatie is bij een interdepartementale stuurgroep belegd. In deze stuurgroep zijn alle hoofdrolspelers binnen het rijkshuisvestingstelsel vertegenwoordigd. In opdracht van deze stuurgroep hebben drie interdepartementale werkgroepen deze thema's onderzocht. Tot slot is Berenschot gevraagd op basis van de werkgroeprapporten en aanvullend onderzoek tot een eindevaluatie te komen. De stuurgroep heeft zich tot taak gesteld om in goede samenwerking niet alleen te komen tot een ordentelijke evaluatie, maar tevens te investeren in concrete en praktische aanbevelingen. Deze aanbevelingen moeten leiden tot een gedragen visie, die op basis van het huidige stelsel leidt tot verbetering en vernieuwing van het stelsel.

Dit document vormt de oplegnotitie bij de eindrapportage van de Evaluatie Stelselherziening Rijkshuisvesting. Vanwege de omvang van de eindrapportage en de hoeveelheid aanbevelingen die worden gedaan, worden de centrale punten van de evaluatie in deze nota afzonderlijk belicht en de weging van deze punten geëxpliciteerd. Hoofdstuk 2 bevat de conclusies op hoofdlijnen en in hoofdstuk 3 zijn de aanbevelingen opgenomen.

2. CONCLUSIES

2.1 ALGEMEEN BEELD

Uit de evaluatie kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. De grondslagen voor de bepaling van de huurprijs in de marktsector wijken af van de grondslagen binnen het stelsel voor de bepaling van de gebruiksvergoeding bij de rijksoverheid. Het verschil zit met name in de waardering van het vastgoed en de methode van afschrijving. Dit leidt tot schommelingen in de gebruiksvergoedingen tijdens de gebruiksperiode van een pand, onvoldoende transparantie in het kader van marktconformiteit en het ontstaan van een aanzienlijke 'stille reserve' in de vastgoedportefeuille.
2. De praktijk van de afgelopen jaren levert geen bewijzen voor een toegenomen doelmatigheid. De administraties zijn niet zodanig ingericht dat de doelmatigheid in het gebruik van de huisvesting eenvoudig en betrouwbaar kan worden gemeten. Desalniettemin geeft de gemaakte analyse aan dat de doelmatigheid bij kantoorgebouwen, uitgedrukt in brutovloeroppervlak (bvo) per fte, op een gelijk niveau gebleven is.
3. Het huidige stelsel ontbeert overkoepelende sturing door alle betrokken partijen. Dit heeft er onder andere toe geleid dat de ontwikkeling van heldere normen en kaders - met name op het terrein van doelmatigheid - onvoldoende totstandgekomen is.
4. De risicoverdeling tussen Rgd en departementen is niet optimaal. Ook zijn aanwezige 'prikkelers' en beoogde doelstellingen niet gelijk gericht. Dit vormt een belemmering voor optimale doelmatigheid.
5. De leenfaciliteit is een geschikte constructie voor de financiering van projecten gebleken. De voorwaarden zijn gunstig ten opzichte van de markt, de samenwerking tussen betrokken partijen is constructief.

De volgende paragrafen bevatten een toelichting op deze conclusies.

2.2 MARKTANALOGIE

Het stelsel kijkt op een aantal aspecten af van hetgeen in de markt gebruikelijk is:

- In de marktsector wordt vastgoed gewaardeerd tegen actuele marktwaarde, het stelsel gaat uit van de boekwaarde. De investeringssom vormt hierbij de basis, waarop vervolgens lineair wordt afgeschreven. 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. De marktwaarde van een (courant) kantoorgebouw zal in de eerste jaren na vervaardiging gemiddeld licht stijgen, terwijl de boekwaarde van het gebouw - bij lineaire afschrijving - direct een dalende lijn vertoont. Door de verschillende wijzen 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.

- Het bedrijfsleven hanteert minder lange huurtermijnen dan de rijksoverheid. Het gevolg daarvan is een lagere drempel in het bedrijfsleven bij het tussentijds ontbinden van huurcontracten 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.

2.3 KOSTEN EN DOELMATIGHEID

De stelselwijziging heeft in de periode tot 2002 niet aantoonbaar geleid tot meer doelmatigheid. Deze doelmatigheid is beoordeeld naar de ontwikkeling van de reële (gecorrigeerd voor inflatie) huisvestingskosten per fte, de ontwikkeling van het aantal m² bvo per fte voor kantoorgebouwen en de ontwikkeling van de totale vraag van m² bvo in relatie tot het gebruik. Vanwege het feit dat niet structureel gemeten is op doelmatigheid en de diverse administraties niet met dit doel zijn ingericht, dienen onderstaande conclusies gezien te worden als de best mogelijke benadering van het te evalueren onderdeel 'kosten en doelmatigheid'.

- *Waardeontwikkeling vastgoedportefeuille.* Bij de stelselwijziging is ervoor gekozen de historische kostprijs als waarderingsgrondslag voor de vastgoedportefeuille te hantieren. 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.
- *Ontwikkeling reële huisvestingskosten per fte.* De reële huisvestingskosten per fte voor kantoorgebouwen in de periode 1999-2002 zijn met 14% gestegen. Dit is echter een gevolg van de gekozen methodiek voor gebruiksvergoedingen, die door de lineaire afschrijvingscomponent leidt tot hoge gebruiksvergoedingen gedurende de eerste contracttermijn. In de beschouwde periode zijn niet of nauwelijks contracten afgelopen, zodat er geen kostenverlagingen - die optreden bij contractverlengingen - waren om de kostenstijging bij nieuwe contracten te compenseren. 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, maar zelfs kan stijgen na de eerste contractperiode. Pas na 2006 is een evenwichtige beoordeling van de ontwikkeling van de kosten mogelijk, omdat dan vele contracten zullen aflopen.
- *Ontwikkeling van het aantal m² bvo per fte.* Deze maatstaf geeft inzicht in het doelmatig gebruik door de departementen van de huisvesting. Een beschouwing leert dan dat het bvo per fte voor kantoorgebouwen redelijk stabiel is gebleven en varieert rond de 42 m². Deze waarde ligt echter fors boven het marktgemiddelde (27 m²), zelfs indien rekening wordt gehouden met factoren als deeltijdwerkers en inhuur van externe medewerkers.

Met name in het laatste jaar zijn er bij diverse departementen initiatieven genomen om - in samenwerking met de Rgd - te komen tot verbetering van het doelmatig gebruik van beschikbare huisvesting. Deze initiatieven hebben echter nog niet geleid tot een overall-verbetering van de doelmatigheid.

- *Functioneren leenfaciliteit.* De leenfaciliteit is een geschikte constructie voor de financiering van projecten gebleken. De voorwaarden zijn gunstig ten opzichte van de markt, de samenwerking tussen betrokken partijen is constructief. De economische neergang en het te hoge begrotingstekort in 2004 hebben 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 kan 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.

2.4 SAMENWERKING

In het algemeen zijn departementen redelijk tot goed in staat geweest vorm te geven aan de samenwerking. Tevens kan geconstateerd worden dat er een breed draagvlak bestaat om in gezamenlijkheid deze samenwerking verder te optimaliseren en te professionaliseren. Onderstaand worden de drie meest dominante elementen in de samenwerking nader toegelicht, te weten de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, de besturing en de winkelnering.

- *Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.* Het stelsel functioneert naar behoren in de relatie huurder-verhuurder, maar is kwetsbaar in die situaties waarin een departement de opdrachtgeversrol moet vervullen in omvangrijke nieuwbouw- of verbouwprojecten. Deze rol komt per departement zeer incidenteel voor en vraagt om een hoogwaardige invulling. Specifieke kennis en expertise, die voor een professionele invulling van deze rol vereist zijn, is door het incidentele karakter van het project niet automatisch voorhanden. In het onderzoek naar de klanttevredenheid in 2004 scoort de Rgd een gemiddeld rapportcijfer van 6,3. 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. 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.
- *Besturing.* De besturing heeft de afgelopen vijf jaar grosso modo conform het ontwerp gefunctioneerd. 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 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 (op tactisch-operationeel niveau). Het huidige besturingsmodel stimuleert optimalisatie op departementaal niveau. Het ontwikkelen van een rijksbrede strategische huisvestingsvisie, alsmede het uniformeren en standaardiseren van producten en administratieve processen wordt in het huidige besturingsmodel sterk belemmerd. Het ontbreken van uniformiteit 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, sterk verschillend qua vorm, inhoud en diepgang per departement.

- *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. In de afgelopen vijf jaar zijn de afspraken, enkele uitzonderingen daargelaten, zoals deze bedoeld en beschreven zijn bij de start van het stelsel, 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. Partijen binnen het stelsel zijn het erover eens dat het hebben van een mogelijkheid om met andere marktpartijen in zee te gaan en daarmee de Rgd te dwingen tot extra klantgericht gedrag, niet opweegt tegen de nadelen. Deze nadelen liggen niet alleen in het minder optimaal gebruikmaken van schaalgrootte en kennisconcentratie, maar ook in het potentiële gevaar van het toenemen van de overhead door het creëren van nieuwe en zware inkoopfuncties bij departementen en account- en salesgerichte functies bij de Rgd.
- *Klantenraad.* De Klantenraad bestaat uit een vertegenwoordigend lid van ieder departement en een lid namens de Inspectie der Rijksfinanciën. De Klantenraad kan de Rgd gevraagd en ongevraagd adviseren over strategische en operationele vraagstukken. Uit een in 2002 gehouden enquête onder zijn leden is naar voren gekomen dat de leden niet het gevoel hadden hun rol voldoende invulling te kunnen geven. Waar zij de behoefte hadden een sparringpartner te zijn voor de Rgd, waar de dienst met problemen of om bijvoorbeeld verbetervoorstellen te toetsen, naartoe kon, functioneerden zij in de praktijk meer als een bureau voor klachten en problemen in plaats van een adviseur. Uit de evaluatie is gebleken dat in de huidige structuur spelers het spel niet goed kunnen spelen en dat het mandaat te gering is.

2.5 RISICOVERDELING EN PRIKKELS

Een goed functionerend stelsel heeft behoefte aan een evenwichtige risicoverdeling, alsmede aan prikkels die de beoogde doelstellingen van de rijksoverheid op het terrein van huisvesting op een logische en natuurlijke wijze ondersteunen. Anders gezegd: doelstellingen, risicoverdeling en prikkels moeten gelijkgericht zijn. In deze paragraaf wordt ingegaan op drie elementen, te weten projectbeheersing, het managen van leegstand en de afstoting van vastgoed.

- *Projectbeheersing.* Bij het creëren van nieuwe huisvesting worden alle kosten doorberekend aan de departementen. Dit principe wordt nacalculatie genoemd. Het risico van het verschil tussen verwacht prijsniveau (voorcalculatie) en werkelijk prijsniveau (nacalculatie) én het risico van aanbesteding is hiermee bij de departementen belegd. Voor de Rgd zijn er echter geen negatieve prikkels bij overschrijdingen of positieve bij strakke projectbeheersing. De departementen zijn onvoldoende in staat deze risico's te beïnvloeden.
- *Managen van leegstand.* In het stelsel ligt besloten dat de Rgd streeft naar een langjarige kostendekkende exploitatie. De beschouwingsperiode toont een batig saldo. De Rgd is, als agentschap, gebaat bij zekerheid omtrent zijn vermogensontwikkeling en daarmee minimalisatie van financiële risico's. Dit vertaalt zich in langjarige huurcontracten met gebruikers, zodat leegstandrisico's voor de Rgd zo veel mogelijk worden beperkt. Deze positieve stimulans aan Rgd-zijde belemmert tegelijkertijd het minimaliseren van leegstand op rijksniveau.
- *Afstoting van vastgoed.* Domeinen bepaalt als eindverantwoordelijke voor verkoop van vastgoed de verkoopdatum, maar eventuele extra beheerslasten bij uitstel van deze verkoopdatum komen voor rekening van de Rgd.

2.6 RIJKSBELEID

Het Rijksbeleid is opgebouwd uit drie typen beleid, namelijk:

1. *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.
2. *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 ~~s~~menspraak tussen Rgd en de klanten tot stand. 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.
3. *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.

Met betrekking tot het rijksbeleid kunnen de volgende observaties worden gemaakt:

- De stelselwijziging heeft geleid tot een meer bedrijfsmatige benadering van de rijks-huisvesting. Departementen zijn hierdoor minder geneigd dure maar niet verplichte en niet noodzakelijke investeringen te doen.

- Het huidige stelsel ontbeert volgens de participanten overkoepelende sturing door alle betrokken partijen. De participanten hebben aangegeven behoefte te hebben aan een strategisch huisvestingsbeleid, dat (concretere) normen en kaders bevat met betrekking tot rijksbeleid, 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. Ontwikkeling van heldere normen en kaders is onvoldoende totstandgekomen.
- Het huidige rijksbeleid bestaat voor een deel uit intenties, om (bijvoorbeeld) innovatief te zijn en een voorbeeldfunctie te vervullen, zonder dat deze zijn geconcretiseerd in richtlijnen en voorschriften. Het realiseren van deze doelstellingen is 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 lijkt alleen gerichte compensatie soelaas te bieden. Bij rijksbeleid waar wél 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.

3. AANBEVELINGEN

De verbeterpunten van het stelsel liggen met name op het terrein van regie, sturing, op doelmatigheid, betere prikkels en een andere risicoverdeling voor de deelnemers. Ook ten aanzien van de waarderingsgrondslag en de professionalisering van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie zijn verbeteringen denkbaar. In de volgende paragrafen staan de belangrijkste aanbevelingen op een rij.

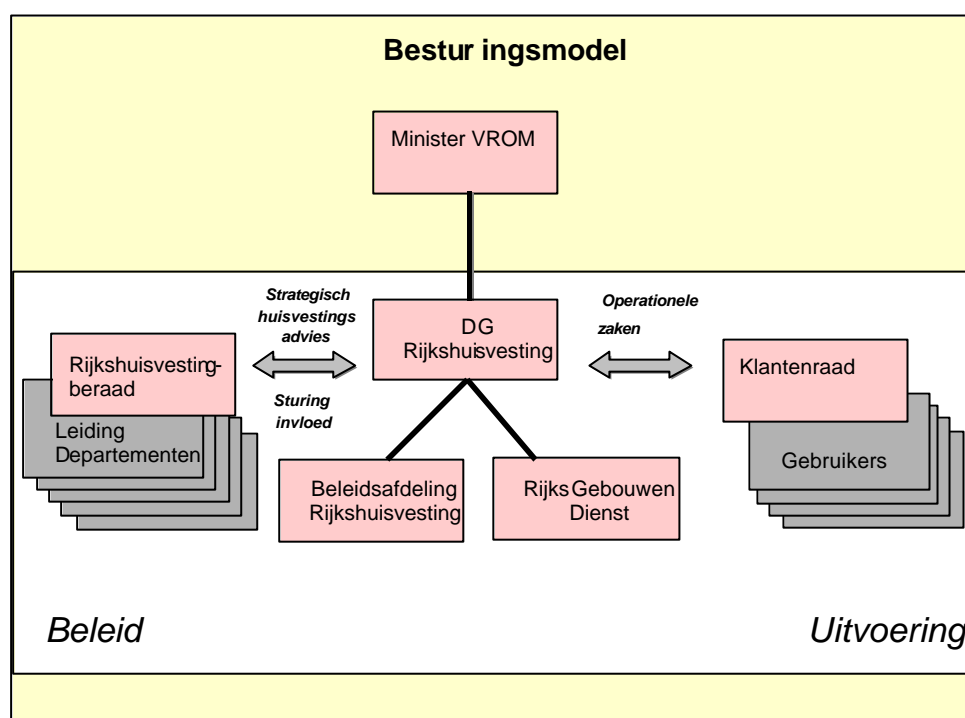
3.1 BESTURING VAN HET STELSEL

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

- Dit Rijkshuisvestingsberaad kan invulling geven aan de beleidsfunctie, waarbij het put uit de kennis en expertise van de Rgd. Tevens geeft dit overleg invulling aan de sturing op doelmatigheid. 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 kostendeekkende 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. FEZ VROM stuurt op het doelmatig en rechtmatig functioneren van het agentschap. 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 DG Rijkshuisvesting 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.

Schematisch:



3.2 STURING OP DOELMATIGHEID

Het Rijkshuisvestingsberaad kan doelmatigheidskaders en normen vormgeven. Hiertoe hanteert het drie instrumenten, namelijk strategisch huisvestingsadvies, stuurinformatie en benchmarking. De drie genoemde mogelijkheden om te sturen op doelmatigheid kunnen als volgt vorm en inhoud worden gegeven:

- *Strategisch huisvestingsadvies.* Het strategisch huisvestingsadvies berust op twee pijlers. Allereerst een kwantitatieve beschrijving van de totale omvang van de rijkshuisvestingsportefeuille, alsmede de te verwachten ontwikkelingen in de ruimtebehoefte en het ruimteaanbod. Bovendien zal de Rgd een advies opstellen, waarin voorstellen worden gedaan om het gebruik rijksbreed te optimaliseren en de doelmatigheid te bevorderen.
- *Kengetallen.* De kengetallen doen dienst als 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, ten opzichte van markttarieven.

3.3 PRIKKELS EN RISICOVERDELING

De drie belangrijkste aanbevelingen op het terrein van prikkels en risicoverdeling hebben betrekking op projectsturing en –beheersing, op het managen van leegstand en op de samenwerking tussen Domeinen en de Rgd.

- *Projectsturing en –beheersing*. 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 kostenrisico's gedurende de realisatie komen hiermee voor rekening van de Rgd. 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 bijdraagt aan een verhoging van de transparantie van de geleverde prestaties en dat het administratieve lasten reduceert, omdat de rechtmatigheid van betaling bij voorcalculatie veel efficiënter kan worden vastgesteld. 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.
- *Managen van leegstand*. Indien een departement vervroegd een gebouw of een verhuurbaar gedeelte van een gebouw wil afstoten, krijgt het twee alternatieven ter beschikking. 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 of indien een deel van de opbrengst terugvloeit naar het ministerie; bijvoorbeeld door een gedeeltelijke aftrek van de meeropbrengst op nieuwe investeringen.
- Richt de *samenwerking tussen Domeinen en de Rgd* zodanig in dat risico en zeggenschap bij een en dezelfde partij zijn 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.

3.4 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 tot meer kostenbewustzijn bij de decentrale gebruiker. In tweede instantie leidt het tot een prikkel bij de Rgd om tot marktanaloge of zelfs marktconforme tarieven en werkwijzen te komen.

De tariefopbouw van de gebruiksvergoeding, met name op het vlak van de kapitaallasten in de eerste contractperiode en de lengte van de afschrijvingstermijnen, dient kritisch te worden bezien. De kritiek die de Rgd krijgt over de hoogte van de tarieven, richt zich met name op dit element.

3.5 PROFESSIONALISERING

Draag zorg voor een professionaliseringstraject voor 1) de departementen, gericht op een adequate invulling van het opdrachtgeverschap en 2) voor 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:

- Verantwoordelijkheid bij het Rijkshuisvestingsberaad voor evaluatie en verankering.
- Vastlegging van best practices in de vorm van publicaties en opleidingen.
- Organisatie van interdepartementale pool-vorming om de kennis op het gebied van professioneel opdrachtgeverschap te bundelen.
- De ontwikkeling van een back-office binnen de Rgd, dat fungeert als kenniscentrum op het gebied van (de technische aspecten van) het rijkshuisvestingstelsel.
- Een second opinion bij het aangaan van overeenkomsten.