

Vergaderjaar 2004–2005

25 449

Vernieuwing rijkshuisvestingsstelsel Aanvraag agentschapsstatus Rijksgebouwendienst (VROM)

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2005

Per 1 januari 1999 is een nieuw stelsel voor de huisvesting van de rijksoverheid van kracht geworden. Daarbij gingen de huisvestingsgelden – die voordien op de begroting van de Rijksgebouwendienst (Rgd) van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer stonden – over naar de departementen, die daarmee in de vorm van een gebruiksvergoeding huisvesting van de Rgd konden afnemen. Deze decentrale allocatie van de budgetten ging gepaard met een versterkte sturing op kosten in plaats van uitgaven. De Rgd kreeg namelijk als leverancier van huisvesting de status van baten-lastendienst (voorheen agentschap) en ging daarbij over van een kas-verplichtingenstelsel naar een baten-lastenstelsel met een leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën.

Dit rijkshuisvestingsstelsel is in 2004 conform de afspraak bij de invoering geëvalueerd in opdracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De regie van de evaluatie¹ lag in handen van een interdepartementale stuurgroep onder leiding van de (plv.) Directeur-Generaal van de Rijksgebouwendienst, waarin alle hoofdrolspelers binnen dit stelsel waren vertegenwoordigd. Deze evaluatie geeft een beeld van de werking van het stelsel in zijn verschillende facetten.

Verdiensten rijkshuisvestingsstelsel op hoofdlijnen

Het kabinet is van mening dat de decentrale allocatie van de huisvestingsbudgetten, waarmee de departementen zelf besluiten kunnen nemen op grond van een integrale afweging tussen huisvestingskosten en overige apparaatskosten, een belangrijke verdienste is van het vigerende stelsel.

Dat geldt eveneens voor de versterkte sturing op kosten in plaats van uitgaven. Ook acht het kabinet het van groot belang dat de rijksoverheid – vergelijkbaar met grote bedrijven in de marktsector – een eigen vastgoedorganisatie heeft die als «shared service center» opereert voor alle rijkdiensten op het vlak van huisvesting en die voor de Staat als professio-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

neel opdrachtgever fungeert voor bij die huisvesting betrokken marktpartijen.

Verbetering werking en uitvoering rijkshuisvestingsstelsel

Uit de evaluatie komt naar voren dat het rijkshuisvestingsstelsel naast verdiensten ook diverse tekortkomingen kent, die in de dagelijkse praktijk door de verschillende participanten in het stelsel als knelpunten worden ervaren. De werking en uitvoering van het stelsel behoeft dan ook op een aantal punten verbetering. De potenties die het stelsel in zich draagt voor een doelmatig en efficiënt opererende rijksoverheid op het vlak van zijn eigen huisvesting moeten daarmee beter kunnen worden benut. Het kabinet ziet – in lijn met de aanbevelingen van de evaluatie – drie uitwerkingslijnen voor deze voorgestane verbetering.

1. Verhogen van de efficiency van het stelsel

De voorgestane voortzetting van de Rijksgebouwendienst als «shared service center» voor het Rijk op huisvestingsgebied – hetgeen voor rijksdiensten «gedwongen winkelnering» impliceert – dient gepaard te gaan met een aantal maatregelen die de efficiency van het stelsel verhogen. Hoofdpijnen daarbij zijn de volgende.

Er dienen prikkels in het stelsel te worden ingebouwd waarmee de Rijksgebouwendienst wordt gestimuleerd om efficiënter te werken door meer risico's te dragen (van nacalculatie naar voorcalculatie van huisvestingsprojecten en het waar zinvol hanteren van «fixed-prices») en de departementen worden gestimuleerd vooraf te komen tot heldere formulering van eisen. Daarnaast dient de Rijksgebouwendienst transparantie te waarborgen op het niveau van de processen, tarieven en verantwoording. Tevens is permanente «benchmarking» van het presteren van de Rijksgebouwendienst vereist, ook om eventuele twijfels over de prijs-kwaliteitsverhouding van zijn leveringen en diensten weg te nemen.

Teneinde de efficiency van het stelsel in zijn totaliteit te vergroten zal jaarlijks een benchmark plaatsvinden tussen de departementen, waarbij de ontwikkeling van de departementale huisvestingskosten in onderlinge beschouwing wordt genomen. Voor een goede benchmark zullen de departementen meer dan thans het geval is uniforme gegevens aan moeten leveren over hun uitgaven aan huisvesting.

Daarnaast zal de Rijksgebouwendienst een jaarlijkse analyse doen van de algemeen economische en marktontwikkelingen die van invloed zijn op de ontwikkeling van de huisvestingskosten van het Rijk. Hierbij doet de Rijksgebouwendienst zonedig aanbevelingen voor aanpassing van het gezamenlijke normenkader.

2. Verbeteren van de (technische) werking van het stelsel

Hiervoor gelden de volgende hoofdpijnen. Onderzocht dient te worden hoe de afschrijvings- en waarderingsgrondslag in het stelsel, de afschrijvings- en waarderingsgrondslag elders binnen de overheid en die in de marktsector meer vergelijkbaar met elkaar kunnen worden gemaakt.

Daarnaast zal bezien moeten worden of – gelet op de wens van de gebruikers van rijkshuisvesting dat de Rijksgebouwendienst in het huisvestingsproces meer risico's van hen overneemt – de Rijksgebouwendienst een grotere eigenvermogenspositie zou kunnen gaan opbouwen om dit goed mogelijk te maken en om meer proactief, efficiënt én doelmatig te kunnen opereren.

Tot slot is een aanmerkelijke verlaging van de administratieve lasten gewenst, zowel binnen de Rijksgebouwendienst als tussen de Rijksgebouwendienst en de gebruikers, omdat die momenteel onevenredig hoog zijn in het stelsel. Daartoe is het van belang een aanmerkelijke administratieve

vereenvoudiging van het stelsel te realiseren, bijvoorbeeld door minder op individueel pandniveau te administreren.

3. Verbeteren van de besturing van het stelsel vanuit de gebruikers van de huisvesting

Hiertoe zullen de volgende hoofdlijnen nader moeten worden uitgewerkt en ingevoerd.

Er zal een helder onderscheid moeten worden aangebracht tussen de uitvoerende en de kaderstellende verantwoordelijkheden in het stelsel. Gelijkzeitig zal de gezamenlijke rol van de rijksdiensten als opdrachtgever moeten worden versterkt door – naast de al bestaande klantenraad voor de Rijkshuisvesting, die op operationeel niveau opereert – op strategisch niveau een zogenaamd «Rijkshuisvestingsberaad» in te stellen. Tevens zal de Rijksgebouwendienst in een duidelijke positie als uitvoeringsorganisatie moeten worden geplaatst, zonder dat door een al te dogmatische kijk op de scheiding van beleid en uitvoering ondoelmatigheden in het stelsel sluipen. Het bedoelde beraad zal (mede op basis van voorstellen van de Rijksgebouwendienst) een belangrijke, adviserende rol spelen bij de vaststelling door het kabinet van de strategische kaders voor de participanten in het rijkshuisvestingsstelsel. De Directeur-Generaal van de Rijksgebouwendienst is binnen die kaders verantwoordelijk voor de doelmatige werking van het stelsel en de voortdurende verbetering daarvan, bijvoorbeeld op het punt van de leegstand. In aanvulling op de reguliere jaarverantwoording van de Rijksgebouwendienst zal hij hierover – mede op basis van de hiervoor bij punt 1 bedoelde analyses en benchmarking – jaarlijks zijn conclusies voorleggen aan het Rijkshuisvestingsberaad, dat zich vervolgens een oordeel vormt over onder meer de doelmatigheid van het stelsel. Dit oordeel zal via de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan het kabinet worden voorgelegd en zondig vergezeld gaan van voorstellen voor aanpassing van de strategische kaders.

Rijkshuisvesting buiten het stelsel

Bij de start van het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel is een aantal organisatieonderdelen van de rijksoverheid om pragmatische redenen buiten dit stelsel gehouden. Het betreft de Hoge Colleges van Staat en het Ministerie van Algemene Zaken, die conform het oorspronkelijke stelsel via input-financiering in hun huisvesting worden voorzien door de Rijksgebouwendienst.¹

Bezien zou worden of het raadzaam is deze organisaties alsnog onder de werking van het nieuwe stelsel te brengen. De organisaties zelf hebben inmiddels expliciet verzocht om de huidige situatie – dus buiten het stelsel – voort te zetten. Het kabinet ziet geen dringende aanleiding – ook niet voor de werking van het stelsel zelf – om wijzigingen in die situatie aan te brengen en daarmee af te wijken van het expliciete verzoek van deze organisaties.

Wel zal onderzocht worden op welke wijze de doelmatigheidsprykkels voor de huisvesting van deze organisaties verbeterd kunnen worden, met inachtneming van dezelfde hoge kwaliteitseisen als elders binnen het Rijk gangbaar zijn.

Vervolgtraject

In het verlengde van het voorgaande heeft het kabinet besloten het vigerende stelsel als zodanig te handhaven, maar het in zijn werking en uitvoering langs de hiervoor genoemde lijnen te verbeteren. Het kabinet sluit daarbij aan op de aanbevelingen van de evaluatie.

¹ Daarnaast vallen van oudsher een aantal onderdelen van de Rijksoverheid niet onder de zorg van de Rijksgebouwendienst. Dit zijn de militaire gebouwen van Defensie, de ambassades van Buitenlandse Zaken en gebouwen van Rijkswaterstaat voor zover die zijn verbonden aan infrastructurele werken.

In opdracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer wordt een actieprogramma opgesteld om hieraan nader uitwerking te geven. Dat programma zal in nauwe samenwerking met de verschillende ministeries tot stand komen. Het actieprogramma zal – naast de dan al gereed gekomen acties – concrete, meetbare doelstellingen bevatten, einddata van deelactiviteiten en bemensing daarvan. Het programma is najaar 2005 gereed en zal dan ter vaststelling worden aangeboden aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het actieprogramma wordt aangestuurd door een tijdelijke interdepartementale stuurgroep. In de stuurgroep en daaraan gelieerde werkgroepen zijn het Ministerie van Financiën, de klanten en de eigenaar van het stelsel vertegenwoordigd.

Het kabinet hecht grote waarde aan een goed functionerend rijks-huisvestingsstelsel en is ervan overtuigd dat dit met bovengenoemde maatregelen duidelijk in het verschiet ligt: de verworvenheden van het huidige stelsel blijven in tact onder gelijktijdige verruiming van de mogelijkheden voor optimaal gebruik en optimale besturing ervan.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker