

Vergaderjaar 2011–2012

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 76

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2011

Afgelopen dinsdag (8 november 2011) bespraken wij het beleid van het Kabinet om de groeiende leegstand bij de huisvesting van rijksdiensten op te vangen. In februari 2011 informeerde ik uw kamer over het uitvoeringsprogramma Compacte rijksdienst (TK 31 490, nr. 54). Hierin werd aangekondigd dat voor kantoren van het rijk gezocht zou worden naar locaties waar rijksonderdelen gebruik kunnen maken van gemeenschappelijke huisvesting. Doel hierbij is tweeledig: het realiseren van besparingen en het bevorderen van de samenwerking tussen ministeries. Inmiddels heeft de Ministerraad een principebesluit genomen. Ik licht dit besluit nader toe.

Het besluit realiseert een belangrijk deel van de besparingen op de bedrijfsvoering.

Het gecombineerd huisvesten van rijksdiensten levert de rijksoverheid een structurele besparing op van 70 miljoen euro. Deze besparing is berekend op basis van de gebruiksvergoeding die departementen en diensten momenteel betalen aan de Rijksgebouwendienst in vergelijking met de situatie zoals die voor 2020 voorzien wordt. Deze besparing vult een deel van de taakstelling in die aan departementen is opgelegd door het Kabinet. De besparingen zijn ingeboekt op de departementale begrotingen.

Aangezien de taakstelling is geformuleerd in «personeel en materieel» verkleint een besparing op huisvesting de druk op het verminderen van personeelsaantallen. Het besluit tot concentratie van de rijkskantoren leidt op zichzelf niet tot vermindering van werkgelegenheid. Dit proces is juist gelegen in het feit dat er ten gevolge van het nieuwe werken en krimp leegstand ontstaat verspreid over gebouwen in het land. Met de voorgestelde aanpak wordt de kantorenleegstand bij het Rijk aangepakt.

Sterk afnemende vraag naar kantoren

Momenteel heeft de rijksoverheid ruim 4 miljoen vierkante meter kantoren¹ in gebruik. De Rijksgebouwendienst heeft ongeveer 1800 gebouwen in beheer. Ongeveer 1000 van die gebouwen, bijvoorbeeld opleidingscentra, hebben meerdere functies. Zo'n 800 gebouwen zijn panden met een vrijwel exclusieve kantoorfunctie en die panden zijn gevestigd in ongeveer 130 plaatsen. Doordat het rijk efficiënter met kantoorruimte omgaat en het aantal rijksambtenaren vermindert, neemt de vraag naar kantoorruimte bij de rijksoverheid af. Gemiddeld genomen zal het benodigd kantorenoppervlak van de rijksoverheid tot 2020 zo'n 25% kleiner zijn, gerekend in vierkante meters. De daling in Den Haag is het grootst, namelijk zo'n 40%.

De daling is in de eerste plaats gevolg van gewijzigde inzichten in de ruimtelijke normering voor kantoorruimte. Besloten is dat niet meer voor elke arbeidsplaats een werkplek wordt aangehouden. Waar voorheen meer dan 1.1 werkplek per arbeidsplaats de praktijk was, is inmiddels besloten nog maar 0.9 werkplek per arbeidsplaats aan te houden voor bestaande kantoren en 0.7 bij grootschalige renovaties en eventuele nieuwe kantoren. Dit besluit is het gevolg van de trend van het nieuwe werken.

Verder is de grootte van een werkplek gemaximeerd op 24.5 m² per werkplek. Beide normen zorgen voor meer efficiëntie in het gebruik van kantoorruimte en veroorzaken zo'n 80% van de afnemende behoefte naar kantoorruimte bij de rijksoverheid. De (verwachte) personele effecten van taakstelling veroorzaakt de resterende 20% van deze afnemende behoefte aan kantoorruimte.

De afname van het aantal vierkante meters is daardoor niet te vertalen naar een afname van werkgelegenheid. Immers, in de toekomst is voor een zelfde aantal arbeidsplaatsen minder kantoorruimte nodig.

Departementale ontwikkelingen

Het proces wordt bovendien gecompliceerd door ontwikkelingen bij de verschillende rijksdiensten. Hier vinden ingrijpende veranderingen plaats al dan niet onder invloed van de taakstelling. Deze leiden tot een ongelijke verdeling van de leegstand over de verschillende plaatsen van het land. Een voorbeeld is de nieuwe gerechtelijke kaart en de verschuivingen die deze meebrengt voor de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie. Inspectiediensten denken verder na over de wijze waarop medewerkers regionaal gebonden kunnen werken zonder dat daar ook een kantoor aanwezig is door bijvoorbeeld gebruik te maken van steunpunten die door meerdere diensten wordt gebruikt.

Realiseren van besparingen op de huisvesting: huurcontracten niet verlengen

Van de 4 miljoen vierkante meter kantoren die de rijksdienst gebruikt, is 60% eigendom en 40% huur. In aantallen gebouwen uitgedrukt, zijn 45% van de gebouwen eigendom. Hieruit blijkt dat de rijksdienst vooral grote panden in eigendom heeft en kleinere panden huurt. Vooral de grotere panden maken flexibel gebruik door meerdere rijksonderdelen mogelijk.

Gegeven de sterk afnemende behoefte aan huisvesting, ligt hier een goede kans om substantieel geld te besparen op de huisvestingskosten van de rijksdienst. Hierbij bestaat een groot verschil tussen huur en koop. In alle panden zijn investeringen gedaan voor de gebruikersorganisatie.

¹ Betreft kantoren die onderdeel zijn van het Rijkshuisvestingsstelsel.

Voor huurpanden zijn deze investeringen afgestemd op de contractueel vastgelegde huurperiode. Na afloop van de huurperiode kan het contract eenvoudig worden beëindigd en daarmee de besparing ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Alleen huurcontracten die als strategisch zijn bestempeld worden niet beëindigd.

Het realiseren van de besparing door eigendomspanden af te stoten is aanmerkelijk moeilijker. Indien geen andere bestemming kan worden gevonden, blijft het pand een eigendomspand en wordt de mogelijke besparing niet of slechts gedeeltelijk gerealiseerd. Daarom is ervoor gekozen te concentreren in gebouwen in eigendom.

De eigendomspanden van de rijksdienst bevinden zich momenteel in ongeveer 93 plaatsen. Een nadere analyse laat zien dat in twaalf plaatsen de rijksoverheid een grote eigendomspositie heeft. Het gaat hierbij om de steden Groningen, Leeuwarden, Zwolle, Arnhem, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag, Den Bosch, Breda, Eindhoven en Zuid-stad (Maastricht + Heerlen). In deze steden heeft de rijksdienst dusdanig veel kantooroppervlakte in eigendom, dat daar ook meerdere diensten gezamenlijk kunnen worden gehuisvest. Hierdoor kan meer flexibel gebruik worden gemaakt van deze huisvesting.

Door aflopende huurcontracten niet te verlengen zal een proces in beweging komen dat leidt tot concentratie in de plaatsen met eigendomspanden en vooral in de genoemde twaalf steden met een groot kantooroppervlakte in eigendom. Deze gebouwen zijn breed inzetbaar en hebben een afdoend voorzieningen niveau. Daarbij komt dat deze eigendomspanden in het verleden juist zijn aangetrokken vanwege de goede bereikbaarheid voor ambulante medewerkers en de stad een regiofunctie heeft.

Op basis van een prognose blijven in 2020 in ongeveer 57 plaatsen eigendomspanden van de rijksdienst over. Het beeld dat er slechts in 12 steden rijksvestigingen zullen zijn is derhalve niet correct.

Bovengenoemd proces wordt beperkt door een aantal omstandigheden waardoor het beëindigen van huurcontracten dan wel het in eigendom houden van panden niet kan plaatsvinden. Het gaat hierbij om:

1. wet- en regelgeving bepaalt dat in een plaats aanwezigheid verplicht is, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de gerechtelijke kaart;
2. er een zwaarwegend belang is voor het primair proces, danwel dat aantoonbaar is dat een uitzondering gegrond is vanwege vereisten aan dienstverlening aan burgers of bedrijven;
3. een desinvestering voorkomen wordt omdat het beëindigen van het huurcontract tot kapitaalvernietiging leidt omdat er veel is geïnvesteerd in een huurpand;
4. een eigendomspand wordt afgestoten omdat het grotendeels leeg staat en er ook geen andere dienst gebruik van kan maken.

Uitwerking

Vooreerst moeten nu de voorkeuren en vereisten van departementen en diensten worden ingewonnen. Zij zijn aan zet. Departementen en diensten zijn binnenkort scherper in staat om, op basis van inzicht in hun fte-ontwikkeling als gevolg van de taakstelling, hun huisvestingsbehoefte per regio aan te geven. De komende tijd wordt daarom gesproken met departementen, diensten en provincies om de definitieve beelden per regio te kunnen bepalen. Een en ander vindt zijn neerslag in masterplannen. Naar verwachting zullen de masterplannen gefaseerd beschikbaar komen in de periode van voorjaar 2012 tot en met eind 2013.

Effect op regionale werkgelegenheid

De vraag naar kantoorruimte wordt bepaald door departementen en diensten. Zij dienen aan te geven hoe per departement, per onderdeel en per stad of regio die ontwikkeling er uit ziet. Doordat exact inzicht in fte-ontwikkeling nog ontbreekt is het momenteel niet mogelijk om precies aan te geven in welke steden of regio's werkgelegenheid van het rijk verdwijnen en om welke aantallen het dan gaat.

De discussie over werkgelegenheid van rijksdiensten in regio's was eerder onderwerp van discussie in uw Kamer. De motie Heijnen, Schinkelshoek en Van Raak (17 maart 2009, TK 31 490, nr. 17) verzoekt de regering de taakstellingen in het programma Vernieuwing Rijksdienst niet onevenredig te doen neerslaan in de verschillende provincies in ons land. Mijn ambtsvoorganger concludeerde in haar reactie op deze motie (24 april 2009, TK 31 490, nr. 21) dat het onderzoek naar de regionale effecten van de taakstelling laat zien dat de werkgelegenheid in elke provincie afneemt, maar dat er geen redenen zijn te veronderstellen dat er sprake is van een onevenredig zwaar effect van de taakstelling op de provincies met de hoogste werkloosheid. Een nadere analyse op verzoek van uw Kamer leidde tot dezelfde conclusie (brief van 9 juli 2009, TK 31 490, nr. 26). Ook bij de invulling van de taakstelling van dit kabinet zal ik monitoren wat de verdeling is van de werkgelegenheidseffecten over het land. Ik zal uw Kamer daarover rapporteren in de jaarrapportage bedrijfsvoering rijk.

In een reactie op moties van de leden Graus, respectievelijk Atsma en Waalkens (TK 26 991, nr. 265 resp. TK 26 991, nr. 270) waarin aandacht wordt gevraagd voor hoogwaardige werkgelegenheid in Parkstad Limburg constateerde mijn ambtsvoorganger: «Het vestigen van organisaties van de rijksdienst in bepaalde regio's, louter om redenen van het creëren van werkgelegenheid, past niet goed binnen dit algemene kabinetsbeleid.» (16 september 2009, TK 26 991, nr. 272). Het Kabinet heeft hiermee bedoeld dat niet enkel en alleen vanwege een werkgelegenheidseffect wordt gekozen voor een bepaalde locatie maar dat dat wel in de afwegingen wordt meegenomen.

Het huidige kabinet zet deze lijn voort in het programma Compacte Rijksdienst. Bij de invulling van dit programma wordt gezocht naar het optimaliseren van de huisvesting door volumeverkleining, leegstandsreductie en hergebruik. Het kabinet heeft voor rijksdienst een forse taakstelling afgesproken, die een afname van het aantal medewerkers tot gevolg heeft. Deze krimp zal zich onmiskenbaar doen voelen in elke regio maar de exacte invulling van de taakstelling in de departementale plannen is nog niet bekend. Daarvoor is uitwerking nodig waarbij ook de consequenties voor regionale werkgelegenheid in ogenschouw worden genomen.

Relatie met de krimpgebieden

In november 2009 nam uw Kamer een motie aan (Heijnen en De Pater-Van der Meer, 23 november 2009, TK 32 123 VII, nr. 35) waarin wordt opgeroepen om de economische structuur en werkgelegenheid in krimpgebieden waar mogelijk te versterken bij reorganisaties van de rijksoverheid. Er zijn drie krimpgebieden benoemd: Zuid-Limburg / Parkstad Limburg, Eemsdelta en Zeeuws-Vlaanderen. In het overleg dat afgelopen zomer plaats had met de provincies over het concentratiebeleid, zijn ook de effecten voor de krimpgebieden aan de orde gekomen.

Zuid-Limburg / Parkstad Limburg

Voor Zuid-Limburg is de combinatie Maastricht en Heerlen als concentratiestad Zuid-stad aangewezen waarmee wordt aangesloten bij provinciaal ruimtelijk-economisch beleid. Daarmee zijn mogelijkheden voor Parkstad Limburg ontstaan.

Eemsdelta

Vooralsnog worden voor de Eemsdelta geen verhuisbewegingen voorzien. Bij de verdere uitwerking in de masterplannen ontstaat hier meer concreet zicht op. Verder ga ik ervan uit dat Eemsdelta kan profiteren van de aanwijzing van Groningen als concentratiestad in de directe nabijheid. De reistijd tussen deze krimpregio en de stad Groningen zijn overzichtelijk (ongeveer 35 minuten per auto).

Zeeuws-Vlaanderen

De huidige inventarisatie laat zien dat de rijksdienst in Terneuzen kantoorruimte heeft voor de Belastingdienst, Rijkswaterstaat, het kantongerecht, Koninklijke Marechaussee en KLPD voor ongeveer 200 medewerkers (7750 m²). Verder zijn er geen rijkskantoren in Zeeuws-Vlaanderen. Ten aanzien van Terneuzen speelt een discussie over het kantoor van de Belastingdienst waarover de Belastingdienst de besluitvorming nog moet afronden. Het kantongerecht maakt onderdeel uit van de ontwikkelingen gegeven de gerechtelijke kaart.

Voor alle duidelijkheid wordt benadrukt dat, ondanks dat er geen concentratiesteden liggen in genoemde provincies, de rijksdienst daar wel vestigingen zal blijven houden. Daarom worden voor deze provincies ook masterplannen opgesteld. Daarnaast blijven deze provincies nadrukkelijk een rol spelen bij eventuele nieuwe diensten waar vestiging voor moet worden gezocht.

Steunpunten in de regio

Bij het opstellen van de masterplannen wordt onderzocht of er diensten zijn die in een regio bediend kunnen worden met een steunpunt met beperkte omvang. Dergelijke steunpunten bieden mogelijk de kans om de werkgelegenheid in een (krimp) regio op peil te houden en toch de kantorenvorraad van de rijksoverheid te laten verkleinen. Meegenomen wordt of kan worden geoptimaliseerd door dergelijke steunpunten onder te brengen in gebouwen van provincies of gemeenten. Met het afstoten van een kantoor, is daarmee niet gezegd dat de werkgelegenheid verdwijnt uit de regio. De steunpunten zijn voorzien naast de reeds geschetste concentratielokaties.

Daarnaast zijn er ook diensten die zoeken naar vormen van kostenreductie door medewerkers in de regio te laten werken zonder dat een regionale kantoorfunctie ingericht hoeft te worden. Dit sluit aan bij de idee van steunpunten voor meerdere ambulante diensten en kan een verbinding worden gelegd naar de krimpgebieden. Bij de uitwerking in de masterplannen krijgt dit aandacht.

Binnen de mogelijkheden die het besluit biedt zal zodoende rekening worden gehouden met de effecten op de krimpgebieden en de anticipeergebieden¹. Het kabinet zal de regionale effecten van de taakstelling monitoren en de Tweede Kamer daarover informeren via de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk.

¹ Deze krimpgebieden zijn gedefinieerd in mijn brief aan de Tweede Kamer van 18 oktober 2011, waarin daarnaast wordt aangegeven welke anticipeergebieden worden onderscheiden.

Overleg met provincies

Om provincies en hun krimpgebieden in staat te stellen de effecten van het verminderen van de rijkshuisvesting hanteerbaar te maken, worden ze intensief betrokken bij de opstelling van de masterplannen. Bijvoorbeeld ten behoeve van het zoeken naar herbestemming. Daarbij merk ik nogmaals op dat naast de 12 concentratiesteden ook andere vestigingen zullen blijven bestaan. Verder wijs ik u op de mogelijke ontwikkeling van steunpunten waarmee werkgelegenheid voor een aantal regio's behouden zou kunnen blijven.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner