



Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf

Doelmatig en doeltreffend beheer van rijksvastgoed

2015

VASTGOED
IN DE PUBLIEKE
SECTOR



1



Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf

Doelmatig en doeltreffend beheer van rijksvastgoed

De tekst van het rapport *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf; Doelmatig en doeltreffend beheer van rijksvastgoed* is vastgesteld op 4 juni 2015.

Het rapport is op 10 juni 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

	Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf: conclusies en aanbevelingen	3
	Vastgoed in de publieke sector	3
	Het Rijksvastgoedbedrijf	4
	Focus van het onderzoek	4
	Conclusies	5
	Aanbevelingen	9
	Bestuurlijke reactie en nawoord	11
	Leeswijzer	14
1	Het Rijksvastgoedbedrijf	16
2	Het rijkshuisvestingsstelsel	19
3	Sturen op financiële doelstellingen	24
4	Sturen op maatschappelijke doelen	30
5	Aansturing RVB	35
6	Efficiëntie in het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel	39
7	Haalbaarheid besparingen kantoorhuisvesting	45
	Bijlage 1 Overzicht conclusies en aanbevelingen	51
	Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	52
	Bijlage 3 Afkortingen	56
	Literatuur	57

Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf: conclusies en aanbevelingen

Vastgoed in de publieke sector

De rijksoverheid werkt aan een slankere en efficiëntere organisatie. Voorbeelden zijn fusies van enkele ministeries, de vorming van één nationaal politiekorps, een ingrijpende bezuiniging op justitiële inrichtingen en centralere aansturing van de krijgsmacht. Daarnaast heeft het Rijk taken overgedragen aan lagere overheden, bijvoorbeeld in de zorg en in het beheer van natuur.

Door deze bezuinigingen en reorganisaties neemt de behoefte aan huisvesting sterk af. Dit zorgt voor lagere huisvestingslasten, maar keerzijde is meer leegstaande kantoorpanden in een toch al verzadigde markt. Dat kan leiden tot verloedering van panden en hun omgeving. Bovendien kan de beslissing om rijks panden af te stoten de kwaliteit van de leefomgeving of de werkgelegenheid in een regio beïnvloeden. Ook kan ze raken aan ander beleid, bijvoorbeeld voor ruimtelijke ordening, duurzaamheid en het behoud van cultureel erfgoed.

Met haar onderzoek wil de Algemene Rekenkamer stimuleren dat de rijksoverheid in haar vastgoedbeheer een zorgvuldige afweging kan maken van alle financiële en maatschappelijke kosten en baten. Vastgoed is immers ondersteunend aan het primaire proces en de maatschappelijke functie van organisaties. Goed vastgoedbeheer vraagt om inzicht in de meerjarige kostenontwikkelingen (Algemene Rekenkamer 2014a;b) en in de actuele marktwaarde van de vastgoedportefeuilles. Verder vinden wij het belangrijk dat Rijk, provincies en gemeenten vastgoedbeslissingen op elkaar afstemmen op basis van geïntegreerde informatie (Algemene Rekenkamer, 2014c). Bijvoorbeeld door per regio of per gemeente op kaart te laten zien waar leegstand zich dreigt te concentreren of waar vastgoedplannen van verschillende overheden strijdig met elkaar kunnen zijn. Het rijksvastgoed vertegenwoordigt veel kapitaal dat gefinancierd is met belastinggeld. Dat kapitaal verdient goed beheer, met oog voor financiële en maatschappelijke consequenties van beslissingen.

Onderzoeksprogramma Algemene Rekenkamer

In de serie rapporten 'Vastgoed in de publieke sector' kijken we bij verschillende organisaties hoe zij met hun vastgoed omgaan. In dit rapport richten we ons op het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), dat een grote rol heeft bij het realiseren van de beoogde besparingen op het rijksvastgoed. We richten ons specifiek op de gebouwen die onder het beheer van het RVB vallen.¹ Het onderzoek maakt deel uit van het bredere onderzoeksprogramma van de Algemene Rekenkamer naar de wijze waarop de rijksoverheid en de met het Rijk verbonden organen hun vastgoed (gebouwen, gronden en infrastructuur) beheren. We hebben eerder al onderzoek gedaan naar het vastgoed van de Ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken (Algemene Rekenkamer, 2014a;d). Op korte termijn zullen wij ook een onderzoek publiceren naar de huisvesting van de Nationale politie.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk geven we de conclusies en aanbevelingen weer van ons onderzoek naar de huisvesting door het RVB. Eerst schetsen we de context waarbinnen dit onderzoek is uitgevoerd. Ook gaan we kort in op de taken van het RVB en op de focus van het

¹ Het RVB heeft ook gronden in beheer. Daar hebben we voor dit rapport geen onderzoek naar gedaan.

onderzoek. Na de conclusies en aanbevelingen volgt de reactie van de minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR). We sluiten af met een nawoord van onze kant.

Het Rijksvastgoedbedrijf

Het RVB is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het is op 1 juli 2014 ontstaan uit een fusie van vier departementale vastgoedorganisaties: de Rijksgebouwendienst (RGD), de Dienst Vastgoed Defensie (DVD), het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB) en de directie Rijksvastgoed van het Ministerie van BZK. De RGD, de DVD en het RVOB zijn agentschappen. De vier diensten zullen opgaan in één agentschap, namelijk het RVB, op het moment dat voldaan is aan de eisen die de Regeling agentschappen stelt.

Het RVB verzorgt, in opdracht van de verschillende departementen, de huisvesting van onder andere ambtenaren, militairen, rechters en gevangenen. Ook is het RVB verantwoordelijk voor beheer en onderhoud, aan- en verkoop, nieuwbouw, verbouw en renovatie, ontwikkeling en herontwikkeling van publiek vastgoed.

Het RVB beheert de grootste vastgoedportefeuille van Nederland: in totaal iets meer dan 13 miljoen m² brutovloeroppervlak (BVO). De portefeuille is heel divers en bestaat zowel uit kantoorhuisvesting als uit huisvesting voor specifieke bedrijfsprocessen, specialties genoemd. Voorbeelden van specialties zijn gevangenissen, laboratoria en monumenten. Jaarlijks heeft het RVB een omzet van ongeveer € 1,6 miljard (zie verder hoofdstuk 1 voor meer informatie over het RVB).

Focus van het onderzoek

De komende periode staat het RVB voor een aantal uitdagingen:

1. Tot 2020 moet het zo'n 1 miljoen m² brutovloeroppervlak (7,7% van de totale portefeuille) afstoten vanwege de kabinetsplannen om te besparen op de kantoorhuisvesting van het Rijk. Dit moet vanaf 2020 leiden tot een structurele besparing van € 142 miljoen. Daarnaast wordt de komende jaren 1,3 miljoen m² aan gebouwen van het Ministerie van Defensie overtollig, evenals circa 1,2 miljoen m² aan specialties. Het RVB moet ook deze vierkante meters afstoten. Deze laatste afstootopgaven vallen echter buiten de scope van dit onderzoek.
2. Vanaf 2019 moet het RVB structureel € 25 miljoen besparen op de eigen apparaatskosten. De gedachte achter deze besparing is dat de fusie van de vier vastgoedorganisaties tot het RVB leidt tot een efficiëntieverbetering.
3. In 2016 wordt het rijkshuisvestingsstelsel (RHS) herzien. In dit stelsel is de huurverhuurrelatie tussen departementen (de gebruikers van het vastgoed) en het RVB geregeld (zie hoofdstuk 2 voor meer informatie over dit stelsel). De herziening van het stelsel moet leiden tot een doelmatiger bedrijfsvoering door het Rijk. Het RVB draagt na de herziening voor de kantoorhuisvesting² het risico voor de kosten van onder andere leegstand, onderhoud en energie.³
4. Het kabinet wil niet alleen besparen op de huisvestingskosten van het Rijk, het streeft er ook naar dat de inzet van rijksvastgoed bijdraagt aan maatschappelijke doelen van het Rijk en andere overheden. Het Rijk wil dit zogenoemde 'maatschappelijk rendement' van vastgoed vergroten.

Voor het goed beheren van een vastgoedportefeuille moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan:

² Het nieuwe stelsel voor de specialties wordt nog uitgewerkt. Daardoor is nog niet volledig duidelijk welke risico's het RVB en welke de departementen gaan dragen.

³ Om deze kosten op te kunnen vangen, liggen de tarieven voor kantoorhuisvesting in het nieuwe stelsel hoger dan in het oude (zie voor meer informatie hoofdstuk 2).

- Allereerst moet het RVB een juiste en volledige vastgoedadministratie hebben. De (financiële) informatie daaruit moet bruikbaar zijn om te sturen op de verschillende doelen die het Rijk met vastgoed nastreeft: financiële en maatschappelijke.
- Het RVB moet inzicht hebben in alle aan een gebouw verbonden kosten (kapitaallasten en exploitatiekosten). Het inzicht in de kosten moet vervolgens vertaald worden naar een kostprijsmodel, zodat bekostiging op basis van geleverde diensten aan een opdrachtgever mogelijk is. Daarmee wordt inzichtelijk hoeveel de huisvesting van het Rijk kost en wat de kosten van beleid zijn (zie hoofdstuk 3 voor meer informatie).
- Het moet transparant zijn hoe het Rijk de afweging maakt tussen het realiseren van financiële doelen met vastgoed enerzijds en het met vastgoed bijdragen aan maatschappelijke doelen anderzijds (zie hoofdstuk 4 voor meer informatie).
- Er moet een heldere sturingsrelatie zijn tussen het RVB en zijn opdrachtgevers. Ook moet de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden tussen het RVB en zijn opdrachtgevers duidelijk zijn (zie hoofdstuk 5 voor meer informatie).

Om de beoogde kostenreductie en efficiëntieverbeteringen op de rijkshuisvesting te kunnen halen, zijn wij van mening dat ook aan de volgende voorwaarden moet worden voldaan:

- De beoogde besparing van € 25 miljoen op de apparaatskosten van het RVB moet onderbouwd zijn (zie hoofdstuk 3).
- Het nieuwe RHS moet ertoe leiden dat de kosten-batenafweging voor het Rijk als geheel centraal staat bij keuzes over aan- en verkoop, transformatie, herbestemming en nieuwbouw van vastgoed (zie hoofdstuk 6).
- De besparingen op de kantoorhuisvesting moeten goed zijn onderbouwd, zodat het RVB in staat is om deze te realiseren (zie hoofdstuk 7).

Conclusies

Opeenvolgende kabinetten hebben vanaf 2009 acties in gang gezet die moeten leiden tot besparingen op de rijkshuisvesting. Deze besparingen moeten enerzijds worden bereikt doordat het Rijk minder kantoorruimte gebruikt (waardoor gebouwen kunnen worden afgestoten) en anderzijds door het vergroten van de efficiëntie (het verlagen van de apparaatskosten gegeven de huisvestingsbehoefte van het Rijk). We zien op beide terreinen risico's. De oorzaken van deze risico's zitten onder andere in de wijze waarop het RVB wordt aangestuurd en in de wijze waarop het RVB de vastgoedportefeuille beheert. We wijzen onder meer op het ontbreken van een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het RVB en zijn opdrachtgevers en het ontbreken van een sluitend kostprijsmodel. Daarnaast kleven er manco's aan de manier waarop de te realiseren besparingen op de huisvesting zijn berekend en onderbouwd.

Alhoewel de focus sterk op besparingen ligt, streeft het kabinet er ook naar dat de inzet van rijksvastgoed bijdraagt aan maatschappelijke doelen die met beleid van het Rijk en van andere overheden worden nagestreefd, bijvoorbeeld als het gaat om de ruimtelijke ordening of de werkgelegenheid. In de praktijk kan het met vastgoed willen bijdragen aan maatschappelijke doelen strijdig zijn met financiële doelstellingen. Wij vinden dat het Rijk transparant moet zijn in zijn afweging: welk doel heeft bij de inzet van vastgoed prioriteit gekregen, om welke reden en wat heeft dat gekost en opgeleverd? We lichten onze conclusies in de volgende paragrafen toe.

Toename efficiëntie rijkshuisvesting

Het kabinet streeft naar minder kosten voor de huisvesting van het Rijk, mede door lagere apparaatskosten als gevolg van de herziening van het rijkshuisvestingsstelsel (RHS). Los daarvan moet ook de vorming van het RVB leiden tot lagere apparaatskosten. Naar onze mening moet nog aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan voordat efficiëntieverbetering kan worden gerealiseerd.

Sluitend kostprijsmodel nodig bij RVB

Om weloverwogen beslissingen over de vastgoedportefeuille te kunnen nemen is het noodzakelijk dat het RVB inzicht heeft in alle kosten die het maakt voor de panden uit die portefeuille. Dit is ook een randvoorwaarde om te kunnen bepalen of er efficiëntieverbetering optreedt in de rijkshuisvesting. Op dit moment beschikt het RVB echter nog niet over een sluitend kostprijsmodel waarmee de relatie gelegd kan worden tussen de producten en diensten die het RVB levert en de hiervoor gemaakte directe en indirecte kosten. Zodra het kostprijsmodel ontwikkeld is, kan ook worden beoordeeld hoe de apparaatskosten van het RVB zich ontwikkelen en in hoeverre er sprake is van een toename van efficiëntie.

Een ander gevolg van het ontbreken van een sluitend kostprijsmodel is dat niet kan worden vastgesteld of de departementen samen mogelijk te veel of te weinig betalen voor het vastgoed dat ze afnemen. Wanneer de aansluiting ontbreekt tussen de kosten van huisvesting en het tarief dat een departement betaalt, is de werkelijke 'prijs' van het beleid van het desbetreffende departement niet bekend.

Efficiëntieverbetering RVB moet beter worden onderbouwd

De apparaatskosten van het RVB moeten dalen door het fuseren van de vier vastgoedorganisaties. Tot nog toe ontbreekt het echter aan een goede en dus realistische onderbouwing van de structurele besparing van € 25 miljoen die vanaf 2019 moet worden gerealiseerd. Uit de businesscase die het RVB heeft opgesteld wordt niet duidelijk welk deel van de beoogde besparingen autonoom is (het gevolg van factoren buiten het RVB, bijvoorbeeld de masterplannen voor de kantoorhuisvesting) en welke doelmatigheidsverbetering het RVB zichzelf oplegt.

Benchmarking nuttig voor beter beeld van doelmatigheid RVB

Binnen het Rijk is het RVB de enige aanbieder van huisvesting voor departementen. Zij zijn verplicht om huisvesting bij het RVB af te nemen. Een groot deel van de producten en diensten die het RVB aan departementen levert, kan echter ook door andere (private) vastgoedbeheerders geleverd worden. Daarom is het voor de departementen van belang om te weten hoe de tarieven die het RVB rekent en de kwaliteit van de huisvesting die het daarvoor levert, zich verhouden tot de prijs-kwaliteitverhouding die andere vastgoedpartijen bieden. Het ontbreekt op dit moment aan een dergelijke benchmarking. Ondanks dat benchmarking niet eenvoudig is, vinden wij het belangrijk dat er gezocht wordt naar een mogelijkheid om dit vorm te geven. Dat biedt de departementen een betere uitgangspositie om het gesprek aan te gaan met het RVB over het kwaliteitsniveau van de geboden diensten in relatie tot de tarieven die het RVB daarvoor rekent. Van het RVB - als grootste vastgoedbeheerder van Nederland - mag een dergelijke transparantie verwacht worden.

Escalatiemodel nodig voor rijksbrede afweging kosten en baten

Een van de doelen van het nieuwe RHS is om ervoor te zorgen dat de kosten en de baten voor het Rijk als geheel leidend zullen zijn bij vastgoedbeslissingen. Wij zijn van mening dat de uitwerking van het nieuwe stelsel nog aandacht nodig heeft.

Door de keuze voor centrale sturing op de kantoorhuisvesting in het nieuwe RHS, wijst het RVB huisvesting toe. Het RVB bepaalt dus de locatie van de werkplekken die een departement krijgt toegewezen. Daarmee verandert de rol van het RVB: het gaat aanbodgestuurd werken in plaats van vraaggestuurd. Deze keuze is ingegeven door de gedachte dat het RVB op deze manier kan zorgen voor een zo efficiënt mogelijk gebruik van de beschikbare vierkante meters kantoorruimte op rijksniveau. Dit is naar onze mening een goede prikkel om efficiënter om te gaan met de huisvesting van het Rijk. Van belang is wel dat er snel een escalatiemodel komt voor de toewijzing van huisvesting en voor de wijze waarop departementen kunnen meesturen op de aanpassingen die het RVB in gebouwen doet. De belangen van het RVB en de departementen kunnen hierin namelijk verschillen.

Bij de specialties blijft de strategische stuurruimte in het nieuwe stelsel bij het departement dat de specialty nodig heeft voor het primaire proces. Het departement bepaalt de locatie, inrichting en kwaliteit van het pand. De rol van het RVB is hier dus vooral vraaggestuurd, in tegenstelling tot zijn rol bij de kantoorhuisvesting. We zien dat de belangen van het departement strijdig kunnen zijn met de belangen van andere departementen en/of van het RVB. Om die reden is het belangrijk dat er een escalatiemodel is om te voorkomen dat belangen van de departementen of het RVB het rijksbelang overvleugelen.

Naar onze mening gaat het bij de afweging van kosten en baten, zowel bij keuzes over specialties als over kantoorhuisvesting, om meer dan alleen de financiële kosten en baten. Het gaat ook om de kosten en baten van maatschappelijke doelen van beleid van het Rijk en andere overheden waar vastgoed aan kan bijdragen. Wij gaan hier in de paragraaf 'Bijdrage van vastgoed aan maatschappelijke doelen' verder op in.

Besparingen op kantoorhuisvesting

In 2020 moet het Rijk het aantal vierkante meters aan kantoorruimte met 1 miljoen hebben teruggedrongen. Hoe dit bereikt moet worden, is uitgewerkt in een masterplan voor Den Haag en een masterplan per provincie. De uitvoering van deze plannen levert volgens het kabinet vanaf 2020 een structurele besparing op van € 142 miljoen op de kantoorhuisvesting van het Rijk. De onderbouwing van de plannen blijkt echter niet goed te controleren.

Daadwerkelijke besparing niet bekend

Er bestaan geen eenduidige cijfers over het aantal vierkante meters dat wordt afgestoten en de bedragen die daarmee worden bezuinigd. Het Ministerie van BZK heeft verschillende berekeningswijzen en prijspeilen gebruikt.

Ook zijn de eenmalige en structurele kosten die gemaakt moeten worden om de gewenste reductie in de rijkskantoorhuisvesting mogelijk te maken, niet volledig in beeld. Zo blijken de investeringen die voor de masterplannen moeten worden gedaan niet goed te isoleren te zijn van investeringen die om andere redenen al gepland zijn.

Daarnaast zijn de kosten, bijvoorbeeld als gevolg van verhuizingen, afstoot van panden en leegstand, niet volledig meegenomen. Bovendien is niet gerekend met de werkelijke kosten per pand, maar met de gebruiksvergoeding die door departementen voor die panden betaald wordt.

Om deze redenen bleek het voor ons onmogelijk om na te gaan wanneer het Rijk per saldo uit de kosten is en dus daadwerkelijk gaat besparen (terugverdientijd).

Doelmatigheid onbekend

Om te kijken of de masterplannen meer besparingen opleveren dan als de plannen niet zouden worden uitgevoerd, moet een vergelijking worden gemaakt met een zogenoemde nulvariant. Voor de provinciale masterplannen is dat niet gebeurd.

Ook is de vraag of het uitgangspunt bij het opstellen van de plannen, namelijk om zoveel mogelijk van de huisvesting van het Rijk te concentreren in eigendomspanden en huurpanden zoveel mogelijk af te stoten, tot de meest doelmatige keuzes heeft geleid. Als bijvoorbeeld een bepaald eigendomspand veel waard blijkt te zijn op de markt, kan het rendabeler zijn om dat te verkopen en in plaats daarvan werkplekken te huren. Om dit te kunnen bepalen is zicht op de actuele marktwaarde nodig, wat het RVB niet voor alle panden heeft. Deze vergelijking is dan ook niet gemaakt.

In de besluitvorming over de af te stoten panden zijn uiteindelijk de oordelen van een beleidsdepartement over hun primaire proces (zoals de bereikbaarheid van een locatie voor de burger en de veranderlast voor het personeel) leidend geweest. Het Ministerie van BZK is niet nagegaan of de gekozen variant financieel gezien het meest optimaal was en welke extra kosten deze locatiekeuzes mogelijk met zich hebben meegebracht. Wij hadden dit wel verwacht, gezien het besparingsdoel van de masterplannen.

Ook ontbreekt in de masterplannen een gevoeligheidsanalyse waarin nagegaan wordt wat er gebeurt met het saldo aan kosten en baten wanneer bijvoorbeeld de verkoop later of eerder plaatsvindt of meer of minder oplevert dan verwacht.

Risico op vertraging

Bij de uitvoering van de masterplannen voor de kantoorhuisvesting loopt een aantal processen vertraging op, onder meer als gevolg van onduidelijkheden over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen departementen en het RVB. Dit kan ertoe leiden dat de rest van de bezuinigingsoperatie ook vertraging zal oplopen. Als verhuisbewegingen op elkaar moeten wachten of als er meer verhuizingen nodig zijn dan eerder werd voorzien, dan zal dat tot extra kosten leiden.

Bijdrage van vastgoed aan maatschappelijke doelen

Het kabinet wil met de inzet van rijksvastgoed tevens bijdragen aan maatschappelijke doelen die het Rijk en andere overheden nastreven, bijvoorbeeld als het gaat om werkgelegenheid, cultureel erfgoed en duurzaamheid. Maatschappelijke doelen kunnen in de praktijk strijdig zijn met elkaar en met de financiële doelen die het kabinet ook nastreeft met vastgoed. Op dit moment is niet helder hoe het RVB maatschappelijke doelen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van financiële doelen afweegt bij beslissingen over afstoot, herbestemming, transformatie en aankoop van vastgoed. Wij vinden dat dit transparant moet zijn. Een randvoorwaarde hiervoor is dat het RVB inzicht heeft in alle kosten en opbrengsten van zijn vastgoed.

Eerste stappen gezet

Om de sturing vanuit het beleid op het handelen met rijksvastgoed te versterken, brengt het RVB momenteel in opdracht van de Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed (ICRV) per provincie in kaart waar kansen liggen om rijksvastgoed in te zetten voor het sneller en/of beter realiseren van beleid van het Rijk en de regio. Het gaat daarbij onder andere om beleid voor de ruimtelijke ordening en economische structuurversterking. Daarnaast heeft de minister voor WenR recent convenanten afgesloten met de gemeenten Den Haag, Lelystad, Zwolle en Haarlem om gezamenlijk op zoek te gaan naar nieuwe bestemmingen voor de grote hoeveelheid vrijkomend rijksvastgoed. Dit zijn wat ons betreft goede eerste stappen die ertoe kunnen leiden dat er meer aandacht komt voor het bijdragen aan maatschappelijke doelen bij het nemen van beslissingen over rijksvastgoed. De komende tijd zal moeten blijken of deze stappen er in de praktijk toe leiden dat de inzet van rijksvastgoed bijdraagt aan de maatschappelijke doelen die met (rijks)beleid worden nagestreefd en hoe kan worden omgegaan met de tegenstrijdigheden tussen verschillende maatschappelijke doelen onderling en tussen maatschappelijke en financiële doelen.

Een mogelijke belemmering is dat de ICRV, die is opgericht om ervoor te zorgen dat bij vastgoedbeslissingen ook een rijksbrede afweging wordt gemaakt, weinig mogelijkheden heeft om hierop te sturen. De ICRV heeft geen doorzettingsmacht en financiële middelen als het gaat om de huisvesting van het Rijk.

Dilemma tussen twee publieke doelen

Het streven van het kabinet naar het halen van financiële én maatschappelijke doelen met vastgoed kan zorgen voor frictie. Twee publieke doelen strijden om voorrang:

- Het optimaliseren van het financieel belang: het afwegen van incidentele en structurele kosten en opbrengsten van een vastgoedbeslissing.
- Het optimaliseren van het beleidsmatig belang, waarbij vastgoed ondersteunend is aan het beleid. Binnen dit publieke doel kan ook frictie optreden, omdat het beleidsmatig belang van de rijksoverheid niet altijd parallel loopt met dat van de lokale overheden.

Streven naar zowel maatschappelijk als financieel rendement betekent een afweging maken tussen het bijdragen aan het beleid van Rijk, provincie of gemeente én de financiële doelen die worden nagestreefd met vastgoed. Nu is niet transparant hoe de afweging tussen beide doelen plaatsvindt.

Een randvoorwaarde voor transparantie is dat het RVB inzicht heeft in alle structurele en incidentele kosten en opbrengsten van de panden in de vastgoedportefeuille. Op basis daarvan is het mogelijk om in beeld te brengen wat het bijdragen aan financiële en maatschappelijke doelen kost en oplevert. En hoe vervolgens de afweging tussen verschillende alternatieven heeft plaatsgevonden. Als het RVB een sluitend kostprijsmodel heeft ontwikkeld, kan dat behulpzaam zijn bij het inzichtelijk maken van alle kosten en opbrengsten.

Aanbevelingen

De ambities rond de te realiseren besparingen op de rijkshuisvesting zijn groot. Waar het gaat om de afstoot en herontwikkeling van vastgoed zijn er echter ook altijd kosten, die voor de baten uitgaan. Om die reden is het een illusie te denken dat het mogelijk is om snel te besparen op publiek vastgoed. Ook gezien de omvang van de operatie rond de kantoorhuisvesting en de omstandigheden waaronder deze moet plaatsvinden:

ook andere publieke en private partijen moeten vastgoed afstoten in een moeilijke en verzadigde markt.

Om vastgoed goed te kunnen beheren en besparingen realistisch in te schatten is inzicht in alle kosten van vastgoed noodzakelijk. Om die reden bevelen wij de minister voor WenR aan om prioriteit te geven aan het ontwikkelen van een sluitend kostprijsmodel bij het RVB. Pas dan kan inzichtelijk worden wat de huisvesting, en daarmee het beleid van het Rijk, daadwerkelijk kost.

Als het kostprijsmodel gereed is, is het mogelijk om transparant te zijn over de kosten van huisvesting richting zowel de departementen als de Tweede Kamer. Inzicht in de kosten zorgt ook voor een betere uitgangspositie voor de departementen als opdrachtgever van het RVB. Een vorm van benchmarking, waarbij de kosten worden bekeken in relatie tot de kwaliteit van de diensten die het RVB levert, is dan mogelijk. Voor de Tweede Kamer is inzicht in de kosten van huisvesting van belang om haar controlerende taak goed te kunnen uitvoeren.

Ook is inzicht wenselijk in de actuele marktwaarde van het rijksvastgoed om te kunnen sturen op de doelmatigheid van keuzes over vastgoed. We beseffen dat dit een grote opgave is voor het RVB. Toch is het belangrijk dat in ieder geval voor de kantoorpanden wordt getracht om een vorm te vinden om periodiek de waarde van afzonderlijke panden in kaart te brengen.

Het kabinet wil dat de inzet van vastgoed niet alleen bijdraagt aan de financiële doelen van het Rijk, maar ook aan maatschappelijke doelen van het Rijk en andere overheden, bijvoorbeeld door middel van locatiekeuze. Deze doelen kunnen in de praktijk strijdig zijn. Wij vinden het daarom belangrijk dat de minister voor WenR transparant is over de manier waarop financiële en maatschappelijke doelen tegen elkaar worden afgewogen bij het nemen van vastgoedbeslissingen.

Het nieuwe RHS moet ervoor zorgen dat bij vastgoedbeslissingen de keuze wordt gemaakt die voor het Rijk als geheel de beste kosten-batenverhouding oplevert. Om dit mogelijk te maken is het nodig dat de minister, zowel voor de kantoorhuisvesting als de specialties, een escalatiemodel uitwerkt voor de situatie dat het RVB en de departementen samen niet tot overeenstemming komen, en daarbij aangeeft hoe dan te handelen.

Bij het realiseren van de beste kosten-batenverhouding bij vastgoedbeslissingen zijn niet alleen financiële maar ook maatschappelijke kosten en baten relevant. Om die reden moeten vastgoedbeslissingen aansluiten bij het beleid van andere departementen en andere overheden. Dat laatste vraagt naar onze mening specifieke aandacht, aangezien de andere overheden niet op rijksniveau vertegenwoordigd zijn.

In ons verantwoordingsonderzoek 2013 gaven we aan er belang aan te hechten dat overheidspartijen beslissingen over vastgoed integraal nemen, dus niet vanuit één perspectief bekeken maar vanuit een breder maatschappelijk belang. Wij bevelen de minister aan om de rijksvastgoedportefeuillestrategie te verbreden naar een (semi-) publieke vastgoedstrategie per regio, waarin hij ook de vastgoedstrategie van gemeenten, zorg- en onderwijsinstellingen en andere uitvoeringsorganisaties meeneemt. Weergave van de plannen op een bij voorkeur digitale kaart kan eraan bijdragen dat risico's en kansen sneller zichtbaar worden, omdat zowel financiële informatie als locatiespecifieke zaken in beeld komen.

Bij de besluitvorming over de masterplannen gaven met name afwegingen over het primaire proces de doorslag. Wij zijn van mening dat het belangrijk is om te laten zien met welke mogelijke extra kosten deze keuze gepaard gaat en waarom het Rijk bereid is deze extra kosten te maken.

Nu de masterplannen uitgevoerd worden, vinden wij het van belang dat bij de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer ook de kosten die gemaakt worden inzichtelijk zijn. Daarbij moet ook duidelijk zijn wat de precieze omvang van de beoogde besparingen is en wanneer die gerealiseerd kunnen worden. Wij bevelen aan om hierbij structureel dezelfde uitgangspunten en wijze van berekenen te gebruiken en te laten zien welke dat zijn. De actualisatie van de masterplannen die later dit jaar naar de Tweede Kamer gaat zou hier helderheid over moeten bieden.

Wij menen dat het prioriteit heeft om de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het RVB en zijn opdrachtgevers goed uit te werken en vast te leggen. Daarmee kan verdere vertraging in de uitvoering van de masterplannen, en het maken van extra kosten, worden voorkomen.

Een spoedige uitwerking van taken en verantwoordelijkheden is ook essentieel om het RVB goed te kunnen laten functioneren als agentschap. Wij pleiten ervoor om de complexiteit die momenteel bestaat in de aansturing van het RVB terug te dringen. Aangezien vastgoed geen doel is maar een middel om beleid te realiseren, vinden wij het belangrijk dat daarbij voldoende aandacht is voor de zeggenschap van de departementen.

We beseffen dat bovenstaande punten ingrijpend zijn en veel vragen van het RVB, als startende organisatie die voor meerdere grote uitdagingen staat. We bevelen daarom aan om voor bovenstaande zaken de tijd te nemen die nodig is, daarbij tussenstappen in te bouwen die meetbaar zijn en de Tweede Kamer hierover periodiek te informeren.

Dit jaar worden de masterplannen geactualiseerd naar aanleiding van de extra taakstelling van het huidige kabinet. Naar verwachting zal dit leiden tot een extra afname van het aantal vierkante meter kantoorhuisvesting. Wij wijzen erop dat het belangrijk is om alle incidentele en structurele kosten van deze operatie in beeld te brengen om te voorkomen dat het kabinet zich rijk rekent met besparingen op vastgoed. Het in beeld brengen van alle kosten maakt ook een goede afweging mogelijk welke extra panden af te stoten. Verder raden wij de minister aan om bij deze herijking een gevoeligheidsanalyse uit te voeren, zodat eventuele schommelingen in het aantal te huisvesten fte of veranderingen op de vastgoedmarkt goed opgevangen kunnen worden.

Bestuurlijke reactie en nawoord

De minister voor WenR heeft op 13 mei 2015 gereageerd op ons onderzoek. Hieronder volgt een samenvatting van zijn reactie. De volledige reactie van de minister is te raadplegen op onze website, www.rekenkamer.nl. We sluiten deze paragraaf af met ons nawoord.

Reactie van minister voor Wonen en Rijksdienst

De minister onderschrijft op hoofdlijnen de aanbevelingen uit het rapport. Hij ziet ze als ondersteuning van lopende trajecten op weg naar een meer flexibele en efficiënte rijksdienst.

Toename efficiëntie rijkshuisvesting

De minister stelt dat hij de ontwikkeling van een kostprijsmodel voor het RVB hoge prioriteit geeft en verwacht dat die ontwikkeling in de tweede helft van 2015 kan worden afgerond. Het kostprijsmodel is voor hem vooral van belang omdat het één van de voorwaarden voor het verkrijgen van de agentschapsstatus is. Doorbelasting van de huisvestingskosten aan departementen vindt nu ook al plaats, zo merkt de minister op. Als het kostprijsmodel er is, zal de minister ook de mogelijkheden voor benchmarking van de diensten van het RVB onderzoeken en uitwerken. De minister noemt het convenant met het Ministerie van Defensie daarbij als voorbeeld.

Onze aanbeveling om periodiek de actuele marktwaarde van alle panden in de voorraad te bepalen, neemt de minister niet over. Van panden die op de nominatie staan om afgestoten te worden, heeft het RVB momenteel wel inzicht in de actuele waarde. Deze waardebepaling, aan de hand van zogenaamde ABC-scans, wordt ook gebruikt bij de actualisatie van de masterplannen en periodiek herhaald in het kader van de jaarrekening. ABC-scans uitvoeren voor de hele voorraad is echter kostbaar. Bovendien volstaat, volgens de minister, de boekwaarde op basis van historische investeringen voor panden waar afstoot niet aan de orde is.

Verdeling verantwoordelijkheden

De minister geeft aan dat op dit moment de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het RVB en zijn opdrachtgevers nog nader uitgewerkt wordt, in het kader van de governance van het nog te vormen agentschap. Momenteel is het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) beleidsmatig opdrachtgever en ambtelijk verantwoordelijk voor het rijkshuisvestingsstelsel. Het DGOBR is ook de partij waarbij het RVB (als uitvoerder) of de departementen (als afnemers) kunnen escaleren bij verschil van mening over de uitvoering van de masterplannen of in situaties waarin het stelsel (nog) niet voorziet.

Bijdrage van vastgoed aan maatschappelijke doelen

Het RVB be vraagt departementen actief over beleidswensen en beleidsdoelen voor handelen met rijksvastgoed. De bijdrage van het RVB aan maatschappelijke doelen zal echter altijd plaatsvinden binnen de financiële kaders van de rijksbegroting en wet- en regelgeving. Bovendien, zo stelt de minister, moet het RVB marktconforme prijzen hiervoor hanteren, omdat er anders sprake zou zijn van concurrentievervalsing. De minister is in overleg met provincies en gemeenten over zaken die betrekking hebben op rijksvastgoed. Op dit moment wordt geïnventariseerd hoe beleidsdoelen van de gebiedsagenda's uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en ander provinciaal beleid van invloed kunnen en moeten zijn op het handelen met rijksvastgoed.

Over het weergeven van een (langetermijn)strategie op kaarten zegt hij dat dit gevoelig ligt, omdat met vastgoedtransacties vaak grote financiële belangen zijn gemoeid bij zowel de overheid als marktpartijen.

Besparingen op kantoorhuisvesting

De minister erkent dat de beoogde resultaten van de provinciale masterplannen en het masterplan Den Haag niet zonder meer bij elkaar zijn op te tellen. Op basis van het inzicht dat de departementen hebben gegeven in de ontwikkeling van de vraag naar kantoorhuisvesting, is hij inmiddels gestart met de actualisatie van de masterplannen.

Hij gebruikt gelijke uitgangspunten voor de actualisatie van de plannen en berekeningen.

Het RVB brengt bij de actualisering van de masterplannen alle vastgoedgerelateerde huisvestingskosten in beeld, aldus de minister. Van de transitiekosten die de departementen maken voor de verhuizing en de inrichting van de werkplek waren op het moment van vaststelling van de masterplannen alleen de kengetallen bekend. Nog niet alle ministeries, uitvoeringsorganisaties en agentschappen hebben hun facilitaire diensten en ICT uitbesteed aan één van de aangewezen concerndienstverleners (CDV's) en shared service organisaties (SSO's). De departementen moeten de transitiekosten inzichtelijk maken als zij overgaan naar de CDV's en SSO's.

De minister geeft aan dat hij bij het opstellen en invullen van de masterplannen waar mogelijk rekening heeft gehouden met onzekerheden. Tijdens de uitvoering (tot 2020) monitort hij de voortgang, waar nodig stuurt hij bij. Bij de actualisatie van de masterplannen zal het RVB zijn kennis van de plaatselijke en regionale vastgoedmarkt inbrengen, om te kunnen bijsturen. Deze bijstellingen vanuit vastgoedoptiek komen er pas, nadat ze zijn afgewogen tegen het belang van het primaire proces van de te huisvesten diensten en andere belangen, zoals werkgelegenheid in krimpgebieden.

Over de effecten van de uitvoering van de masterplannen wordt in de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk* gerapporteerd aan de Tweede Kamer. Daarnaast rapporteert het RVB aan het DGOBR over de voortgang van de uitvoering van de masterplannen. De vorm en frequentie hiervan wordt momenteel herzien. Het RVB legt tussentijdse mutaties door een gewijzigde vraag of kansen op de kantorenmarkt voor aan het DGOBR.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Het RVB beheert de grootste vastgoedportefeuille van Nederland: in totaal iets meer dan 13 miljoen m² brutovloeroppervlak. Een van de kernpunten in dit rapport is dat inzicht in alle werkelijke kosten op pandniveau noodzakelijk is om een vastgoedportefeuille goed te kunnen beheren. Bovendien maakt dit inzicht het mogelijk te bepalen wat beleid kost. Daarom vinden wij het positief dat de minister verwacht later dit jaar het kostprijsmodel van het RVB te kunnen vaststellen. Een kostprijsmodel op basis van werkelijke kosten is wat ons betreft niet alleen van belang voor het kunnen aanvragen van de agentschapsstatus; het is een randvoorwaarde om weloverwogen beslissingen te kunnen nemen over de vastgoedportefeuille. Een louter modelmatige aanpak versluiert het zicht op de verdeling van kosten en vergroot het risico dat kosten niet zuiver worden toegerekend aan beleidsdoelen.

Een andere randvoorwaarde hiervoor is zicht op de actuele marktwaarde van de gehele portefeuille, niet alleen van de panden waarvan al besloten is dat ze worden afgestoten. Het gaat ons er juist om dat de marktwaarde al bekend is voordat beslissingen over afstoot genomen worden. Wat niet bekend is, kan niet worden afgewogen. Wij vinden dat de verwachte verkoopopbrengst een criterium moet zijn bij de beslissing over welke panden wel en niet af te stoten.

Wij beseffen dat periodiek waarden geld kost en dat het niet van alle panden eenvoudig is om een actuele waarde te bepalen. Tegelijkertijd kan het nog meer geld kosten als geen gebruik wordt gemaakt van de actuele marktwaarde bij beslissingen over afstoot. Daarom adviseren wij de minister om de mogelijkheden te onderzoeken om periodiek de marktwaarde in beeld te brengen. De afstootopgave voor het RVB is groot: de komende jaren moet het zo'n 3,5 miljoen m² gaan afstoten, verdeeld over rijkskan-

toren, specialties en gebouwen van het Ministerie van Defensie. De risico's zijn navenant. Inzicht in alle exploitatiekosten is om nog een reden belangrijk, namelijk om vast te kunnen stellen of het RVB de beoogde efficiëntieverbetering in de rijkshuisvesting weet te realiseren. Vanaf 2019 moet het RVB € 25 miljoen op zijn apparaatskosten gaan besparen. In het kader van het vergroten van de efficiëntie vinden wij het een positieve ontwikkeling dat de minister de mogelijkheden van benchmarking wil verkennen. Tot slot is inzicht in alle kosten nodig om transparant te kunnen zijn over de bijdrage van vastgoed aan maatschappelijke doelen en de financiële kosten en opbrengsten die daarmee samenhangen. De minister gaat niet in op onze aanbeveling om transparant te zijn over hoe maatschappelijke doelen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van financiële doelen worden afgewogen bij keuzes over rijksvastgoed. Wij vinden dat helder moet zijn wie deze afweging kan maken en welke factoren bepalend zijn voor een gemaakte keuze. Dat is ook voor het parlement relevant wanneer keuzes leiden tot maatschappelijke en politieke discussie.

Wat betreft de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het RVB, het DGOBR en de departementen, wijzen wij op het belang van een heldere scheiding van rollen en daarmee verbonden taken. Duidelijkheid hierover maakt het mogelijk dat iedere partij vanuit een eigen belang en verantwoordelijkheid kán handelen, zodat er een integrale en transparante afweging van belangen en doelen tot stand kan komen (zie ook onze onderzoeken naar de Staat als aandeelhouder en de invoering van trekkingsrechten voor het persoonsgebonden budget (pgb), Algemene Rekenkamer 2015a;b). In dat licht vragen wij aandacht voor de huidige situatie waarin het DGOBR voor de kantoorhuisvesting zowel beleidsmatig opdrachtgever is namens de departementen, als ook de partij die moet beslissen op het moment dat departementen en RVB het niet eens worden over de huisvesting. Dit kan namelijk leiden tot vermenging van belangen.

Tot 2020 moet het RVB zo'n 1 miljoen m² van zijn voorraad afstoten vanwege de kabinetsplannen om te besparen op rijkskantoren. Deze masterplannen moeten leiden tot een structurele besparing van € 142 miljoen vanaf 2020. Wij vinden het positief dat de minister bij de actualisatie van de verschillende masterplannen dezelfde uitgangspunten zal hanteren. Bij het in beeld brengen van de kosten pleiten wij ervoor dit op zo'n manier te doen dat de terugverdientijd van deze operatie berekend kan worden. Dan kan de Tweede Kamer een afweging maken over het rendement van de masterplannen en beoordelen of de uitvoering van de plannen volgens schema verloopt. De *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk* bevat in de huidige vorm namelijk onvoldoende informatie over de voortgang van de uitvoering van de masterplannen.

Verder wijzen wij nogmaals op het belang van het uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse bij de actualisatie van de masterplannen. Dan is beter te bepalen wat de toekomstbestendigheid is van de plannen.

Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport lichten wij onze conclusies toe. Eerst volgen twee hoofdstukken waarin we de context schetsen waarin het RVB opereert: het eerste hoofdstuk geeft een korte beschrijving van de werkzaamheden van het RVB en de belangrijkste kenmerken van de vastgoedportefeuille. Het tweede hoofdstuk licht toe welke veranderingen gepaard gaan met de herziening van het rijkshuisvestingsstelsel in 2016. De daaropvolgende vijf hoofdstukken bevatten onze bevindingen langs de lijn van de invalshoeken die we aan het begin van het huidige hoofdstuk beschreven. Aangezien

het onze bedoeling is dat de afzonderlijke hoofdstukken zoveel mogelijk zelfstandig leesbaar zijn, is enige overlap helaas onvermijdelijk.

In bijlage 1 hebben we de conclusies en aanbevelingen samengevat. Bijlage 2 bevat een toelichting op de opzet en uitvoering van het onderzoek. Ook geven we een overzicht van een aantal belangrijke begrippen. In bijlage 3 is een overzicht van gebruikte afkortingen te vinden.

I Het Rijksvastgoedbedrijf

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het RVB is op 1 juli 2014 ontstaan uit een fusie van vier vastgoedorganisaties: de Rijksgebouwendienst (RGD), de Dienst Vastgoed Defensie (DVD), het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB) en de directie Rijksvastgoed van het Ministerie van BZK. Het doel van de fusie is om het rendement van het vastgoed van de rijksdienst te verhogen en besparingen op de uitvoeringskosten te realiseren. Het RVB beheert de grootste vastgoedportefeuille van Nederland, die bovendien een zeer diverse samenstelling heeft. De portefeuille bestaat zowel uit kantoorhuisvesting als uit specialties. Specialties zijn gebouwen die bestemd zijn voor bedrijfsprocessen die specifieke eisen stellen aan locatiekeuze of inrichting, of die gedeelde huisvesting met anderen uitsluiten.

De organisatie

Het RVB is, behalve voor het verzorgen van de huisvesting van het Rijk, ook verantwoordelijk voor beheer en onderhoud, aan- en verkoop, nieuwbouw, verbouw en renovatie, ontwikkeling en herontwikkeling.

Het RVB heeft een jaarlijkse omzet van ongeveer € 1,6 miljard.⁴ Het merendeel van dit bedrag wordt ingebracht door de voormalige RGD. De formatie van het RVB is in totaal 1.775 fte (zie figuur 1).

Het is de bedoeling dat het RVB een agentschap wordt van het Ministerie van BZK. Oorspronkelijk was het streven dat het RVB per 1 januari 2015 de status van agentschap zou krijgen. De planning was dat op dat moment ook het personeel van de DVD formeel in dienst zou komen bij het Ministerie van BZK. Die datum is echter niet gehaald doordat het RVB op dat moment nog niet voldeed aan de voorwaarden voor de instelling van een agentschap. Het Ministerie van Financiën, dat toetst of een organisatie aan deze voorwaarden voldoet, kwam in oktober 2014 tot de conclusie dat het RVB verbeteringen moet realiseren in het kostprijsmodel, de governance, de doelmatigheid en de integratie van administratieve systemen. Het Ministerie van BZK heeft het Ministerie van Financiën dan ook gevraagd om de aanvraag voor de agentschapsstatus aan te houden. Ten tijde van ons onderzoek was het RVB bezig om verbeteringen op de genoemde punten te realiseren. Het is nog niet bekend wat de nieuwe streefdatum is voor het verkrijgen van de agentschapsstatus.

4

Dit is de netto-omzet: de omzet van de departementen, de omzet van moederdepartement BZK (o.a. monumenten met een erfgoedfunctie) en omzet van derden (huuropbrengsten). De netto-omzet is exclusief de posten overige baten (RGD) en bijzondere baten (DVD), zoals boekwinstverkoop van onroerend goed.

Figuur 1 Overzicht formatie, omzet en vastgoedportefeuille RVB

Rijksvastgoedbedrijf (RVB)

(31-12-2013)^a

Formatie

Totaal 1.775 fte



■ RVOB ■ DVD/Defensie
■ RGD ■ Directie Rijksvastgoed

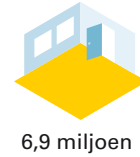
Omzet

Ca. € 1,6 miljard

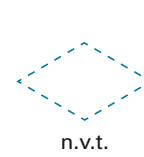


Brutovloeroppervlakte (m²)

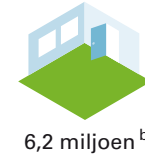
RGD



RVOB



DVD (1-7-2014)



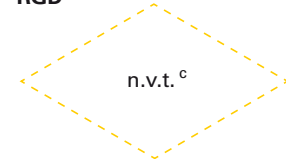
Aantal hectare grond

RVOB

81.000
(exclusief grond
in verkoop)

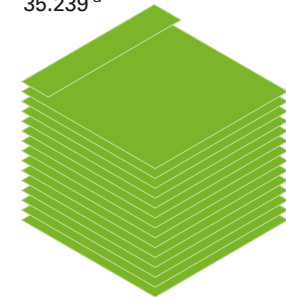


RGD



DVD (1-7-2014)

35.239^d



Gebouwenportefeuille RGD

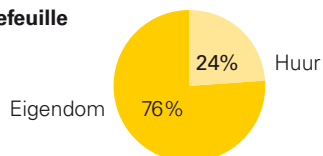
Kantoorpanden en specialties

Kantoorpanden
2,9 miljoen m²
41%

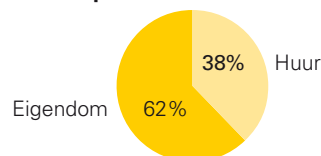
Specialties
4 miljoen m²
59%

Eigendomsverhouding

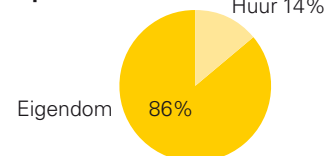
Totale
portefeuille



Kantoorpanden



Specialties



^a Het betreft de gegevens van RGD, RVOB en DVD die op 1 juli 2014 zijn opgegaan in het RVB.

^b Blijft voor meer dan 99% in eigendom van Defensie. Het RVB is alleen verantwoordelijk voor het beheer.

^c De RGD registreert alleen brutovloeroppervlakte, geen hectare grond.

^d Blijft volledig in eigendom van Defensie. Het RVB is verantwoordelijk voor het beheer.

Ondanks dat de instelling van het agentschap is uitgesteld, is de ministeriële verantwoordelijkheid voor de DVD wel per 1 januari 2015 overgegaan van de minister van Defensie naar de minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR, 2015a). In ons verwoordingsonderzoek zullen wij nader aandacht besteden aan de overdracht van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de DVD.

Overheveling van taken en organisatie van de DVD van het Ministerie van Defensie naar het Ministerie van BZK

Via een Koninklijk Besluit zijn de taken en organisatie van de DVD overgeheveld van het Ministerie van Defensie naar het Ministerie van BZK. Daarmee wordt de DVD een agentschap van het Ministerie van BZK. In dit besluit is opgenomen dat 'de overige organisatorische alsmede de personele en rechtspositionele aspecten van de overgang van de verantwoordelijkheid voor het genoemde beleidsterrein nader worden uitgewerkt in overleg tussen de minister van Defensie, de minister van BZK en de minister voor WenR. Dit betreft onder meer de overgang dan wel de toerekening van personeel.' (Besluit herindeling met betrekking tot vastgoed Defensie). Begin februari 2015 hebben de directeur-generaal van het RVB en de commandant van het Commando Dienstencentra (CDC) van het Ministerie van Defensie een overdrachtsprotocol opgesteld voor de financiële en economische zaken en voor de inkoop. Voor deze onderwerpen wilden zij per direct heldere afspraken maken. Naar verwachting zal in het tweede kwartaal van 2015 een overkoepelend overdrachtsprotocol worden afgesloten, waarin ook afspraken worden gemaakt over ICT-systemen, rechtspositionele aspecten, bedrijfshulpverlening, facilitaire zaken, administraties en dergelijke.

Samenstelling portefeuille

Het RVB beheert een portefeuille van in totaal 13,1 miljoen m² brutovloeroppervlak (BVO) aan gebouwen en 116.239 hectare aan gronden. Het vastgoed van de DVD is vrijwel volledig in eigendom van het Ministerie van Defensie. Alleen een klein aantal kantoren van Defensie is per 1 januari 2015 eigendom geworden van het RVB. De afspraken over de dienstverlening door het RVB aan Defensie zijn vastgelegd in een convenant tussen beide partijen.

De portefeuille van de voormalige RGD bestaat zowel uit kantoorhuisvesting als uit specialties. De specialties maken iets meer dan de helft uit van de portefeuille. De specialties zijn onder te verdelen in twee categorieën: specialties die onder het rijkshuisvestingsstelsel vallen (62% van het totale brutovloeroppervlak van de specialties) en specialties die daarbuiten vallen (38% van het totale brutovloeroppervlak van de specialties). Tot die laatste categorie behoren het Ministerie van Algemene Zaken, de Hoge Colleges van Staat, de paleizen, monumenten en zelfstandige rechtspersonen waarmee de Staat huurovereenkomsten heeft afgesloten. Deze specialties vallen buiten de scope van ons onderzoek.

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) is de grootste gebruiker van de specialties die onder het rijkshuisvestingsstelsel vallen.⁵ In totaal 81% van het brutovloeroppervlak van de specialties wordt gebruikt voor onder meer gevangenissen en gerechtsgebouwen.

In 2013 had de RGD in totaal 76% van het brutovloeroppervlak van de vastgoedportefeuille in eigendom, 24% werd gehuurd van derden. De specialties zijn vaker in eigendom dan de kantoren (respectievelijk 86% en 62%).

5

Het vastgoed van de Nationale politie valt buiten het rijkshuisvestingsstelsel. Dat geldt ook voor het vastgoed dat in eigendom is van het Ministerie van Defensie.

2 Het rijkshuisvestingsstelsel

In 2016 wordt het rijkshuisvestingsstelsel herzien: meer centrale sturing en vereenvoudiging in taakverdeling en beprijzing moeten leiden tot kostenreductie en een doelmatiger bedrijfsvoering. Het stelsel voor de kantoorhuisvesting is vrijwel geheel uitgewerkt, voor de specialties is dat nog niet het geval.

Het rijkshuisvestingsstelsel

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) opereert binnen de kaders van het rijkshuisvestingsstelsel (RHS). Dit stelsel regelt de huur-verhuurrelatie tussen ministeries en het RVB. Kort gezegd komt het erop neer dat het RVB gebouwen beschikbaar stelt en ministeries aan het RVB een gebruiksvergoeding betalen voor het gebruik daarvan.

Binnen het RHS wordt een onderscheid gemaakt tussen twee typen gebouwen: kantoorgebouwen en specialties. Met specialties worden gebouwen bedoeld die bestemd zijn voor bedrijfsprocessen die specifieke eisen stellen aan locatiekeuze of inrichting, of die gedeelde huisvesting met anderen uitsluiten.

Veranderingen in het rijkshuisvestingsstelsel

In 2011 heeft het kabinet-Rutte/Verhagen besloten om het RHS te herzien (BZK, 2011a). Aanleiding was een evaluatie van het stelsel in 2010. Daaruit bleek een aantal nadelen van het huidige stelsel, waaronder het ontbreken van voldoende prikkels op bovendepartementaal niveau om doelmatig met huisvesting om te gaan, hoge administratieve lasten voor zowel het RVB als de departementen en concentratie van financiële risico's bij de departementen. De kern van het nieuwe stelsel is: meer centrale sturing, kostenreductie en vereenvoudiging in taakverdeling en beprijzing, met als doel een doelmatiger bedrijfsvoering van de rijkshuisvesting. Daarbij staat niet 'het individuele klantbelang' van departementen centraal, maar 'het optimaal benutten van de gebouwenvoorraad' (BZK, 2011a).

Er is gekozen voor een gefaseerde invoering die op 1 januari 2016 moet zijn afgerond. Het nieuwe RHS was ten tijde van dit onderzoek voor kantoorgebouwen verder uitgewerkt dan voor specialties. Bij de masterplannen kantoorhuisvesting heeft de besluitvorming al plaatsgevonden volgens het nieuwe sturingsmodel. In april 2009 heeft de ministerraad namelijk besloten om een aantal ministeries gezamenlijk te huisvesten. Dit besluit is door het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de toenmalige Rijksgebouwendienst (RGD) uitgewerkt in twaalf provinciale masterplannen en één masterplan voor Den Haag (zie hoofdstuk 7).

Tabel 1 Overzicht belangrijkste veranderingen in het RHS

	Oud	Nieuw	
	Kantoren + specialties	Kantoren	Specialties
Sturing- hoe georganiseerd <ul style="list-style-type: none"> • Omvang • Kwaliteit • Locatie • Tijdstip van realisatie 	Decentraal (departementen)	Centraal (het DGOBR stelt masterplannen op en normeert kwaliteit kantoorhuisvesting; departementen geven gewenste aantal werkplekken aan; RVB wijst huisvesting toe binnen kaders van masterplannen)	Decentraal (departementen); inrichting van <i>single points of contact</i> per beleidssector als contractpartners voor het RVB
Beprijzing	Prijs per gebouw, afhankelijk van kosten pand en looptijd contract; looptijd afgestemd op afschrijvingstermijn investeringen	Prijs per regio, 5 jaar vast, 1 jaar opzegtermijn (3 regio's: Den Haag, Randstad, overig Nederland)	Prijs per complex (meerdere bij elkaar horende gebouwen)
Bekostiging	Decentrale huisvestingsbudgetten	Decentrale huisvestingsbudgetten	Decentrale huisvestingsbudgetten
Risico op kostenoverschrijding- bij wie <ul style="list-style-type: none"> • Leegstand • Onderhoud • Projecten⁶ • Rente • Energie • Boekwaarde 	Departement Departement Departement Departement Departement RVB	RVB RVB RVB RVB RVB RVB	Nog in ontwikkeling RVB Nog in ontwikkeling Nog in ontwikkeling Nog in ontwikkeling Nog in ontwikkeling

In feite kunnen we vanaf 2016 spreken van twee rijkshuisvestingsstelsels, gezien de verschillen in sturing, beprijzing en risicoverdeling: één voor kantoren en één voor specialties.

Met het nieuwe stelsel komen alle kosten voor kantoorhuisvesting ten laste van het RVB, die ze vervolgens, via een vaste regioprijs per vierkante meter en naar rato van het aantal vierkante meters dat in gebruik is, doorbelast naar de departementen. De kantoorpanden zijn in drie prijsregio's verdeeld: Den Haag, Randstad en de rest van Nederland. De huisvestingscontracten die departementen afsluiten zijn voor onbepaalde tijd met een opzegtermijn van één jaar. De egalisatievordering (te weinig betaalde gebruiksvergoeding in de voorgaande periode) bij beëindiging van de huur voordat het contract afgelopen is, speelt in het nieuwe stelsel geen rol meer.

6

Bedoeld is het risico op kostenoverschrijdingen bij het uitvoeren van functionele aanpassingen.

Egalisatie

In het oude stelsel was er sprake van een egalisatievordering. Uitgangspunt was een constante huurprijs over de contractperiode, afgezien van de toegepaste indexering. De jaarlijkse opbrengst was een constante reeks, terwijl de kosten van rente en afschrijving wel per jaar varieerden. In het oude stelsel werd het verschil tussen de baten en lasten van de rente en de afschrijving jaarlijks op contractniveau ‘geëgaliseerd’. Dit werd op de balans van de RGD tot uitdrukking gebracht in een langlopende afdwingbare vordering op de gebruikers. Als departementen hun contract voortijdig opzegden, moesten zij deze egalisatievordering (het verschil tussen de werkelijk betaalde gebruiksvergoeding en de verschuldigde gebruiksvergoeding) betalen aan de RGD.

Met de invoering van het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel vervalt deze werkwijze. De stand van de egalisatievordering per 31 december 2015 is inmiddels met alle ministeries afgerekend. Voor specialties is nog niet besloten over de egalisatie (WenR, 2014a).

Transitie van het oude naar het nieuwe stelsel voor kantoren

Beprijzing

In het nieuwe stelsel draagt het RVB de integrale verantwoordelijkheid voor alle kantoorpanden (dat wordt de ‘instandhoudingsverplichting’ genoemd; niet alleen de vervangingsinvesteringen, maar ook het dagelijks en planmatig onderhoud) en een aantal andere risico’s waaronder het leegstandsrisico (zie tabel 1). Om hiervoor voldoende financiële ruimte te hebben, heeft het RVB de tarieven voor de kantoorhuisvesting 2016-2020 in de drie prijsregio’s als volgt berekend:

1. De gebruiksvergoeding die de departementen aan het RVB betalen, is per 1-1-2013 ‘bevoren’.⁷ Voor de jaren 2016-2020 is de som van deze bevroren gebruiksvergoedingen berekend.
2. Hierbij is een bedrag opgeteld om de kosten te dekken die onder het oude stelsel voor rekening van de departementen kwamen en die in het nieuwe stelsel voor rekening van het RVB komen. Niet voor al deze kosten is al besloten hoe ze in de tarieven worden verwerkt. Voor energieverbruik en voor bepaalde onderdelen van onderhoud (‘afnemerszaken’) is de besluitvorming nog niet afgerond. Tot 1-1-2016 betalen de departementen deze kosten apart. Ook de extra kosten door strengere beveiligingsnormen zullen later nog in de tarieven worden verwerkt.
3. De regioprijzen zijn bepaald door voor elk van de drie regio’s bovenstaande reken-som te maken aan de hand van de kantoorpanden die in die regio in 2020 in gebruik zullen zijn, en dat te delen door het aantal vierkante meters. Zo ontstaat een prijs per vierkante meter per regio.

In de nieuwe tarieven is een vergoeding voor de apparaatskosten van het RVB verwerkt, doordat bij de berekeningen de ‘bevoren’ gebruiksvergoeding als uitgangspunt is genomen. Die bevroren gebruiksvergoeding bevatte al een opslag voor de financiering van de apparaatskosten van het RVB.

In de aanloop naar het nieuwe stelsel hebben de departementen hun egalisatievordering tot en met 31 december 2015 in één keer moeten afbetalen. Inmiddels hebben alle departementen dat gedaan.⁸

De tarieven die nu zijn vastgesteld, moeten worden gezien als een starttarief. Zodra het RVB een sluitend kostprijsmodel ontwikkeld heeft, naar verwachting in 2015, voert het een toets op kostendekkendheid uit (zie ook hoofdstuk 3). Mogelijk leidt dit tot een tussentijdse correctie van de tarieven.

⁷ Volgens de rekenmethodiek die gold in het oude stelsel daalt de gebruiksvergoeding zodra gebouwcomponenten volledig zijn afgeschreven, en stijgt die weer zodra er vervangingsinvesteringen worden gedaan. In het nieuwe stelsel komen de kosten van vervangingsinvesteringen volledig ten laste van het RVB en brengt het RVB een vaste huurprijs in rekening.

⁸ Omdat de bevroren gebruiksvergoeding geheel bestemd is voor de instandhoudingsplicht kan de aflossing van de egalisatievordering daaruit niet meer bekostigd worden (zoals tot 1-1-2013 wel gebeurde).

Bovendien zijn de tarieven bedoeld als ‘fixed’ maar niet ‘firm’. Afgezien van prijspeil-aanpassingen zullen de tarieven worden bijgesteld bij beleidswijzigingen (wet- en regelgeving en/of nieuwe beleidskaders van het DGOBR) of bij efficiëntieverbeteringen bij het RVB.

Budgetherverdeling tussen departementen

Afgesproken is dat de invoering van de nieuwe beprijzing budgetneutraal wordt uitgevoerd: ieder departement krijgt vanaf 2016 het budget dat nodig is om de nieuwe gebruiksvergoeding te kunnen betalen voor de vierkante meters die het vanaf dat moment afneemt. Het aantal vierkante meter per jaar per departement is vastgelegd in de masterplannen over de kantoorhuisvesting.

Sommige departementen zijn per 1 januari 2016 met vaste, gemiddelde prijzen duurder af dan nu, doordat ze in relatief goedkope objecten zijn gehuisvest en straks hiervoor toch de gemiddelde prijs moeten betalen. Voor andere departementen betekent het hanteren van de vaste prijs juist dat ze minder gaan betalen, doordat ze in relatief dure panden zitten. Om de gewenste budgetneutraliteit te kunnen realiseren, gaat de invoering van het nieuwe RHS daarom samen met een eenmalige herverdeling van de structurele budgetten tussen de departementen.

De kwaliteit van de berekeningen van de eenheidsprijzen en de daaruit volgende budgetherverdelingen zijn door de Auditdienst Rijk (ADR) onderzocht. Volgens de ADR zijn de berekeningen rekenkundig juist en de gebruikte data betrouwbaar. Met het rekenmodel maakt het RVB volgens de ADR aannemelijk dat het de bevroren gebruiksvergoeding en de aflossing van de egalisatievordering nodig heeft voor de verwachte kosten voor de instandhouding. Wel geeft de ADR aan dat er in de eerste jaren sprake zal zijn van een overdekking. Volgens de ADR is het van belang dat die middelen beschikbaar blijven voor de instandhouding van de bestaande kantoorvoorraad (kapitaallasten van projecten in de komende jaren), en niet voor andere doeleinden worden ingezet.

Transitie van het oude naar het nieuwe stelsel voor specialties

Het streven is om ook de specialties in het nieuwe RHS onder te brengen. Hiervoor zijn de volgende hoofdlijnen vastgelegd:

- Inrichting van single points of contact per beleidssector. Dit moet tot bestuurlijke vereenvoudiging leiden, omdat hiermee voor het RVB het aantal contractpartners aan de zijde van de departementen vermindert. Inmiddels zijn 15 beleidssectoren aangewezen.
- De beprijzing wordt vereenvoudigd: er komt een prijs per complex (een samenhangende verzameling gebouwen).
- Het RVB stelt voor het onderhoud meerjarenonderhoudsprogramma's op met zeggenschap voor de departementen.

Eerder is al besloten om in de aanloop naar het nieuwe RHS de gebruiksvergoedingen van de departementen voor de specialties te bevriezen op het niveau van 1 januari 2014. De instandhoudingsplicht is overgedragen aan het RVB. Het streven is de invoering van het nieuwe stelsel voor specialties zoveel mogelijk zonder budgetherverdelingen te doen.

Voor specialties is het nieuwe stelsel nog niet uitgekristalliseerd. Een belangrijk discussiepunt bij de vormgeving ervan is welke financiële verantwoordelijkheid bij het RVB komt te liggen en welke verantwoordelijkheid bij de gebruikers van de specialties. Besluitvorming hierover moet nog plaatsvinden.

3 Sturen op financiële doelstellingen

Om de financiële doelstellingen voor de vastgoedportefeuille te realiseren moet je kunnen sturen op kosten en kostendekkendheid. Daarom is het noodzakelijk dat het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) inzicht heeft in alle structurele en incidentele kosten en opbrengsten van het vastgoed. Ook is inzicht nodig in de samenstelling van de portefeuille.

Het RVB streeft ernaar een nieuw agentschap te worden. Een agentschap moet de verbinding kunnen leggen tussen de te leveren prestaties en de daarvoor te maken kosten, zodat vervolgens een kostendekkend tarief voor de gebruikers kan worden vastgesteld. Het RVB heeft momenteel echter nog geen sluitend kostprijsmodel dat de kosten doorvertaalt naar de gebruiker. Daardoor is niet inzichtelijk wat de huisvesting van het Rijk kost en in hoeverre de tarieven die het RVB rekent (meer dan) kostendekkend zijn.

De vorming van het RVB moet leiden tot een verbetering van de doelmatigheid: er moet vanaf 2019 structureel € 25 miljoen op de apparaatskosten worden bespaard. Tot nog toe is er geen businesscase die een goede onderbouwing geeft van de wijze waarop het RVB deze besparing gaat realiseren.

Inzicht in kenmerken vastgoed

De vastgoedadministratie van de voormalige Rijksgebouwendienst (RGD)⁹ bevat in opzet een aantal belangrijke gegevens over de panden uit de portefeuille. Zo kunnen per pand de technische en bouwkundige kwaliteit worden geregistreerd, het brutovloeroppervlak, het eigendomsrecht, de bestemming en de boekwaarde. Of deze gegevens voor alle panden in de administratie zijn opgenomen en actueel zijn, weten we niet, maar in de inrichting van de administratie is erin voorzien. Dit voorbehoud moeten we ook maken bij onze bevindingen over de kosten van vastgoed.

Om te kunnen sturen op de doelmatigheid van keuzes over vastgoed en op (des-)investeringen is het van belang dat het RVB zicht heeft op de actuele marktwaarde van zijn portefeuille. Alleen op die manier kunnen doelmatige keuzes gemaakt worden over aankoop, afstoot, renovatie en de verhouding huur versus eigendom. Op dit moment is beperkte informatie over de actuele marktwaarde van de panden beschikbaar. De WOZ-waarde van grond en opstal, die kan dienen als indicator voor de marktwaarde, is niet voor alle panden opgenomen in de administratie en ook niet in alle gevallen actueel. Op het moment dat besloten is om een pand af te stoten, bepaalt het RVB de actuele marktwaarde via een aparte taxatie. Die waarde is overigens nog niet in de administratie verwerkt voor alle panden die in het kader van de masterplannen voor de kantoorhuisvesting worden afgestoten.

9

We hebben alleen gekeken naar de vastgoedadministratie van de voormalige RGD, niet van het Rijksvastgoeden Ontwikkelingsbedrijf (RVOB) en de Dienst Vastgoed Defensie (DVD). Voor het RVOB hebben we dit niet gedaan, omdat het vrijwel geen panden in regulier beheer heeft. Aangezien het vastgoed van het Ministerie van Defensie vrijwel volledig in eigendom blijft van het departement, hebben we de administratie van de DVD niet onderzocht.

Verskillende waardebegrippen van vastgoed

- Historische kostprijs, ook wel stichtingskosten genoemd: de historische verkrijgingsprijs of vervaardigingsprijs, inclusief alle bijkomende kosten.
- Boekwaarde: de historische kostprijs minus de afschrijvingen.
- WOZ-waarde: de Waardering Onroerende Zaken (WOZ) vormt de basis voor de vaststelling van onder andere de onroerendezaakbelastingen. Deze belastingen worden jaarlijks door de gemeente vastgesteld. De WOZ-waarde is een indicator voor de marktwaarde, maar loopt wel altijd minimaal een jaar achter op de meest recente stand van zaken op de vastgoedmarkt. Zo is voor het belastingjaar 2015 de WOZ-waarde gebaseerd op het waardeniveau op 1 januari 2014.
- Actuele marktwaarde: hieronder verstaan we het bedrag waarvoor een pand kan worden verhandeld tussen goed geïnformeerde partijen, die tot een transactie bereid zijn en onafhankelijk van elkaar zijn. Bij de actuele marktwaarde wordt rekening gehouden met kosten die gemaakt moeten worden voor eventuele herontwikkeling.

Inzicht in kosten vastgoed

Vastgoed is een middel om beleidsdoelen te realiseren. Aan het beheer van vastgoed zijn zowel eenmalige als structurele kosten en uitgaven verbonden. Al deze kosten zijn de resultante van beleidskeuzes.

Eenmalige en structurele kosten en uitgaven

Op moment van oplevering van een pand en bij tussentijdse investeringen moet het RVB betalen: dit zijn eenmalige uitgaven (ook wel de investeringskosten genoemd). Omdat het RVB dit bedrag over het algemeen leent, vertalen deze eenmalige uitgaven zich in terugkerende jaarlijkse kapitaallasten. Hetzelfde geldt voor tussentijdse investeringen in een pand.

Nadat het pand is gebouwd moet het ook onderhouden worden. Dit zijn structurele, terugkerende kosten voor de exploitatie. Over de totale levensduur van een pand genomen zijn de kosten voor de exploitatie en de lening over het algemeen aanzienlijk hoger dan de uitgaven aan het neerzetten van het pand. Bovendien kunnen concessies die tijdens de bouw aan de kwaliteit gedaan worden, bijvoorbeeld om de investeringskosten te drukken, leiden tot hogere exploitatiekosten.

Bij de kosten van vastgoed maken we onderscheid naar investeringskosten, exploitatiekosten en kapitaallasten. Hieronder gaan we op alle drie afzonderlijk in.

Investeringskosten

Investeringskosten voor een pand bestaan uit de oorspronkelijke investeringskosten (aankoop, stichtingskosten) op het moment van verwerven en extra (tussentijdse) investeringen, bijvoorbeeld als het gebouw gerenoveerd moet worden. Het RVB maakt in zijn vastgoedadministratie gebruik van de boekwaarde als weergave van de investering. Deze bestaat uit de initiële investering (aankoopsom of historische stichtingskosten) minus de tussentijdse afschrijvingen. Tussentijdse bijbehorende extra investeringen heeft het RVB ook in de administratie opgenomen.

Exploitatiekosten

De exploitatiekosten voor een vastgoedbeheerder bestaan uit de jaarlijkse kosten die gemaakt worden voor onderhoud, leegstand, verzekering en administratief beheer van het pand.¹⁰ Ook de apparaatskosten van het RVB zijn onderdeel van de exploitatiekosten. Met uitzondering van de verzekeringskosten is ons beeld dat de vastgoedadministratie van de RGD erop is ingericht om de gerealiseerde exploitatiekosten te registreren. Het is niet nodig om de verzekeringskosten te registreren, aangezien het Rijk panden niet verzekert.

¹⁰

Tot 2016 komen de kosten voor energieverbruik en bepaalde onderdelen van onderhoud ('afnemerszaken') niet voor rekening van het RVB maar van de departementen (zie hoofdstuk 2).

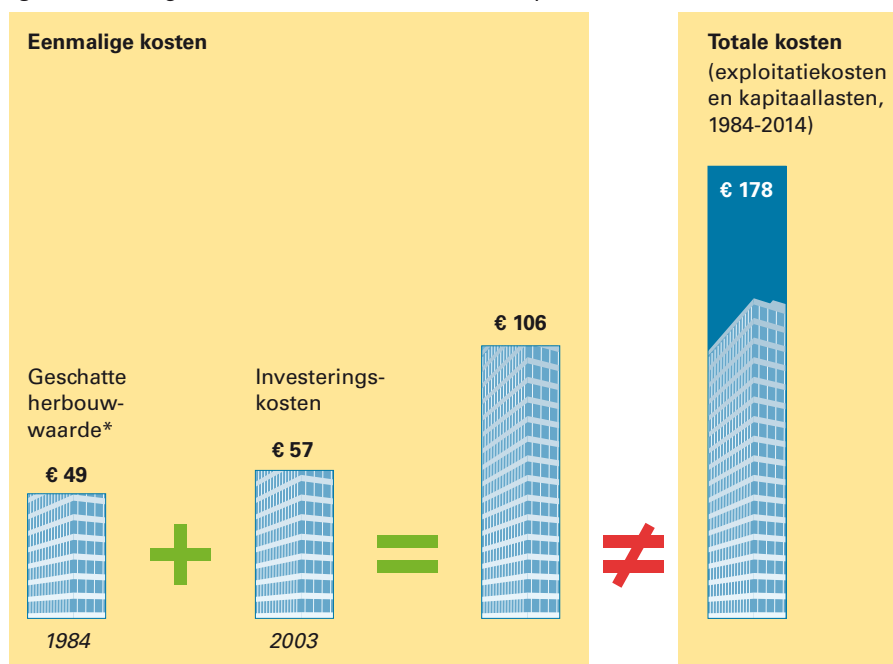
Kapitaallasten

De kapitaallasten voor een pand bestaan uit rente en afschrijving. In de vastgoedadministratie van de RGD zijn zowel de rente als de afschrijvingen opgenomen.

Voorbeeld: Kosten van een kantoorgebouw

In figuur 2 en 3 laten we als voorbeeld zien hoe de kosten van een kantoorpand van het RVB zijn opgebouwd. Het kantoor is gebouwd in 1969. Over een periode van dertig jaar zijn de structurele kosten van het gebouw (totaal € 178 miljoen) aanzienlijk hoger dan de optelsom van de eenmalige uitgaven aan het gebouw in diezelfde periode (€ 49 + € 57 = € 106 miljoen).

Figuur 2 Eenmalige kosten versus structurele kosten in de periode 1984 tot en met 2014



Bedragen in € miljoen

* We hebben gebruik gemaakt van de geschatte herbouwwaarde in 1984, omdat de oorspronkelijke stichtingskosten uit 1969 niet bekend zijn.

Joris Fiselier Infographics

Investeringskosten voorbeeldgebouw

Het RVB schat dat de herbouwwaarde (als indicatie van de stichtingskosten) van het gebouw in 1984 rond de € 49 miljoen lag.¹¹ In 2003 is het pand voor € 57 miljoen compleet gerenoveerd (nieuwe gevel, installaties en inbouw) en in 2013 is er een investering in de installaties gedaan van € 0,4 miljoen. De totale eenmalige uitgaven aan het gebouw bedragen dus € 106 miljoen.

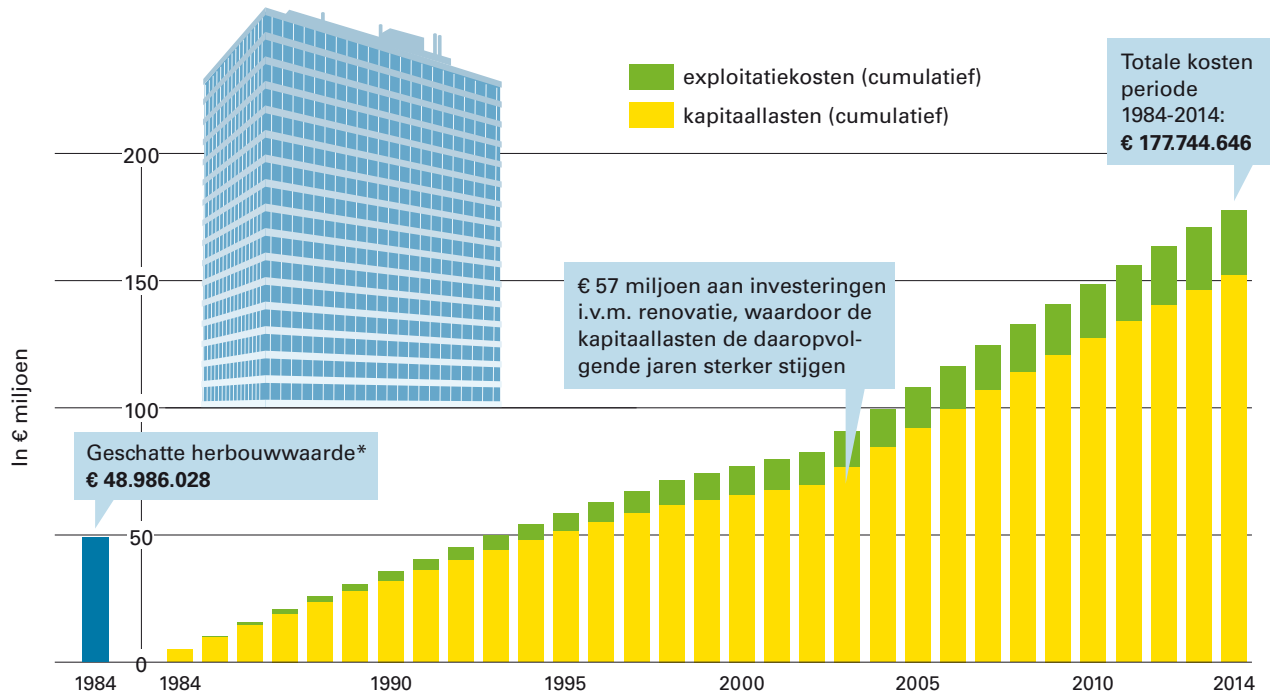
De herbouwwaarde van het kantoorgebouw wordt in 2015 op € 204 miljoen geschat en de boekwaarde bedraagt in 2015 € 32 miljoen.

Exploitatiekosten en kapitaallasten voorbeeldgebouw

Onderstaande figuur laat zien wat de jaarlijkse exploitatiekosten en kapitaallasten van het gebouw zijn in de periode van 1984 tot en met 2014.

¹¹

Van de periode vóór 1984 zijn geen cijfers beschikbaar. In 1999 is een benadering van de herbouwkosten in 1984 opgesteld.

Figuur 3 Overzicht jaarlijkse exploitatiekosten en kapitaallasten

* We hebben gebruik gemaakt van de geschatte herbouwwaarde in 1984, omdat de oorspronkelijke stichtingskosten uit 1969 niet bekend zijn.

Joris Fiselier Infographics

Bron: RVB¹²

De figuur laat zien dat de structurele kosten voornamelijk bestaan uit kapitaallasten. Het totaal aan exploitatiekosten in de periode 1984-2014 bedraagt € 26 miljoen en het totaal aan kapitaallasten in diezelfde periode € 152 miljoen. Het verloop van de kapitaallasten hangt samen met momenten waarop tussentijdse investeringen worden gedaan.

Integratie vastgoedadministraties

Met de vorming van het RVB worden de vastgoedadministraties van de afzonderlijke agentschappen geïntegreerd. Een nieuw systeem aanschaffen, inrichten en implementeren moet zorgvuldig gebeuren en kost veel tijd. Dit is op zijn vroegst in 2017 gerealiseerd.

Vooralsnog gebruiken de RGD, het RVOB en de DVD hun eigen administratieve systemen. De sturings- en managementinformatie komt daardoor tot en met 2016 nog uit de bestaande losse systemen en wordt vervolgens geconsolideerd. Deze situatie zorgt voor risico's in het financieel beheer en voor extra complexiteit in de totstandkoming van (financiële) sturingsinformatie.

Sturing op kosten in het agentschapmodel

Het RVB bestaat momenteel uit drie agentschappen die samen één nieuw agentschap moeten gaan vormen (zie ook hoofdstuk 5). Het doel van het agentschapmodel binnen de rijksoverheid is het stimuleren van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. De kerngedachte is dat het uitvoerende agentschap vooraf afspraken maakt met zijn opdrachtgever(s) over prestaties, kwaliteit, kosten en het dragen van risico's. Tijdens de uitvoering vindt monitoring plaats op grond van deze afspraken en uiteindelijk wordt afgerekend op basis van de geleverde prestaties. Dat betekent dat het agentschap voor zijn prestaties (producten en diensten) tarieven in rekening brengt bij de afnemers van die diensten. Volgens de Regeling agentschappen moeten de tarieven

12

Het RVB maakt bij de exploitatiekosten onderscheid naar de kosten voor (1) planmatig onderhoud, (2) dagelijks onderhoud en storingen, en (3) de kosten voor leegstand, heffingen en apparaatskosten. De hier getoonde exploitatiekosten zijn niet de bedragen die daadwerkelijk aan kosten voor het pand gemaakt zijn, maar de bedragen zoals het RVB die ter dekking van deze kosten in de gebruiksvergoeding in de vorm van een opslag in rekening heeft gebracht bij de gebruiker.

minimaal kostendekkend zijn. Zijn de tarieven meer dan kostendekkend, dan groeit het eigen vermogen van het agentschap. Komt het eigen vermogen boven de gestelde norm, dan vloeit het overschot terug naar het ministerie dat eigenaar is van het agentschap.¹³

Kostprijsmodel en tarieven

Geen sluitend kostprijsmodel aanwezig

Het Ministerie van Financiën heeft in oktober 2014 vastgesteld dat het RVB nog geen sluitend kostprijsmodel heeft waarmee de relatie gelegd kan worden tussen de producten en diensten die het RVB levert en de kosten die daar tegenoverstaan. Dit heeft er onder meer mee te maken dat:

- het RVB de berekening van de kostprijs baseerde op de begrotingen van de RGD, de DVD en het RVOB en niet op de gerealiseerde kosten van voorgaande jaren.
- er geen volledige en voldoende gedetailleerde tijdregistratie voorhanden was. Daardoor konden de apparaatskosten van het RVB niet worden toegerekend aan de producten.
- het RVB verschillende methodieken gebruikte die tot het doorbelasten van kosten per product leiden. Daardoor is er geen uniformiteit in de bekostiging van het RVB.

Als gevolg van het ontbreken van een sluitend kostprijsmodel is op dit moment geen aansluiting te maken tussen de werkelijke kostprijs en het tarief dat het RVB bij de departementen in rekening brengt voor de huisvesting die ze afnemen. Dit vormt een risico voor de doelmatigheid van het Rijk, omdat daardoor niet kan worden vastgesteld of de departementen samen mogelijk te veel of te weinig betalen voor het vastgoed dat ze afnemen. Als het tarief hoger ligt dan de kostprijs, maakt het RVB ‘winst’ ten koste van de departementen. Het omgekeerde is echter ook het geval: als het tarief lager ligt dan de kostprijs, draait het RVB ‘verlies’.

Inzicht in de feitelijke kosten is ook voor de eigenaar van het RVB - de secretaris-generaal (SG) van het Ministerie van BZK - van belang voor de financiële beheersing van het RVB.

Voor de kantoorhuisvesting werkt het RVB vanaf 2016 met drie regiotarieven: voor Den Haag, voor de rest van de Randstad en voor de rest van Nederland. Met het oog op de doelmatigheid sluiten wij ons aan bij de aanbeveling van de Auditdienst Rijk (ADR) om de financiële en vastgoedadministratie zo in te richten dat het RVB voldoende inzicht heeft in de daadwerkelijke kostendekkendheid per jaar binnen de drie regio's.

Kostendekkendheid tarieven

Naar aanleiding van de opmerkingen van het Ministerie van Financiën is het RVB aan de slag gegaan om het kostprijsmodel verder uit te werken. Op het moment dat het kostprijsmodel is vastgesteld, zal het RVB een toets uitvoeren op de kostendekkendheid van de regiotarieven. Als de uitkomsten daartoe aanleiding geven, zullen de tarieven in het daaropvolgende jaar worden aangepast. Dit is een uitzondering op de normale gang van zaken: in het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel stelt de SG van het Ministerie van BZK de tarieven voor een periode van vijf jaar vast.

Als het RVB de kostendekkendheid van de tarieven gaat toetsen, is het van belang dat het ook het realiteitsgehalte bepaalt van de aannames die ten grondslag lagen aan de regiotarieven voor de kantoorhuisvesting. Daarmee kan worden voorkomen dat de

¹³

Het Ministerie van Financiën stelt de omvang van het eigen vermogen van het RVB vast op het moment dat het de status van agentschap krijgt. Voor de RGD geldt, in afwijking van artikel 27, lid 4 van de Regeling agentschappen, de afspraak om een eigen vermogen van minimaal € 35 mln. en maximaal € 130 mln. aan te houden. Deze afwijking is verlengd tot uiterlijk 31 december 2015 of, indien eerder, tot het moment waarop het RVB als agentschap van start gaat.

tarieven te hoog zijn of juist minder dan kostendekkend. Het RVB heeft de regiotarieven namelijk bepaald met behulp van een rekenmodel waarin de tarieven op 1 januari 2013 het vertrekpunt vormden. Bij de berekening is gebruik gemaakt van veronderstellingen, prognoses, aannames en schattingen. Wij vragen met name aandacht voor:

- de aanbeveling van de ADR om de aannames voor de kostenontwikkeling van de noodzakelijke vervangingsinvesteringen periodiek te herijken.
- de opmerkingen van de ADR over de aannames die gemaakt zijn voor de mutatieleegstandskosten (doorlopende kosten tijdens de verbouwingsperiode). Deze kosten zullen oplopen als de uitvoering van de masterplannen voor de kantoorhuisvesting trager verloopt dan aangenomen. Hier zijn al indicaties voor (zie hoofdstuk 7). In dat geval is het mogelijk dat de tarieven stijgen.

Efficiëntieverbetering door vorming RVB

In de Hervormingsagenda Rijksdienst¹⁴ is afgesproken dat de vorming van het RVB moet leiden tot een structurele besparing van € 25 miljoen per jaar vanaf 2019 op de apparaatskosten. In ons verantwoordingsonderzoek 2013 hebben wij geconstateerd dat hieraan geen onderbouwing in de vorm van een businesscase ten grondslag ligt (Algemene Rekenkamer, 2014e). De totale apparaatskosten van het RVB bedroegen in 2013 € 203 miljoen op een totale omzet van € 1,6 miljard.

In het kader van de aanvraag voor de agentschapsstatus heeft het RVB alsnog een businesscase opgesteld voor de te behalen doelmatigheid waarbij het uitging van een jaarlijkse structurele besparing van € 21,4 miljoen. Dit omdat de Regeling agentschappen vereist dat een nieuw te vormen agentschap aantoonde dat het 'doelmatiger gaat werken dan als dienstonderdeel van het betrokken ministerie en aangeeft hoe de dienst als agentschap de doelmatigheid tenminste gedurende de vijf daarna volgende jaren verder zal ontwikkelen.'

Het Ministerie van Financiën heeft vastgesteld dat de businesscase die het RVB heeft opgesteld niet voldoet aan de rijksbrede eisen die aan een dergelijke analyse worden gesteld. Volgens het ministerie is het onduidelijk welk deel van de beoogde besparingen autonoom het gevolg van factoren buiten het RVB is (bijvoorbeeld de masterplannen kantoorhuisvesting) en welke doelmatigheidsverbetering het RVB zichzelf oplegt. Doordat het RVB momenteel geen sluitend kostprijsmodel heeft, is niet te bepalen hoe een daling van de apparaatskosten bij het RVB als gevolg van de fusie zich doorvertaalt in het tarief dat gebruikers betalen.

4 Sturen op maatschappelijke doelen

Het kabinet wil, naast besparen op vastgoed, ook dat keuzes over de inzet van rijksvastgoed bijdragen aan de maatschappelijke doelen van het Rijk en andere overheden, zoals duurzaamheid en behoud van werkgelegenheid. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) heeft eerste stappen gezet om het bijdragen aan maatschappelijke doelen uit te werken. Daarnaast heeft de minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) recent convenanten afgesloten met een aantal gemeenten om samen op zoek te gaan naar nieuwe bestemmingen voor het vastgoed dat het Rijk de komende tijd afstoot.

De te realiseren financiële en maatschappelijke doelstellingen kunnen elkaar in de praktijk bijten. Daarom is het van belang dat de rijksoverheid transparant is over de afwegingen die worden gemaakt bij vastgoedbeslissingen. Momenteel is nog niet transparant hoe de keuze plaatsvindt tussen het bijdragen met vastgoed aan financiële doelen enerzijds en aan maatschappelijke doelen anderzijds. Een noodzakelijke voorwaarde hiervoor is dat het RVB op pandniveau zicht heeft op alle incidentele en structurele kosten en opbrengsten.

Rijksvastgoedportefeuillestrategie: groter maatschappelijk rendement

Het kabinet-Rutte/Asscher streeft ernaar niet alleen het financiële rendement maar ook het maatschappelijk rendement van rijksvastgoed te verhogen. Daarvoor is volgens het kabinet een sterkere sturing vanuit het beleid op het handelen met rijksvastgoed nodig. Door vastgoed naast het primaire gebruik ook in te zetten voor andere beleidsdoelen, kunnen extra opbrengsten worden gegenereerd. De eerste Rijksvastgoedportefeuillestrategie (RVPS), die in december 2013 is vastgesteld, is bedoeld om hieraan bij te dragen. Het kabinet wil dit concreet maken door per regio in kaart te brengen hoe gericht handelen met vastgoed kan bijdragen aan het realiseren van gebiedsopgaven op onder meer het ruimtelijke en economische domein.

Om dit verder uit te werken heeft het RVB in 2014 in opdracht van de Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed (ICRV) een pilot uitgevoerd in de provincie Flevoland. Daarbij is het RVB nagegaan op welke locaties binnen de provincie het Rijk vastgoed bezit en hoe het Rijk met dit vastgoed kan bijdragen aan de gedeelde beleidsdoelen van het Rijk en de regio. Het RVB heeft onder andere gekeken naar de plannen voor de bereikbaarheid, de luchthaven Lelystad, windenergie, natuur en recreatie en toerisme.

In het najaar van 2014 heeft de ICRV afgesproken dat het RVB ook voor de andere provincies in kaart brengt waar kansen liggen om rijksvastgoed in te zetten voor het sneller en/of beter realiseren van beleid van het Rijk en de regio. Het RVB is hier momenteel mee bezig en zal de uitkomsten met de provincies bespreken. Dan zal moeten blijken of deze verkenning ook tot concrete beslissingen leidt waardoor rijksvastgoed beter bijdraagt aan de maatschappelijke doelen die met (rijks)beleid worden nagestreefd.

Bij de uitvoering van de masterplannen voor de kantoorhuisvesting zal het Rijk door het hele land grote hoeveelheden vastgoed leeg achterlaten. Dit is niet altijd courant vastgoed of vastgoed waar makkelijk een nieuwe bestemming voor gevonden kan worden. De minister voor WenR heeft recent convenanten afgesloten met de gemeenten Den Haag, Lelystad, Zwolle en Haarlem om gezamenlijk op zoek te gaan naar nieuwe bestemmingen voor dit vrijkomende rijksvastgoed. Deze convenanten worden de komende tijd uitgevoerd.

Afstoot van rijksvastgoed: adviezen van Rli en CRa

Zowel de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) als het College van Rijksadviseurs (CRa) hebben zich recent gebogen over het vraagstuk rond de afweging van maatschappelijke en financiële opbrengsten, specifiek als het gaat om de afstoot van rijksvastgoed. Eind 2014 hebben beide hier een advies over uitgebracht aan de minister voor WenR.

De Rli benadrukt het belang van maatschappelijke doelstellingen bij de afstoot van rijksvastgoed en adviseert om die goed af te wegen tegen de haalbare financiële opbrengst. Het Rijk is niet alleen een private eigenaar van vastgoed die verantwoordelijk is voor een hoge verkoopopbrengst, maar heeft daarnaast ook een publieke verantwoordelijkheid als overheid. Een maatschappelijk gewenste herbestemming kan soms minder opbrengst opleveren. Het streven naar maatschappelijk rendement kan in die gevallen strijdig zijn met het streven naar financieel rendement.

Tegelijkertijd erkent de Rli ook dat het lastig is om aan te geven hoe relevante maatschappelijke doelen (van zowel Rijk, provincies als gemeenten) tegen elkaar, en tegen de financiële consequenties ervan, moeten worden afgewogen.

Advies Raad voor de leefomgeving en infrastructuur over vrijkomend rijksvastgoed (2014)

Belangrijke elementen uit het advies van de Rli zijn:

1. *Neem niet alleen rijksbeleid, maar ook beleid van medeoverheden als bron voor het identificeren van maatschappelijke doelen.*

Volgens de Rli is de ambitie om op maatschappelijk rendement te sturen in de Rijksvastgoedportefeuillestrategie 2013 nog onvoldoende uitgewerkt. De raad vindt het om twee redenen belangrijk om het beleid van medeoverheden mee te laten wegen bij beslissingen over rijksvastgoed. Ten eerste is rijksbeleid in toenemende mate op hoofdlijnen geformuleerd en gedecentraliseerd. Ten tweede heeft het handelen met rijksvastgoed gevolgen voor het realiseren van beleid van medeoverheden.

2. *Richt de financiële waardebeoordeling van het vastgoed op de geschiktheid voor een nieuwe functie.*

Besparingen op de huur van objecten en de financiële opbrengsten uit de verkoop van vastgoed kunnen ingezet worden voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Volgens de Rli moet het Rijk bij verkoop uitgaan van de reële verkoopwaarde en niet van bijvoorbeeld de boekwaarde. Maximalisering van de opbrengst bij verkoop moet niet op voorhand de dominante factor zijn. Om te bepalen wie het verlies betaalt of de winst krijgt, moet de beoogde bestemming als uitgangspunt worden genomen.

3. *Zie de weging van maatschappelijke doelen en financiële opbrengsten als gebiedsgericht maatwerk.*

De Rli ziet de afweging tussen maatschappelijke doelen en financiële opbrengsten als een interactief proces van tekenen en rekenen, waarin een weging wordt gemaakt van zachte en harde waarden. Daarbij moet volgens de Rli voorkomen worden dat besluiten te veel vanuit één beleidsportefeuille gemotiveerd worden en andere belangen onvoldoende worden meegewogen. Uiteindelijk is het een politiek-bestuurlijke afweging op welke manier het vastgoed de grootste toegevoegde waarde voor de kwaliteit van een gebied heeft.

De Rli adviseert tevens om gemeenten en provincies een grotere rol te geven bij de besluitvorming over leegkomend vastgoed. De lokale overheid is beter dan het Rijk op de hoogte van de lokale markt en kent de lokale behoeften en wensen. Waar nodig moet een regiobrede weging op portefeuilleniveau gemaakt worden, in aanvulling op de besluitvorming over losse projecten.

Verder beveelt de raad aan om nieuw beleid met substantiële consequenties voor vastgoed in de toekomst te voorzien van een vastgoedparagraaf, zodat de consequenties tijdig in de besluitvorming worden betrokken. De raad adviseert om hierbij niet vooraf maximale opbrengsten in te boeken.

Ook de CRa benadrukt dat het Rijk de opbrengst uit afstoot niet alleen moet beoordelen vanuit financieel-economisch oogpunt (CRa, 2014). Het Rijk moet ook de invloed van afstoot op de lokale ruimtelijke situatie meewegen. De CRa stelt daarom voor om bij de afstoot van vastgoed gebruik te maken van een verkoopstrategie waarin de beste verhouding tussen prijs en kwaliteit centraal staat. Daarmee wordt rijksvastgoed op meer waarden dan alleen de prijs beoordeeld.

De minister voor WenR heeft in een eerste reactie op deze adviezen aangegeven dat 'het RVB [...] weliswaar samen met gemeenten en provincies [werkt] om te zoeken naar nieuwe bestemmingen voor vrijkomend vastgoed van het Rijk, maar [dat] voor het nieuwe gebruik [...] wel gewoon betaald [moet] worden. Het Rijk geeft geen panden of kavels gratis of voor minder geld weg als verkapte subsidie voor maatschappelijk nuttige functies.' (WenR, 2014b).

In de kabinetsreactie van maart 2015 geeft de minister, mede namens de minister van Infrastructuur en Milieu, aan dat het niet zijn inzet is om bij de verkoop van rijksvastgoed alleen maar naar de financiële opbrengst te kijken (WenR, 2015b). Voordat de verkoop van een pand van start gaat, kan een medeoverheid haar maatschappelijke doelen inbrengen waaraan het met het pand wil bijdragen. Op deze manier kunnen volgens de minister de realisatie van maatschappelijke doelstellingen en verkoop van rijksvastgoed worden gecombineerd. Als er extra middelen nodig zijn voor de realisatie van maatschappelijke doelen, dan moeten deze gefinancierd worden door 'de publieke drager van het maatschappelijke doel'. Het Rijk hanteert als uitgangspunt dat een reële prijs wordt betaald voor vrijkomend vastgoed, omdat er geen sprake mag zijn van staatsteun.

Naar aanleiding van beide adviezen wil de minister onderzoeken of de methode van Economisch Meest Voordelige Inschrijving (de zogenoemde EMVI-methode) of soortgelijke methoden toegepast kunnen worden bij bepaalde verkooptransacties. Via de EMVI-methode kunnen in biedprocedures ook andere dan financiële criteria worden meegewogen.

Afweging tussen financieel en maatschappelijk rendement

Streven naar zowel maatschappelijk rendement als financieel rendement van rijksvastgoed betekent dat het Rijk bij vastgoedbeslissingen een afweging moet maken tussen:

- *de bijdrage aan maatschappelijke doelen door de inzet van rijksvastgoed*: aan welk beleid van Rijk, provincie en/of gemeente kan het rijksvastgoed een bijdrage leveren?
- *de financiële consequenties van beslissingen over rijksvastgoed*: wat zijn de incidentele en structurele kosten en opbrengsten van deze beslissing over vastgoed?

Het streven van het kabinet naar zowel financieel als maatschappelijk rendement komt neer op een afweging tussen twee publieke belangen. Het nastreven van maatschappelijke doelen kan soms strijdig zijn met financiële doelstellingen: vastgoedbeslissingen waarin maatschappelijke opbrengsten centraal staan zijn niet per definitie de voordeligste. Als het Rijk bijvoorbeeld een aantal leegstaande kantoorgebouwen in een stad wil afstoten, terwijl in die gemeente behoefte is aan horeca of meer studentenhuisvesting, dan zou transformatie en herbesteding van de kantoren tot bijvoorbeeld restaurants of appartementen positieve maatschappelijke effecten kunnen hebben. Maar

transformatie en herbestemming kosten geld. Ook kunnen maatschappelijke doelen onderling tegenstrijdig zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij doelen van verschillende overheden of van verschillende ministeries.

Wij vinden het van belang dat de rijksoverheid transparant is over haar afwegingen bij vastgoedbeslissingen: wat was de afweging tussen de bijdrage van vastgoed aan maatschappelijke doelen en de financiële kosten en opbrengsten die ermee samenhangen? Deze afweging moet navolgbaar zijn en de minister moet erover verantwoording kunnen afleggen. Momenteel gebeurt dit naar onze mening nog niet voldoende. De minister zou hier een begin mee kunnen maken bij de uitvoering van de convenanten die hij onlangs heeft gesloten met de gemeenten Den Haag, Lelystad, Zwolle en Haarlem. Daarvoor is het noodzakelijk dat het Rijk op pandniveau zicht heeft op alle incidentele en structurele kosten en opbrengsten. Zoals we in hoofdstuk 3 zagen heeft het RVB dit nog niet volledig op orde. Als dit inzicht ontbreekt, is het risico groot dat er suboptimale keuzes worden gemaakt, zowel wat betreft de financiële als de maatschappelijke doelen. Dan is namelijk niet bekend wat een bepaalde keuze kost en oplevert.

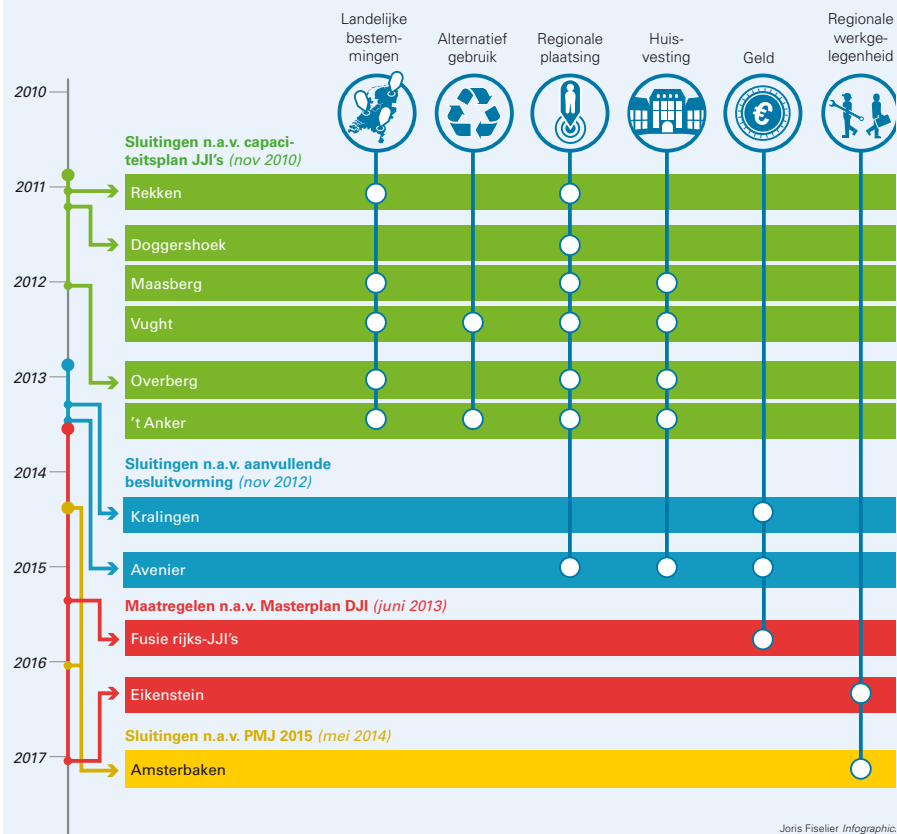
Voorbeeld afweging tussen financiële en maatschappelijke doelen: sluiting van justitiële jeugdinstellingen

De sector Justitiële Jeugdinstellingen (JJI's) maakt ingrijpende veranderingen door als gevolg van de daling van de instroom van jeugdige delinquenten. In 2010 waren er 11 justitiële instellingen met in totaal 17 locaties. In 2014 waren er nog 9 instellingen op 9 locaties over. Er staan nog 2 sluitingen gepland.

De Algemene Rekenkamer heeft in het verantwoordingsonderzoek 2014 onderzocht op welk moment en om welke reden er in de periode 2010-2018 justitiële jeugdinstellingen zijn of worden gesloten (Algemene Rekenkamer, 2015c). In figuur 4 is te zien welke afwegingen een rol hebben gespeeld bij de sluiting van verschillende JJI's.

Deze afwegingen zijn in de afgelopen jaren iets verschoven. Bij de eerste sluitingen speelden vooral beleidsmatige afwegingen van het Rijk een grote rol. Later zijn ook financiële afwegingen belangrijk geweest bij de keuze om instellingen te sluiten. Bij de meest recente sluitingen heeft de wens om regionale werkgelegenheid te behouden zwaar gewogen. De Tweede Kamer heeft de regering namelijk inmiddels verzocht om bij het sluiten van instellingen rekening te houden met de werkgelegenheid in bepaalde krimpregio's met een hoge werkloosheid. Zo is bijvoorbeeld gekozen voor sluiting van een JJI in Amsterdam ten gunste van instellingen in krimpregio's Drenthe en Zuid-Limburg. Dit heeft mogelijk wel gevolgen voor het behalen van de doelen van het beleid, zoals de wens om jeugdigen te plaatsen in een instelling dichtbij hun woonplaats.

Om het maken van onderbouwde keuzes te bevorderen, hebben we de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aanbevolen om een helder en transparant afwegingskader op te stellen voor de wijze waarop hij het stelsel van JJI's in de toekomst wil organiseren. Daarmee kunnen verschillende belangen expliciet in samenhang worden gezien en afgewogen, inclusief de financiële consequenties.

Figuur 4 Redenen voor sluiting justitiële jeugdinstellingen**Afwegingen bij sluiting JJI's**

5 Aansturing RVB

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) is een uitvoeringsorganisatie die in opdracht van diverse rijkspartijen huisvesting levert. De sturingsrelaties tussen het RVB en zijn opdrachtgevers zijn complex. De verschillende opdrachtgevers sturen elk op hun eigen doelen, die in de praktijk tegenstrijdig kunnen zijn. De grootste tegenstelling is die tussen het departementale belang en het rijksbelang. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen RVB en opdrachtgevers is nog niet voldoende helder, maar hier wordt wel aan gewerkt.

Sturing volgens het agentschapsmodel

Momenteel bestaat het RVB uit drie afzonderlijke agentschappen: de Rijksgebouwendienst (RGD), de Dienst Vastgoed Defensie (DVD) en het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB). De bedoeling is dat deze drie agentschappen opgaan in één nieuw agentschap: het RVB. De Regeling agentschappen vereist dat een agentschap een sturingsmodel heeft waarin drie rollen worden onderscheiden: die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Het RVB heeft de rol van opdrachtnemer; de rollen van eigenaar en opdrachtgever lichten we hieronder toe.

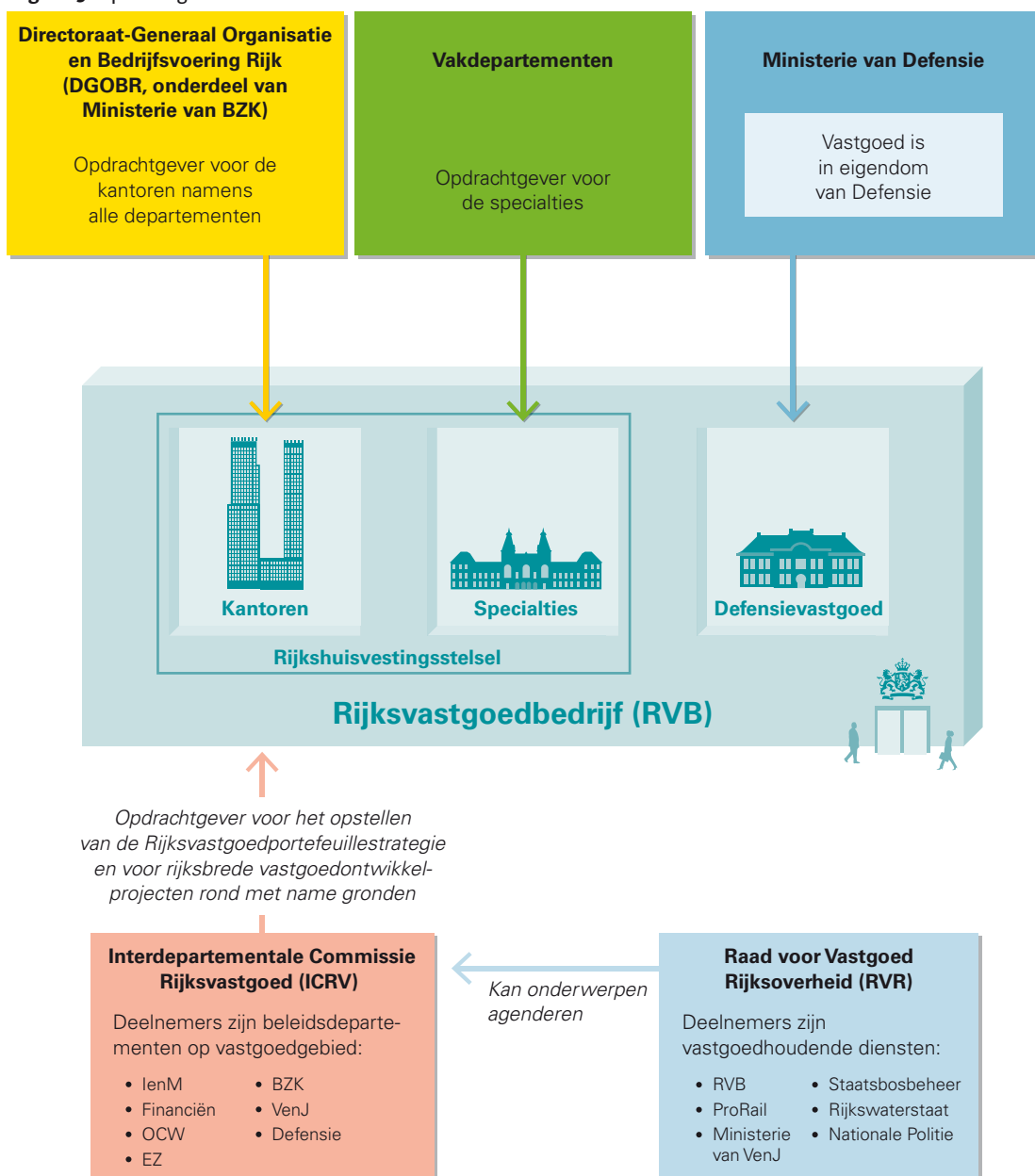
Eigenaar

De secretaris-generaal (SG) van het Ministerie van BZK is sinds 1 januari 2015 de eigenaar van de drie agentschappen. Daarvoor was de minister van Defensie eigenaar van de DVD. De SG stelt onder andere de begrotingen en de jaarrekeningen van de afzonderlijke agentschappen vast. Hij stelt ook de tarieven vast die de gebruikers moeten betalen voor hun huisvesting, gehoord hebbend de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR). Het streven is dat de departementen in de ICBR consensus bereiken over de hoogte van de gebruiksvergoeding. Vervolgens wordt deze uitkomst voorgelegd aan de SG, die een besluit neemt. Op het moment dat het RVB aan de voorwaarden voldoet om de status van agentschap te krijgen, wordt de SG van het Ministerie van BZK ook de eigenaar van het nieuwe agentschap.

Opdrachtgevers

Het RVB heeft vier verschillende soorten opdrachtgevers: het Ministerie van BZK, de vakdepartementen, het Ministerie van Defensie en de Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed (ICVR). Uit ons onderzoek blijkt dat de relaties tussen het RVB en zijn opdrachtgevers complex zijn.

Figuur 5 Opdrachtgevers van het RVB



Het RVB verzorgt de huisvesting voor kantoren en specialties binnen de kaders van het rijkshuisvestingsstelsel (RHS, zie ook hoofdstuk 2 en 6). Het Ministerie van BZK is opdrachtgever voor de kantoren en de vakdepartementen zijn dat voor de specialties. Voor de kantoorhuisvesting treedt het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) van het Ministerie van BZK namens alle departementen op als opdrachtgever voor het RVB.¹⁵ De departementen geven via het DGOBR aan hoeveel werkplekken ze nodig hebben en het RVB wijst vervolgens huisvesting toe. Het DGOBR bepaalt ook de kaders waarbinnen het RVB moet opereren: de regels waaraan de fysieke werkplekken moeten voldoen, het kantorenlocatiebeleid, de gewenste verhouding tussen eigendom en huur, het RHS en de masterplannen voor de kantoorhuisvesting. In de masterplannen ligt het beleid voor de kantoorhuisvesting tot 2020 vast. Er is geen langetermijnvisie op de rijkskantoorhuisvesting voor de periode vanaf 2020. Het sturen op de actuele marktwaarde van panden valt niet binnen de kaders die het DGOBR opstelt. Dit is wel van belang om doelmatig met vastgoed om te kunnen gaan (zie hoofdstuk 3 en 7).

¹⁵

Formeel wordt deze werkwijze van kracht met de invoering van het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel dat op 1-1-2016 wordt ingevoerd, maar in de praktijk treedt het DGOBR nu al namens de departementen op als opdrachtgever voor de kantoorhuisvesting.

Voor de specialties zijn binnen het RHS de afzonderlijke vakdepartementen opdrachtgever van het RVB. Vanuit hun eigen huisvestingsbeleid en -budget bepalen zij de kwantiteit, de kwaliteit en de locatie van de panden.

Voor het vastgoed dat in eigendom is van het Ministerie van Defensie is dat ministerie opdrachtgever van het RVB voor het beheer. Dat vastgoed valt buiten het RHS.

De ICRV is opdrachtgever van het RVB voor het opstellen van de Rijksvastgoedportefeuillestrategie en voor rijksbrede vastgoedontwikkelprojecten rond met name gronden. De ICRV is in 2012 opgericht vanuit de gedachte dat de verschillende vastgoedhoudende diensten van het Rijk niet meer alleen sectoraal moeten worden aangestuurd, maar dat er bij vastgoedbeslissingen ook een rijksbrede afweging moet worden gemaakt. Met niet alleen aandacht voor de financiële opbrengsten, maar ook voor het bereiken van maatschappelijke doelen (zie ook hoofdstuk 4). Deelnemers aan de ICRV zijn de beleidsdepartementen op vastgoedgebied: de Ministeries van BZK (DGOBR), Infrastructuur en Milieu (IenM, voorzitter), Veiligheid en Justitie (VenJ), Defensie, Financiën, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Economische Zaken (EZ). De ICRV heeft alleen een rol in vastgoedzaken die ten minste twee departementen direct of indirect aangaan en is niet de rechtstreekse opdrachtgever van de vastgoedhoudende diensten. De opdracht aan een individuele vastgoedhoudende dienst wordt gegeven door het departement waar de dienst onder valt.

De vastgoedhoudende diensten zelf maken deel uit van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR). Dat zijn trouwens niet alleen de vastgoedhoudende diensten van het Rijk (zoals het RVB), maar ook de vastgoedhoudende diensten op afstand van het Rijk (zoals ProRail). De RVR zorgt onder andere voor de verbinding tussen de beleidsvoornemens die in de ICRV zijn besproken en de primaire processen van de vastgoedhoudende diensten, bijvoorbeeld door te kijken naar de praktische uitvoerbaarheid van die beleidsvoornemens. De RVR heeft zelf geen beslissingsbevoegdheid, maar kan wel onderwerpen agenderen bij de ICRV.

Aansturing vanuit verschillende belangen

De verschillende opdrachtgevers van het RVB sturen elk op andere doelen, die niet altijd te verenigen zijn. Het Ministerie van BZK opereert vanuit het perspectief van een efficiënte bedrijfsvoering van het Rijk. Voor de kantoorhuisvesting staan dan leegstandsbeheer en kostenreductie centraal. De departementen zijn voor hun specialties vooral gericht op de eigen bedrijfsvoering. Zij streven naar zo laag mogelijke kosten voor de primaire processen. De huisvestingskosten hebben daarin geen overheersende rol, omdat die maar een relatief klein deel uitmaken van de totale kosten. De ICRV bekijkt de inzet van vastgoed vanuit het Rijk als geheel en richt zich daarbij niet alleen op de kosten, maar ook op de wijze waarop vastgoed kan bijdragen aan maatschappelijke doelen. De ICRV heeft daarin echter geen doorzettingsmacht en de zeggenschap over de middelen is sectoraal (per departement) georganiseerd. Het maken van collectieve afwegingen is hier dus afhankelijk van de bereidheid van de departementen.

Verdeling taken en verantwoordelijkheden

Het Ministerie van Financiën heeft in oktober 2014 geconstateerd dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het RVB en zijn opdrachtgevers onvoldoende helder is. Dit kwam naar voren uit de werkzaamheden die het Ministerie van Financiën

verrichtte om te bepalen of het RVB voldoet aan de voorwaarden om de status van agentschap te krijgen. Het ministerie gaf aan dat voor het RHs alleen algemene afspraken waren gemaakt over de sturing. Er was geen concrete uitwerking van taken, verantwoordelijkheden en risicoverdeling. Overigens was het Ministerie van Financiën wel positief over het convenant dat het RVB met het Ministerie van Defensie heeft afgesloten over de dienstverlening aan dit departement. Hierin zijn heldere afspraken gemaakt over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's tussen het RVB en dit departement.

Sindsdien zijn acties in gang gezet om deze zaken te verbeteren. De SG van het Ministerie van BZK heeft een werkgroep ingesteld die de huidige en gewenste situatie voor de governance gaat beschrijven. Als de gewenste situatie is vastgesteld, zal deze worden uitgewerkt in een overkoepelend convenant. Ook komen er deelconvenanten voor de verschillende producten die het RVB levert. Het streven is die convenanten in mei 2015 vast te stellen.¹⁶

16

Op moment van schrijven waren er nog geen convenanten gereed.

6 Efficiëntie in het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel

Het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel (RHS) moet zorgen voor een doelmatiger bedrijfsvoering van het Rijk. In het nieuwe stelsel nemen departementen naar verwachting samen minder vierkante meters af en hebben ze daardoor minder uitgaven aan huisvesting. Ook de voor huisvesting benodigde apparaatskosten bij de departementen en het RVB zullen naar verwachting afnemen.

Het beoordelen van de efficiëntie is niet goed mogelijk zolang de kosten van het RVB niet gerelateerd kunnen worden aan bijbehorende producten en diensten. Daarnaast is het belangrijk dat er, in ieder geval bij de kantoorhuisvesting, benchmarking plaatsvindt van de kosten in relatie tot de kwaliteit, ook ten opzichte van commerciële vastgoedbeheerders.

Om in het nieuwe stelsel een optimale vastgoedbeslissing te kunnen nemen voor het Rijk als geheel, is het van belang zowel de kosten en baten van het RVB als die van de (belanghebbende) departementen te wegen. Voor de kantoorhuisvesting is dit besluitvormingsmechanisme verder uitgewerkt dan voor de specialties.

Streven naar een doelmatiger bedrijfsvoering

De wijzigingen in het RHS zijn ingegeven door het streven van het kabinet naar een doelmatiger bedrijfsvoering van het Rijk. Het kabinet verwacht dat er in het nieuwe stelsel, door meer centrale sturing en scherpere normen voor huisvesting, minder kantoorruimte nodig zal zijn om departementen te huisvesten. Bovendien zullen naar verwachting de apparaatskosten lager zijn, omdat er in het nieuwe stelsel minder overleg nodig is tussen het RVB en de departementen. Volgens het kabinet zal dit zich onder meer vertalen in een verlaging van de tarieven die het RVB voor de huisvesting in rekening brengt. Het nieuwe stelsel moet leiden tot reductie van kosten en daarmee tot besparingen op de huisvestingskosten van het Rijk. Concrete bedragen of percentages worden in de kabinetsbrief niet genoemd (BZK, 2011a).

In de tabel hieronder beschrijven we de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel zoals beoogd door het kabinet. In de laatste kolom geven we voor elke wijziging in het stelsel aan op welke manier die moet bijdragen aan een grotere efficiëntie van de huisvesting van het Rijk.

Tabel 2 Kenmerken van het nieuwe RHS en hun verwachte effect op de kosten van de huisvesting van het Rijk volgens het kabinet

Kenmerk van het nieuwe stelsel	Verwacht effect	Effect op kosten huisvesting Rijk	Hoe leidt dit tot toename efficiëntie huisvesting Rijk?
Centraal i.p.v. decentraal leegstandsbeheer van kantoren	Optimaal benutten van de kantoorvoorraad van het Rijk	Kostendaling bij departementen	Minder panden nodig bij dezelfde behoefte aan huisvesting van departementen in fte's (afname m ²)
Scherpere normen voor kantoorhuisvesting	Minder kantoorruimte nodig	Kostendaling bij departementen	Minder werkplekken nodig per fte, minder m ² nodig per werkplek (afname m ²)
Eenvoudiger beprijzingsmethodiek (kantoren en specialties)	Minder administratieve lasten voor departementen en RVB	Kostendaling bij departementen en RVB	Minder apparaatskosten per m ²
Eenvoudiger taakverdeling tussen RVB en departementen voor beheer en onderhoud (kantoren en specialties)	Minder overleg nodig tussen departementen en RVB	Kostendaling bij departementen en RVB	Minder apparaatskosten per m ²

Bron: BZK (2011a), kolom 4 toegevoegd door de Algemene Rekenkamer

In het nieuwe stelsel nemen departementen samen minder vierkante meters af en hebben ze daardoor minder uitgaven aan huisvesting:

- Door flexibel gebruik van de gebouwen nemen de departementen alleen het aantal vierkante meters af dat ze nodig hebben voor de huisvesting van hun personeel;
- Door de scherpere huisvestingsnormen zijn er voor hetzelfde personeel minder vierkante meters nodig.

Met de uitvoering van masterplannen krijgt deze afname van huisvestingsbudgetten zijn beslag (zie hoofdstuk 7).

Daarnaast is met het nieuwe stelsel voorzien dat de apparaatskosten afnemen bij zowel departementen als het RVB. Door een duidelijker taakverdeling bij onderhoud en een vereenvoudigde manier van beprijzen is er minder formatie nodig per verhuurde vierkante meter. De beoogde toename van efficiëntie door de fusie van de RGD, het RVOB en de DVD tot het RVB (de besparing van € 25 miljoen op de apparaatskosten vanaf 2019, zie hoofdstuk 3) staat los van het nieuwe huisvestingsstelsel en is om die reden niet opgenomen in bovenstaande tabel.¹⁷

Randvoorwaarde voor toename efficiëntie in de rijkshuisvesting

Bij doelmatigheid of efficiëntie spelen drie ingrediënten een rol: de kwantiteit en kwaliteit van de prestaties en de middelen die zijn ingezet om deze prestaties te realiseren. Vertaald naar de rijkshuisvesting gaat het om het aantal vierkante meters in beheer en gebruik, de kwaliteit daarvan en de kosten die ermee gemoeid zijn.

Randvoorwaarde voor het doen van uitspraken over efficiëntie in de rijkshuisvesting is dus het helder in beeld hebben van de kosten van die huisvesting. Op dit moment beschikt het RVB nog niet over een sluitend kostprijsmodel waarmee de relatie gelegd kan worden tussen de producten en diensten die het RVB levert en de hiervoor gemaakte kosten (zie voor meer informatie hoofdstuk 3).

¹⁷

Daarnaast geldt voor het RVB de generieke efficiëntycyctaakstelling van 1,5% per jaar (2013-2015) die het kabinet-Rutte/Verhagen aan departementen en uitvoeringsorganisaties heeft opgelegd.

Over de manier waarop het RVB aan de departementen transparantie gaat bieden over de kosten in relatie tot de kwaliteit van de producten, moeten nog afspraken worden gemaakt in de werkgroep die zich thans buigt over de governance rond het RVB (zie hoofdstuk 5). Wel zijn al afspraken gemaakt over de manier waarop het RVB verantwoording aflegt over de technische kwaliteit van het onderhoud van zowel de kantorenportefeuille als de specialties.

Transparantie over de kosten van huisvesting (investeringskosten, exploitatiekosten en kapitaallasten) en de kostendekkendheid van de drie regiotarieven voor kantoorhuisvesting is ook van belang bij de consultatie van de departementen voorafgaand aan de vaststelling van de tarieven door de eigenaar van het RVB, de secretaris-generaal (SG) van het Ministerie van BZK.

Inzicht in efficiëntie bij het RVB

Inzicht in apparaatskosten nodig

Met het nieuwe stelsel is voorzien dat de apparaatskosten van het RVB afnemen. In het nieuwe stelsel voor kantoren is er bijvoorbeeld geen sprake meer van tussentijdse verhogingen van de gebruiksvergoedingen of afkoop van egalisatievorderingen, zaken die in het oude stelsel veel administratieve lasten voor het RVB met zich mee brachten. Ook is de taakverdeling bij onderhoud tussen het RVB en de departementen eenvoudiger, waardoor er minder overleg nodig is. Zodra het kostprijsmodel ontwikkeld is, kan ook worden beoordeeld hoe de apparaatskosten van het RVB gerelateerd aan onderhoud en beprijzing zich ontwikkelen en in hoeverre er sprake is van een toename van efficiëntie.

Het RVB als enige huisvester van de rijksoverheid

In zowel het oude als het nieuwe RHS is een belangrijk uitgangspunt dat het RVB het monopolie heeft op verhuur van vastgoed aan ministeries. Een groot deel van de producten en diensten die het RVB aan departementen levert, in ieder geval voor de kantoorhuisvesting, zou echter ook door andere vastgoedbeheerders geleverd kunnen worden. Dat roept de vraag op hoe de tarieven die het RVB rekent en de kwaliteit van de huisvesting die het daarvoor levert, zich verhouden tot die van vastgoedbeheerders buiten het RHS en buiten de rijksoverheid.

Het ontbreekt op dit moment aan een dergelijke benchmarking. Wij realiseren ons dat een vergelijking van de vierkantemetertarieven van het RVB met die van de markt niet eenvoudig is. In het nieuwe stelsel wordt gewerkt met regiotarieven en niet meer met tarieven per gebouw. Voor de regio's Den Haag en de Randstad, die relatief klein in omvang zijn, is die vergelijking makkelijker te maken dan voor de regio die de rest van Nederland bestrijkt. Bovendien moeten in een goede vergelijking niet alleen de vierkantemetertarieven worden meegenomen, maar ook alle bijkomende kosten die eventueel nog in rekening worden gebracht. Ondanks dat benchmarking niet eenvoudig is, denken wij dat het wel nuttig is. Dat maakt het namelijk mogelijk om een discussie te voeren over het kwaliteitsniveau van de geboden diensten in relatie tot de tarieven die het RVB daarvoor rekent.

Risico's voor efficiëntie in het rijkshuisvestingsstelsel

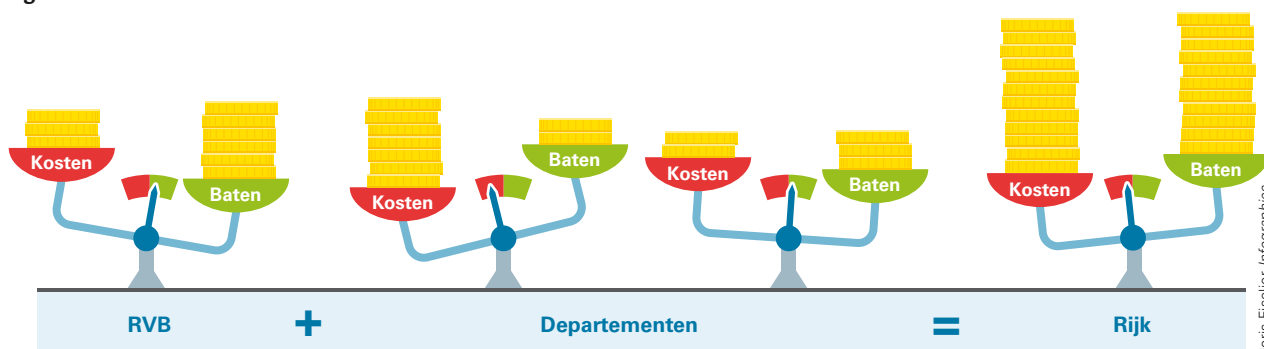
Afweging van kosten en baten van huisvesting in het nieuwe stelsel

Om tot een efficiënte keuze te kunnen komen, is het van belang om alle relevante kosten en baten te inventariseren en die in een businesscase tegen elkaar af te wegen. In het oude stelsel volstond daarvoor in de meeste gevallen een afweging van kosten en baten op departementaal niveau. Alle financiële risico's van en de beslissingsbevoegdheid over huisvesting lagen bij de afzonderlijke departementen en zij hadden daarin een vrijwel volledige keuzevrijheid. De kosten voor huisvesting die het RVB maakte, werden één op één doorberekend aan de desbetreffende departementen. Alleen als keuzes van het ene departement invloed hadden op het beleid of de bedrijfsvoering van een ander departement, was een bredere afweging nodig.

In het nieuwe stelsel verschuiven financiële risico's op kostenoverschrijdingen van de departementen naar het RVB, zowel voor specialties als voor kantoorhuisvesting (zie tabel 1 in hoofdstuk 2). Behalve de departementen krijgt nu ook het RVB belang bij een kostenbewuste sturing. De afweging van kosten en baten van beslissingen over vastgoed van het Rijk verschuift dus ook van departementaal naar rijksbreed. Bovendien zijn niet alleen de kosten en baten van (alle) departementen, maar ook die van het RVB relevant in de afweging.

Op basis van de businesscase kan blijken dat voor het RVB de verhouding tussen kosten en baten van de meest efficiënte uitkomst anders ligt dan voor departementen, of zelfs tussen departementen onderling. Sommige keuzes kunnen gunstig zijn vanuit het perspectief van de ene organisatie (de baten zijn groter dan de kosten), maar ongunstig voor andere organisatie(s) (de kosten zijn groter dan de baten). Uit de businesscase moet blijken welke keuze voor het Rijk als geheel de beste kosten-batenverhouding heeft.

Figuur 6 Illustratie van kosten en baten



Afweging van kosten en baten voor het Rijk in stelsel voor kantoren

In het nieuwe stelsel voor kantoren is de rijksbrede afweging van de kosten en baten van kantoorhuisvesting georganiseerd via de stuurgroep ProMIS (Programma Masterplannen en Implementatie Stelselwijziging Rijkshuisvesting) en via besluitvorming in de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR). Dit heeft vorm gekregen in de masterplannen voor de kantoorhuisvesting. Bij het opstellen van deze masterplannen zijn de kosten van verschillende huisvestingsopties geïnventariseerd. Deze kosteninventarisatie was overigens niet volledig (zie verder hoofdstuk 7).

De vastgestelde masterplannen vormden vervolgens het uitgangspunt voor de berekening van de drie regiotarieven en voor de budgettaire herverdeling tussen departementen die daarmee samenhangt (zie hoofdstuk 2). Ook de regiotarieven en de budgettaire herverdeling zijn ter besluitvorming voorgelegd aan de ICBR.

Bij het opstellen van de masterplannen is in de ICBR besloten om niet meteen alle gebouwen die zijn opgenomen in de masterplannen, aan te passen aan de strakkere norm van 0,7 werkplek per fte. De investeringen die hiervoor nodig zijn, zouden zich namelijk hebben vertaald in hogere regiotarieven. In plaats daarvan kent iedere regio dus een mix van gebouwen die al wel en nog niet voldoen aan de strakkere huisvestingsnormen.

Departementen geven jaarlijks, via het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) van het Ministerie van BZK, per regio aan wat hun huisvestingsbehoefte is in termen van het aantal fte's en het aantal werkplekken dat voor die fte's nodig is. Departementen hebben geen zeggenschap over het precieze gebouw. Het RVB wijst, rekening houdend met de aanwezige voorraad op basis van de masterplannen, per regio werkplekken toe. Departementen betalen voor het aantal vierkante meters dat hen wordt toegewezen. De verhouding tussen het aantal vierkante meters en het aantal werkplekken is echter variabel zolang niet alle gebouwen zijn aangepast aan de norm van 0,7 werkplek per fte. Via de budgettaire herverdeling is georganiseerd dat departementen geen budgettair voor- of nadeel ondervinden van het feit dat ze in gebouwen met strakkere of juist ruimere werkpleknormering worden geplaatst.

Er is nog niet voorzien in een escalatiemodel voor de toewijzing van huisvesting en de wijze waarop departementen kunnen meesturen op de aanpassingen die het RVB in gebouwen doet.¹⁸ Dat is onderdeel van de opdracht van de werkgroep die zich buigt over de governance rond het RVB (zie hoofdstuk 5). Het is de bedoeling dat dit vóór 2016 is geregeld.

Voorbeeld: kantoorgebouw Cascade (masterplan Groningen)

Cascade is een kantoorgebouw in de stad Groningen. In het masterplan Groningen is een deel van de werkplekken in Cascade toegewezen aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). Het Ministerie van VenJ is van plan om hier zowel het Openbaar Ministerie als de Raad voor de Kinderbescherming in onder te brengen; dat zou ook tot efficiëntiewinst in het primaire proces leiden. Uitvoering van dit voornemen is echter niet mogelijk bij de huidige inrichting van het gebouw (0,9 werkplek per fte). Als het gebouw wordt aangepast aan de norm van 0,7 werkplek per fte, in combinatie met een paar andere kleine aanpassingen, is dat wel mogelijk. Cascade is geen eigendom van het RVB, maar een huurpand waarvan het huurcontract loopt tot 2021. De eigenaar wil het gebouw niet aanpassen omdat onduidelijk is of het Rijk het na 2021 wil blijven huren. De belangen van het Ministerie van VenJ en het RVB lopen in dit geval uiteen. Het departement streeft naar zo laag mogelijke kosten voor huisvesting en optimalisatie in het primaire proces. Het heeft dus belang bij huisvesting volgens de strakkere norm. Het RVB geeft aan dat in de ICBR bewust gekozen is om bepaalde gebouwen niet aan te passen aan die strakkere norm, om te voorkomen dat de tarieven te hoog zouden worden en zo de voorgenomen structurele besparing op huisvesting voor het Rijk als geheel niet gerealiseerd zou worden. Het RVB heeft er dus geen belang bij het gebouw aan te passen aan de strakkere norm. Bovendien is een investering in de aanpassing van het gebouw volgens het RVB ondoelmatig als het gebouw na 2021 niet meer door het Rijk gebruikt zou worden. Besluitvorming over verlenging van het huurcontract vindt pas later plaats.

18

In het nieuwe stelsel voor kantoren verdwijnt de een-op-eenrelatie tussen pand en afnemer, maar zijn er rijkskantoren met flexibel gebruik. De kwaliteit van de werkplek is genormeerd met de normen Fysieke Werkomgeving Rijk. Het enige dat nog kan variëren is de inrichting van de gehuurde locatie voor zover de kosten daarvan passen binnen het standaardbudget per vierkante meter.

Afweging van kosten en baten Rijk in stelsel voor specialties

Het stelsel voor specialties is op dit moment nog in ontwikkeling, maar een aantal keuzes is al gemaakt. Vanuit het oogpunt van efficiëntie voor het Rijk als geheel is relevant dat de strategische stuurruimte blijft liggen bij het departement dat de specialty nodig heeft voor zijn primaire proces. In de afweging die een departement maakt over zijn specialty-huisvesting kunnen ook andere kosten dan huisvestingskosten een rol spelen, als die samenhangen met het gebruik van een gebouw. Een ‘handig’ ingericht gebouw kan bijvoorbeeld leiden tot besparingen in personele kosten. Ook kunnen de keuzes over een specialty door het ene departement de belangen van andere departementen treffen. Te denken valt aan effecten op de werkgelegenheid als het Ministerie van VenJ besluit om een aantal gevangnissen te sluiten.

Bij het maken van een efficiënte keuze over een specialty voor het Rijk als geheel, moeten dus alle relevante kosten en baten, en zowel die van het departement dat de specialty nodig heeft als die van andere departementen en die van het RVB worden meegenomen. Ook moet de verdeling van de kosten tussen het departement dat de specialty nodig heeft, andere departementen en het RVB worden bepaald. Voor het nieuwe stelsel voor specialties is een rijksbrede afweging van de kosten en baten nog niet uitgewerkt.

Voorbeeld: penitentiaire inrichting Veenhuizen

De penitentiaire inrichting (PI) Veenhuizen (locaties Norgerhaven en Esserheem) voldoet niet meer aan de eisen van deze tijd. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het Ministerie van VenJ staat voor de keuze om aanpassingen te doen in de bestaande gebouwen of om nieuw te bouwen. In een businesscase opgesteld door DJI en RVB samen, zijn drie opties uitgewerkt: nieuwbouw, transformatie van twee locaties, of transformatie van één locatie. De drie opties zijn niet alleen bekeken op hun financiële consequenties, maar ook op de gevolgen voor detentie, toekomstbestendigheid en werkgelegenheid. Bij het opstellen van de businesscase is ervan uitgegaan dat DJI in het nieuwe stelsel voor specialties een opzegtermijn van één jaar heeft en bij opzegging de ‘restboekwaarde’ van de gebouwen moet betalen.

Voor het Rijk als geheel blijkt het financieel niet of nauwelijks uit te maken voor welke optie gekozen wordt, maar voor DJI wel. Voor DJI is nieuwbouw het voordeligst. Weliswaar moet DJI bij nieuwbouw eenmalig de restboekwaarde van de bestaande gebouwen aflossen, maar als het gebouw er eenmaal staat zijn de jaarlijkse personeelslasten lager. Dit komt doordat er minder personeel nodig is in de nieuwbouw (door de kruisvorm) dan bij de bestaande gebouwen (door de carré-vorm). Bovendien heeft DJI bij nieuwbouw geen frictiekosten en bij transformatie wel, vanwege het feit dat dan cellen tijdelijk buiten gebruik zijn.

Als alleen vanuit vastgoedperspectief wordt gekeken, zijn juist de twee transformatieopties aantrekkelijker. De verwachting is dat er ook op termijn geen nieuwe gebruiker kan worden gevonden voor de oude gevangnissen. Bovendien kan het RVB een gevangenis niet makkelijk verkopen als er geen nieuwe gebruiker is.

Ook andere rijksbrede belangen spelen een rol, zoals de cultuurhistorische waarde van de bestaande gebouwen. Het Ministerie van OCW wil de gebouwen laten plaatsen op de Werelderfgoedlijst. Daarnaast zal leegstand de lokale economie en leefbaarheid negatief beïnvloeden.

De conclusie van de businesscase is om te kiezen voor hergebruik en transformatie van de bestaande gebouwen en DJI daarbij financieel te compenseren. De cijfers van de businesscase zijn inmiddels door DJI en RVB gezamenlijk ter verificatie voorgelegd aan de Auditdienst Rijk (ADR).

Op basis van de uitkomsten daarvan zullen DJI en RVB bezien of ze met de conclusie instemmen en bepalen hoe hoog de eventuele compensatie is voor DJI.

7 Haalbaarheid besparingen kantoorhuisvesting

Er bestaan geen eenduidige cijfers over het aantal vierkante meters kantoorhuisvesting dat wordt afgestoten en de bedragen die daarmee worden bezuinigd. Ook waren de kosten die gemaakt moeten worden om de gewenste reductie in de rijkskantoorhuisvesting mogelijk te maken, bij de besluitvorming niet volledig in beeld. Daardoor is het onduidelijk wanneer het Rijk per saldo uit de kosten is en dus daadwerkelijk gaat besparen. Ook was de actuele marktwaarde niet bekend van de panden die in de voorraad zaten. Was die waarde wel bekend geweest, dan waren er mogelijk andere afwegingen gemaakt met een beter financieel resultaat op de lange termijn.

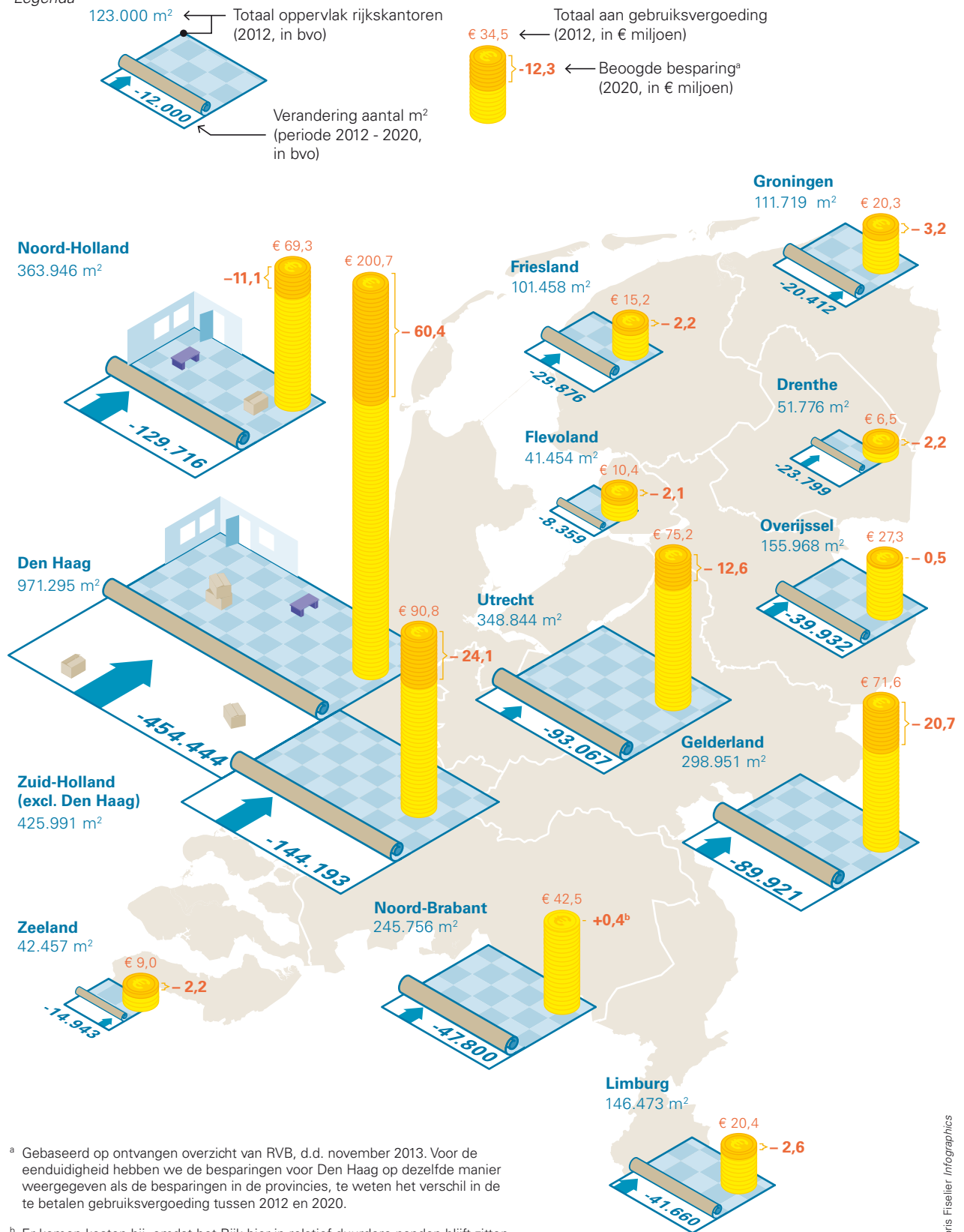
Bij de uitvoering van de masterplannen voor de kantoorhuisvesting loopt een aantal processen vertraging op. Dit kan ertoe leiden dat de rest van de bezuinigingsoperatie ook vertraging zal oplopen met mogelijk hogere kosten tot gevolg.

De te behalen besparingen op de kantoorhuisvesting zijn alleen berekend op basis van minder ruimtegebruik en niet op basis van een daling van de prijs per vierkante meter. De efficiëntievoordelen die onder meer aanleiding waren tot de herziening van het rijkshuisvestingsstelsel (RHS) en de vorming van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), worden vooralsnog dus niet verwerkt in de prijs.

Besparingen door masterplannen

In april 2009 heeft de ministerraad besloten om een aantal ministeries bij elkaar te huisvesten. Dit besluit is door het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de toenmalige Rijksgebouwendienst (RGD) uitgewerkt in één masterplan voor Den Haag en twaalf provinciale masterplannen. Eén van de centrale uitgangspunten bij het uitwerken van de plannen was om de huisvesting zoveel mogelijk te concentreren in eigendomspannen en aflopende huurcontracten niet te verlengen. Van de 1 miljoen m² die wordt afgestoten bestaat ongeveer 0,7 miljoen m² uit huurpanden en 0,3 miljoen m² uit eigendomspannen.

De doelstelling van de masterplannen is om jaarlijks € 142 miljoen te besparen: € 80 miljoen via de provinciale masterplannen en € 62 miljoen via het masterplan Den Haag (BZK, 2011b; WenR, 2013). Voor het masterplan Den Haag moet het jaarlijks te besparen bedrag vanaf 2021 gerealiseerd worden. Voor de provinciale masterplannen is dat vanaf 2020. Hieronder zijn de beoogde besparingen in euro's en vierkante meters per provincie en voor Den Haag in kaart gebracht.

Figuur 7 Beoogde besparingen masterplannen kantoorhuisvesting (in euro's en vierkante meters)**Legenda**

^a Gebaseerd op ontvangen overzicht van RVB, d.d. november 2013. Voor de eenduidigheid hebben we de besparingen voor Den Haag op dezelfde manier weergegeven als de besparingen in de provincies, te weten het verschil in de te betalen gebruiksvergoeding tussen 2012 en 2020.

^b Er komen kosten bij, omdat het Rijk hier in relatief duurdere panden blijft zitten.

Dit jaar worden de masterplannen geactualiseerd naar aanleiding van de extra taakstelling van het kabinet-Rutte/Asscher. Naar verwachting zal dit leiden tot een extra afname van het aantal vierkante meters.

Over de bedragen en vierkante meters die het Rijk wil besparen bestaat overigens geen eenduidigheid: in verschillende documenten staan verschillende bedragen (zie tabel 3). Deels zijn deze verschillen te verklaren doordat er verschillende berekeningswijzen zijn gebruikt. Zo zijn de besparingen voor het masterplan Den Haag soms berekend als het verschil tussen het beleid en de nulvariant. Dit is een andere methodiek om te komen tot de bepaling van de besparing dan die bij de regionale masterplannen is gehanteerd. Daar wordt de besparing bepaald als het verschil tussen de gebruiksvergoeding in 2012 en die in 2020. Maar dit verklaart slechts een deel van de verschillen.

Tabel 3 Overzicht beoogde besparingen masterplannen

Besparingen in miljoenen euro's	Den Haag	Provincies	Totaal ¹⁹
BZK (2011b); WenR (2013)	62	80	142
RVB (2015)	90	80	170
Opgave door RVB in intern document (2014)	Niet genoemd	Niet genoemd	121 ²⁰
Opgave door RVB in intern document (2014)	Niet genoemd	Niet genoemd	131 ²¹
Opgave door RVB aan AR (verschil 2012-2020)	60	83	143

We vinden het van belang dat helder is hoeveel er bespaard wordt en wat er verstaan wordt onder 'besparingen'. Wanneer bedragen variëren moet duidelijk zijn wat de oorzaak is van die verschillen. Die oorzaak kan bijvoorbeeld gelegen zijn in een extra afname van het aantal vierkante meters huisvesting, beleidswijzigingen of indexerings. Daarbij is het zinvol om de besparingen in reële prijzen weer te geven, of te proberen deze te benaderen.

Kosten in masterplannen

Belang van de kosten in beeld

De masterplannen zijn een bezuiniging waarvoor eerst kosten gemaakt moeten worden. Ze zijn daarom te beschouwen als een investeringsbesluit. De kosten gaan hier voor de baten uit. Het is van belang om al deze kosten goed in beeld te hebben. Een groot deel van deze kosten zijn gebouwgebonden (zie ook hoofdstuk 3). Dit zijn onder meer eenmalige kosten: bijvoorbeeld kosten voor de afstoot van panden. Een ander deel van de kosten van een investeringsbesluit zijn van structurele aard: de exploitatiekosten. Hier gaat het om de vraag hoe de kosten voor de exploitatie van de aangehouden panden zich verhouden tot de kosten van de panden die zijn afgestoten. Daarnaast worden voor de masterplannen kosten gemaakt die niet gebouwgebonden zijn, bijvoorbeeld de verhuiskosten voor personeel. Dit zijn eenmalige kosten. Bovendien moet de terugverdientijd van een investering bekend zijn. Bij de masterplannen zijn niet al de hiervoor genoemde kosten goed in beeld gebracht. Evenmin is de terugverdientijd berekend. Hieronder lichten we dit nader toe.

Tekortkomingen kosteninschattingen in masterplannen

Bij de besluitvorming over de masterplannen heeft het kabinet gekozen uit meerdere varianten. De financiële vergelijking van de varianten, zowel in Den Haag als bij de regionale masterplannen, had niet als doel om alle kosten inzichtelijk te maken, maar om die kosten inzichtelijk te maken die relevant waren voor de vergelijking van de verschillende varianten van de masterplannen. Bijvoorbeeld: in alle te beoordelen varianten was sprake van verhuiskostenbewegingen. De redenering was daarom dat de precieze hoogte van de verhuiskosten niet van belang was, omdat ze in de verschillende varian-

¹⁹

De opgetelde bedragen zijn indicatief, omdat de bedragen veelal niet op hetzelfde prijspeil liggen. In het algemeen geldt dat de besparingen voor het masterplan Den Haag weergegeven zijn op het prijspeil van 2010 en die van de provinciale masterplannen op het prijspeil 2012. Waar we weet hebben van de uitzonderingen in deze tabel hebben we dat weergegeven.

²⁰

Dit bedrag is niet geïndexeerd.

²¹

Dit bedrag is geïndexeerd naar 2014.

ten vergelijkbaar zouden zijn. De verhuiskosten waren dus tegen elkaar weg te strepen. Door deze redenering is niet inzichtelijk hoeveel kosten het Rijk naar verwachting in totaal maakt voor het realiseren van de masterplannen en hoe zich dat verhoudt tot een situatie zonder ingrijpen (de nulvariant). Een nulvariant laat de ontwikkelingen zien van kosten en baten over een vooraf bepaalde tijdsperiode voor een situatie zonder nieuw beleid. Dit maakt het bovendien mogelijk een terugverdientijd te berekenen van alternatieve varianten ten opzichte van de nulvariant.

Voor het masterplan Den Haag heeft de RGD een nulvariant uitgewerkt, namelijk voor de situatie waarin geen gecoördineerd leegstandsmanagement zou plaatsvinden. Deze nulvariant leidde echter tot veel discussie tussen de RGD en de departementen. Omdat alle departementen veel moesten bezuinigen op personeel, zouden er hoe dan ook veranderingen in de huisvesting optreden, ook als er geen nieuw beleid uitgevoerd zou worden. Onduidelijk was echter welke veranderingen dit zouden zijn. Dit heeft de RGD doen besluiten om voor de provinciale masterplannen niet meer met een nulvariant te werken. Zonder goed uitgewerkte nulvariant is echter niet aan te geven hoeveel toegevoegde waarde de masterplannen hebben.

Geen terugverdientijd te berekenen

Voor de masterplannen is geen terugverdientijd berekend. We hebben geprobeerd om zelf een indicatie te geven van de terugverdientijd op basis van gegevens van het RVB. Dit bleek echter niet mogelijk. De belangrijkste tekortkomingen zijn dat geen gebruik is gemaakt van de werkelijke kosten per pand, dat de investeringen die voor de masterplannen gedaan moeten worden niet goed te isoleren zijn en de transitiekosten niet in beeld zijn. Bovendien heeft het RVB geen zicht op de actuele marktwaarde van zijn portefeuille, waardoor niet is vast te stellen of bij de afstoot de meest efficiënte keuze is gemaakt. Dit lichten we hieronder toe.

Bij het in beeld brengen van de kosten van panden heeft het RVB niet gerekend met de werkelijke kosten per pand (de exploitatie- en kapitaallasten), maar met zijn inkomsten in de vorm van de gebruiksvergoeding.²² De gebruiksvergoeding is echter niet gebaseerd op een sluitend kostprijsmodel, waardoor de werkelijke structurele kosten op pandniveau niet in beeld zijn. Deze beperking geldt ook voor de berekening van de netto contante waarde van de kosten die het RVB heeft uitgevoerd voor de provinciale masterplannen en voor de nulvariant die berekend is voor het masterplan Den Haag. Daarnaast geeft de gebruiksvergoeding geen inzicht in het moment dat kosten en baten worden gerealiseerd, wat essentieel is voor het berekenen van een terugverdientijd. Zo moeten er voor de masterplannen investeringen gedaan worden. Het RVB verrekent de uitgaven hieraan in de huidige systematiek in de gebruiksvergoeding. Ze lopen voor de departementen dan af na - gemiddeld - twaalf tot vijftien jaar. Het RVB doet de uitgaven voor die investeringen echter in een kortere periode. Maar wanneer de gebruiksvergoeding dient als benadering van deze investeringskosten, is dat niet zichtbaar. De schattingen voor het totaalbedrag van deze investeringen variëren in interne stukken van het RVB van € 335 miljoen tot € 576 miljoen. Vanwege het ontbreken van een nulvariant is niet goed aan te geven welk deel van deze investeringen toch al gedaan zou worden en welk deel specifiek voor de masterplannen gedaan moet worden.

Een van de uitgangspunten van de masterplannen is om zoveel mogelijk van de huisvesting van het Rijk te concentreren in eigendomspanden en huurpanden zoveel mogelijk af te stoten. Het ontbreekt echter aan een vergelijking van de kosten en opbrengsten van huur- en eigendomspanden. Daardoor is niet bekend of het ook werkelijk voordeliger is om vooral huurpanden af te stoten en eigendomspanden te behouden. Bovendien heeft het RVB geen zicht op de actuele marktwaarde van zijn portefeuille. De actuele marktwaarde is relevant, samen met de boekwaarde en inzicht in de exploitatiekosten van een pand. Een vergelijking op deze drie aspecten is nodig om te bepalen of concentratie in eigendomspanden de meest efficiënte keuze is. Mogelijk waren er eigendomspanden met een hoge marktwaarde en hoge exploitatiekosten die verhoudingsgewijs zoveel zouden opbrengen dat het voordeliger was om ze af te stoten en meer huurpanden aan te houden. Deze afweging is echter niet gemaakt. Van de panden waarvan besloten was dat ze afgestoten zouden worden heeft het RVB overigens wel de verwachte verkoopopbrengst ingeschat.

Zowel in het masterplan Den Haag als in de provinciale masterplannen ontbreekt een volledig inzicht in de transitiekosten: de verhuizing van facilitaire diensten, ICT, inventaris, archieven, het omzetten van servicecontracten, het inrichten van werkplekken en dergelijke. In het masterplan Den Haag zijn deze eenmalige kosten helemaal niet meegenomen en in de provinciale masterplannen zijn gegevens van de departementen gebruikt, die echter niet alle benodigde gegevens hadden aangeleverd. Daardoor bestaat er geen totaalbeeld van de eenmalige transitiekosten voor het Rijk als geheel.

Overige tekortkomingen

Bij de keuze voor de variant van de provinciale masterplannen gaf het primair proces als criterium de doorslag. De andere criteria (financieel, politiek-bestuurlijk en vastgoedtechnisch) waren minder belangrijk. Wanneer de gekozen variant financieel niet de meest voordelige is voor het Rijk als geheel, is het naar onze mening van belang om aan te geven wat deze variant extra kost en waarom het kabinet bereid is deze extra kosten te betalen.

Ook ontbreekt in de masterplannen een gevoeligheidsanalyse. Daarmee wordt nagegaan wat er gebeurt met het totaalbedrag aan kosten en baten als bedragen veranderen. Daardoor is niet duidelijk wat voor gevolgen het heeft als bijvoorbeeld de verkoop later of eerder plaatsvindt of de afstoot meer of minder oplevert dan verwacht. Het is dus niet inzichtelijk welke extra kosten (of baten) zulke veranderingen met zich mee kunnen brengen en of deze eenmalig of structureel zijn. Er is op dit moment al vertraging in de uitvoering van de masterplannen te zien, die tot extra kosten kan leiden (zie de volgende paragraaf). Bovendien geldt dat tijd een belangrijk element is, vooral bij de berekening van de netto contante waarde van de kosten, zoals uitgevoerd bij de provinciale masterplannen. Het naar voren halen van een investering of het juist uitstellen kan een groot verschil maken in de berekende waarde, zowel in positieve als in negatieve zin. Hetzelfde geldt voor het moment van verkoop van een pand. Ook die elementen zijn niet meegenomen in de berekening.

Efficiëntie

De bezuinigingen die met de masterplannen behaald moeten worden zijn gebaseerd op een afname van het totale aantal vierkante meters dat het Rijk afneemt bij het RVB.

Ze zijn niet gebaseerd op een verlaging van de vierkantemeterprijs.

Een van de aanleidingen voor de vorming van het RVB was het behalen van efficiëntievoordelen (Financiën, 2010; BZK 2012). Ook de invoering van het nieuwe RHS zou moeten leiden tot een administratieve vereenvoudiging en daarmee een verbetering van de efficiëntie (BZK, 2011a). Deze ontwikkelingen hebben echter nog niet geleid tot een verlaging van de vierkantemeterprijs die het RVB rekent. Vooral nog wordt namelijk met de oude opslag voor apparaatskosten van het RVB gerekend in het nieuwe stelsel. Wel is afgesproken dat de tarieven zullen worden bijgesteld wanneer de efficiëntie van het RVB verbetert. De apparaatskosten van het RVB bedragen € 203 miljoen op een totale omzet van € 1,6 miljard.²³

De absolute apparaatskosten van het RVB en de totale kosten per gehuisveste fte zullen overigens wel dalen doordat het RVB minder mensen nodig heeft vanwege de afname van het aantal gebouwen. Ook hebben de departementen minder werkplekken per fte nodig vanwege de strengere huisvestingsnorm (0,7 tot 0,9 werkplek per fte). Maar mogelijk is er dus meer besparingspotentieel via een verdere daling van de apparaatskosten van het RVB.

Voortgang uitvoering van de masterplannen

Om de bezuinigingen die met de masterplannen gehaald moeten worden te realiseren, is het van belang dat in 2020 alle verhuisbewegingen en benodigde renovaties afgerond zijn. Ook voor de kostenbeheersing is de voortgang belangrijk. Renovaties die langer duren dan verwacht kunnen ervoor zorgen dat de kosten sterk stijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om mutatieleegstand, de leegstand in een gebouw wanneer de ene gebruiker al is vertrokken, maar er nog geen nieuwe gebruiker in kan. Ook kunnen kettingreacties optreden als departementen op elkaar moeten wachten of als er meer verhuizingen nodig zijn dan eerder voorzien.

Uit de voortgangsrapportages van het RVB over 2014 blijkt dat er knelpunten zichtbaar zijn in de uitvoering van de masterplannen die leiden tot vertraging in de uitvoering. Voorbeelden van knelpunten zijn onduidelijkheden over de kostenverdeling en de rolverdeling tussen departementen en het RVB. Ook bestaan soms verschillen van inzicht over het kwaliteitsniveau van rijkskantoren: gebruikers hebben een andere verwachting van het uiteindelijke kwaliteitsniveau dan in de masterplannen is bedoeld.

Deze knelpunten doen zich voor aan het begin van het proces van afstoot en renovatie. Tot nu toe leiden ze volgens de voortgangsrapportages niet tot vertragingen in de daadwerkelijke afstoot van panden. We hebben niet zelf kunnen vaststellen wat de voortgang is, omdat de aansluiting tussen de voortgangsrapportages en de oorspronkelijke plannen ontbreekt.

²³

Dit zijn de realisatiecijfers over 2013. Op basis van de begrotingen voor 2014 en 2015 is de verwachting dat de apparaatskosten in 2014 en 2015 ongeveer net zo hoog zullen zijn.

Bijlage 1 Overzicht conclusies en aanbevelingen

Conclusie	Aanbeveling
Het is niet inzichtelijk wat de huisvesting van departementen, en daarmee hun beleid, daadwerkelijk kost.	Geef prioriteit aan de uitwerking van een sluitend kostprijsmodel van het RVB.
Het is voor de departementen van belang om te weten hoe de prijs-kwaliteitverhouding die het RVB levert zich verhoudt tot die van andere vastgoedpartijen.	Zoek naar een mogelijkheid om de diensten van het RVB te benchmarken. Geef hier vorm aan nadat het kostprijsmodel ontwikkeld is.
Het RVB heeft geen volledig beeld van de actuele marktwaarde van zijn panden. Dit is nodig om doelmatige keuzes te kunnen maken over de samenstelling van de portefeuille.	Bepaal periodiek de actuele marktwaarde van de portefeuille van het RVB. Doe dit in ieder geval voor de kantoorhuisvesting. Gebruik deze informatie bij het maken van keuzes over de samenstelling van de portefeuille.
In het nieuwe RHS ontbreekt het aan een escalatiemechanisme als de departementen en het RVB samen niet tot overeenstemming komen.	Ontwerp een escalatiemodel (bepaal hoe te handelen op het moment dat het RVB en de departementen samen niet tot overeenstemming komen.)
Het is nu niet helder hoe maatschappelijke doelen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van financiële doelen worden afgewogen bij keuzes over rijksvastgoed.	Wees transparant over de manier waarop financiële en maatschappelijke doelen tegen elkaar worden afgewogen bij vastgoedbeslissingen. Zorg ervoor dat vastgoedbeslissingen aansluiten bij het beleid van andere departementen en andere overheden.
Overheidspartijen moeten vastgoedbeslissingen vanuit een breder maatschappelijk belang nemen.	Verbreed de vastgoedportefeuillestrategie naar een (semi-)publieke strategie per regio, bij voorkeur op een (digitale) kaart.
Er zijn gebreken in de berekening van de besparingen op de kantoorhuisvesting.	Wees in de communicatie aan de Tweede Kamer helder over de voortgang en de kosten. Gebruik daarbij eenduidige uitgangspunten, zodat de rapportages vergelijkbaar zijn. Maak inzichtelijk wat de precieze omvang van de beoogde besparingen is en wanneer die gerealiseerd kunnen worden. De actualisatie van de masterplannen moet hier helderheid over bieden.
Er zijn knelpunten in de uitvoering van de masterplannen, waardoor er risico op vertraging is.	Geef prioriteit aan het uitwerken van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het RVB en zijn opdrachtgevers. Dring de complexiteit in de aansturing van het RVB terug. Geef daarbij voldoende aandacht aan de zeggenschap van de departementen.
Niet van toepassing. De aanbeveling vloeit voort uit de hiervoor genoemde punten.	Neem voor bovenstaande zaken de tijd die nodig is, bouw tussenstappen in die meetbaar zijn en informeer de Tweede Kamer hierover periodiek.
Niet alle kosten van de masterplannen zijn goed in beeld.	Breng bij de actualisatie van de masterplannen alle incidentele en structurele kosten van de extra taakstelling van het huidige kabinet in beeld. Op basis daarvan is een goede afweging mogelijk welke extra panden af te stoten.
Bij het opstellen van de masterplannen is geen rekening gehouden met de gevolgen van mogelijke externe ontwikkelingen op de besparingen.	Voer bij de actualisatie van de masterplannen een gevoeligheidsanalyse uit, zodat eventuele schommelingen in het aantal te huisvesten fte of veranderingen op de vastgoedmarkt goed opgevangen kunnen worden.

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

In het onderzoek hebben we gekeken naar:

- De wijze waarop het RVB wordt aangestuurd;
- De mate waarin het RVB in staat is om te sturen op de kosten (dekkendheid) van de vastgoedportefeuille;
- De mate waarin het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel ertoe bijdraagt dat de kostenbatenafweging voor het Rijk als geheel centraal staat bij keuzes over aan- en verkoop, transformatie, herbestemming en nieuwbouw van vastgoed;
- De haalbaarheid van de beoogde besparingen van € 142 miljoen op de kantoorhuisvesting die het kabinet vanaf 2020 wil realiseren.

Hieronder lichten we toe hoe we het onderzoek hebben uitgevoerd en welke normen we hebben gehanteerd voor elk van bovenstaande onderwerpen. We sluiten af met een overzicht van een aantal belangrijke begrippen dat in het rapport wordt gebruikt.

Aansturing RVB

Onderzoeksaanpak

Voor dit deel van het onderzoek hebben we gesprekken gevoerd met het RVB en met een aantal van zijn opdrachtgevers: het DGOBR, de ICRV en het Ministerie van VenJ. Ook hebben we gesproken met de RVR (Raad voor Vastgoed Rijksoverheid). We hebben een aantal relevante documenten bestudeerd, waaronder interne ambtelijke stukken. We hebben ook gebruik gemaakt van de resultaten van de werkzaamheden die het Ministerie van Financiën in het najaar van 2014 uitvoerde om te bepalen of het RVB voldeed aan de voorwaarden om de status van agentschap te krijgen. De governance rond het RVB maakte daar deel van uit. We hebben overigens eerst een review op die werkzaamheden uitgevoerd om te beoordelen of wij op de bevindingen konden steunen. De uitkomst van onze review was positief.

Onderzoeksnormen

- Er moet een heldere sturingsrelatie zijn tussen het RVB en zijn opdrachtgevers. Daarbij gaat het niet alleen om sturing op kosten, maar ook om sturing op maatschappelijke opbrengsten.
- Tussen het RVB en zijn opdrachtgevers is afgesproken en vastgelegd hoe taken en verantwoordelijkheden verdeeld zijn.

Sturing op kosten

Onderzoeksaanpak

Om zicht te krijgen op de mate waarin het RVB inzicht heeft in de kosten (en kenmerken) van het vastgoed hebben we gekeken of deze terug te vinden zijn in de administratie. Aangezien het niet haalbaar was om de gehele administratie van alle panden te onderzoeken, hebben we vier casussen geselecteerd: twee kantoorpanden en twee specialties.

Daarbij hebben we variatie aangebracht in een aantal variabelen: eigendom/huur, afstoot/behoud en aantal in het pand gehuisveste fte. Verder hebben we in de administratie van het RVB gekeken. Daarbij zijn we ook voor een aantal willekeurige panden nagegaan wat er was vastgelegd over kenmerken en kosten van het vastgoed.

Met de keuze voor vier panden kunnen we uiteraard geen representatief beeld geven voor de vastgoedportefeuille als geheel. Daarom beperken onze conclusies zich tot de opzet van de administratie, dat wil zeggen dat we alleen hebben kunnen vaststellen of de administratie zodanig was ingericht dat die de relevante informatie bevatte. We kunnen dus geen antwoord geven op de vraag of de administratie van kenmerken en kosten van panden volledig en actueel is.

Ook bij dit onderwerp hebben we gebruik gemaakt van de resultaten van de werkzaamheden die het Ministerie van Financiën heeft uitgevoerd om te bepalen of het RVB voldoet aan de voorwaarden om de status van agentschap te krijgen. Het ministerie heeft daarbij veel aandacht besteed aan de vraag of het RVB een sluitend kostprijsmodel heeft.

Onderzoeksnormen

Om het vastgoedportefeuillebeheer te kunnen optimaliseren, is een betrouwbaar inzicht nodig in de kenmerken en de kosten op pandniveau. We verwachten dan ook dat het RVB inzicht heeft in de volgende kenmerken van de panden:

1. Naam, adres, woonplaats, objectnummer;
2. Bouwjaar;
3. Technische staat: bouwkundige kwaliteit (waaronder de staat van het onderhoud) en kwaliteit van de installaties;
4. Strategie: behouden, afstoten of nader te bepalen;
5. Kadastrale informatie: (zakelijke rechten) juridische eigenaar, perceeloppervlak, omschrijving kadastraal object;
6. WOZ-waarde grond en opstal en periodiek een inschatting van de marktwaarde;
7. Boekwaarde;
8. Brutovloeroppervlak en verhuurbaar oppervlak;
9. Bestemming.

Wat betreft de kosten verwachten we dat het RVB inzicht heeft in:

1. Investeringskosten:
 - Oorspronkelijke investeringskosten
 - Bijbehorende extra (tussentijdse) investeringen
2. Exploitatielasten:
 - Administratie- en managementkosten
 - Technisch beheer (dagelijks en planmatig)
 - Directe exploitatiekosten: onroerendezaakbelasting, opstalverzekering, WA-verzekering, polderlasten en erfpachtkosten (voor zover van toepassing)
 - Indirecte exploitatiekosten: mutatieleegstand, debiteurenrisico, kosten van leegstand, taxatiekosten en overige administratieve kosten
3. Kapitaallasten:
 - Rente
 - Afschrijving

Verder verwachten we dat het RVB, conform de Regeling agentschappen, een kostprijsmodel heeft dat het mogelijk maakt om een relatie te leggen tussen de te leveren prestaties (producten en diensten) en de kosten die daarvoor gemaakt moeten worden. Op basis van het kostprijsmodel dient het RVB vervolgens een kostendekkend tarief voor de gebruikers te bepalen.

Efficiëntie in het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel

Onderzoeksaanpak

De bevindingen voor deze onderzoeksvraag zijn grotendeels gebaseerd op documenten (waaronder Tweede Kamerstukken en interne ambtelijke documenten waarin de kaders voor het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel zijn uitgewerkt) en gesprekken met het RVB en het Ministerie van VenJ.

Onderzoeksnormen

Voor dit onderwerp zijn we nagegaan of de wijze waarop het nieuwe RHS is uitgewerkt, leidt tot het doel dat het kabinet ermee wil bereiken: kostenreductie voor huisvesting door een doelmatiger bedrijfsvoering van het Rijk als geheel.

Haalbaarheid besparingen op kantoorhuisvesting

Onderzoeksaanpak

We hebben de vastgestelde provinciale masterplannen en het masterplan Den Haag bestudeerd, net als stukken van de ministerraad en interne ambtelijke stukken van het DGOBR en het RVB, een overzicht van kosten en baten zoals opgesteld door het RVB en stukken over de masterplannen die naar de Tweede Kamer zijn gestuurd.

Om goed zicht te krijgen op de besluitvorming rond de masterplannen, hebben we daarnaast één van de conceptversies van de provinciale masterplannen (voor Gelderland) diepgaander bekeken om te bepalen waar de verschillen zaten ten opzichte van de vastgestelde versies. Dit was inclusief een bijlage over de gebruikte methode voor de berekening van de netto contante waarde van de kosten. Verder hebben we gesprekken gevoerd bij het RVB en het DGOBR.

Onderzoeksnormen

De masterplannen zijn een bezuiniging waarvoor eerst kosten gemaakt moeten worden en ze zijn daarom te beschouwen als een investeringsbesluit. De kosten gaan hier voor de baten uit. Om te weten wat beleid kost, is het van belang om alle kosten in beeld te hebben. Van een investeringsbesluit verwacht de Algemene Rekenkamer dan ook:

- dat vooraf van de verschillende varianten de complete verwachte (eenmalige en structurele) kosten en baten tegen elkaar worden afgezet;
- dat er een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd wordt van die complete kosten en baten en dat er rekening wordt gehouden met externe ontwikkelingen die de hoogte van de besparingen kunnen beïnvloeden;
- dat de uitgewerkte varianten vergeleken worden met een nulvariant. Een nulvariant laat de ontwikkelingen zien van kosten en baten over een vooraf bepaalde tijdsperiode als het beleid niet zou worden uitgevoerd. Daarmee kan dus worden beoordeeld of de situatie met masterplannen grotere besparingen oplevert dan een situatie zonder masterplannen;
- dat de terugverdientijd van de investering berekend is;
- dat de afweging die dominant is bij de keuze van de voorkeursvariant transparant is. Als de gekozen variant financieel niet de meest voordelige is, dan is het van belang om aan te geven wat deze extra kost en waarom de minister bereid is deze extra kosten te betalen.

Wanneer het investeringsbesluit in uitvoering is genomen, verwachten we dat de verantwoordelijke minister periodiek nagaat of:

- de kosten dan wel de baten bijgesteld moeten worden;
- de terugverdientijd van de investering herijkt moet worden.

Begrippen

Efficiëntie

Bij efficiëntie (of: doelmatigheid) gaat het om de mate van gebruik van middelen om een bepaald doel te bereiken. De efficiëntie van de geleverde (beleids)prestaties (ook wel aangeduid als: de doelmatigheid van bedrijfsvoering) wordt vastgesteld door na te gaan:

- of de prestaties niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd kunnen worden;
- of niet méér prestaties verwezenlijkt kunnen worden met dezelfde inzet van middelen.

Bij doelmatigheid spelen drie ingrediënten een rol: de kwantiteit en kwaliteit van de prestaties en de middelen die zijn ingezet om deze prestaties te realiseren.

Doelmatigheid is een relatief begrip. De beleidsprestaties zijn meer of minder doelmatig gerealiseerd, vergeleken met die van een andere vergelijkbare organisatie of ten opzichte van de situatie in het recente verleden.

Besparing, bezuiniging, taakstelling

Een besparing is een vermindering van de oorspronkelijk geraamde kosten of uitgaven. Besparingen kunnen gerealiseerd worden door efficiëntieverbetering (hetzelfde doen tegen minder kosten) of door minder te doen (minder doen en daardoor minder kosten).

In dit rapport zijn de begrippen besparingen en bezuinigingen bedoeld als synoniemen. Wanneer we spreken van taakstellingen, dan verstaan we daaronder een ‘opgelegde’ bezuiniging: een organisatie krijgt met een taakstelling een opdracht om te bezuinigen. Het begrip ‘taakstelling’ gebruiken we dus voor een beoogde bezuiniging.

Apparaatskosten

De kosten van personeel en materieel die nodig zijn om de organisatie te laten functioneren. Bij personele kosten gaat het om alle personeelskosten en bij materiële kosten om de kosten die bedoeld zijn voor activiteiten ter ondersteuning van het primaire proces.

Bijlage 3 Afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
BVO	Brutovloeroppervlak
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CDC	Commando Dienstencentra
CDV	Concerndienstverlener
CRa	College van Rijksadviseurs
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DVD	Dienst Vastgoed Defensie
EMVI	Economisch Meest Voordelige Inschrijving
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
DGOBR	Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk
ICBR	Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk
ICRV	Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed
IenM	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu
JJI	Justitiële Jeugdinstelling
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
pgb	persoonsgebonden budget
PI	Penitentiaire Inrichting
PROMIS	Programma Masterplannen en Implementatie Stelselwijziging Rijkshuisvesting
RGD	Rijksgebouwendienst
RHS	Rijkshuisvestingsstelsel
Rli	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
RVB	Rijksvastgoedbedrijf
RVOB	Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf
RVPS	Rijksvastgoedportefeuillestrategie
RVR	Raad voor Vastgoed Rijksoverheid
SG	Secretaris-generaal
SSO	Shared Service Organisatie
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
WenR	Wonen en Rijksdienst
WOZ	Waardering Onroerende Zaken

Literatuur

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2014a). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Defensie (x). Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, bijlage bij kamerstuk 33 942, nr. 1. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2014b). Instandhouding hoofdwegennet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, bijlage bij kamerstuk 34 000 A, nr. 8. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2014c). Rijksbrede resultaten en thema's verantwoordingsonderzoek 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, bijlage bij kamerstuk 33 942, nr. 1. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2014d). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (v). Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, bijlage bij kamerstuk 33 942, nr. 1. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2014e). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij Wonen en Rijksdienst (xviii). Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, bijlage bij kamerstuk 33 942, nr. 1. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2015a). De Staat als aandeelhouder. Over het beheer van staatsdeelnames. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, bijlage bij kamerstuk 28 165, nr. 183. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2015b). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (xvi). Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, bijlage bij kamerstuk 34 200-XVI, nr. 2. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2015c). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Veiligheid en Justitie (vi). Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, bijlage bij kamerstuk 34 200-VI, nr. 2. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

BZK (2011a). Vernieuwing van de Rijksdienst; Brief minister over het kabinetsstandpunt inzake de tweede evaluatie rijkshuisvestingsstelsel. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 490, nr. 75. Den Haag: Sdu.

BZK (2011b). Vernieuwing van de Rijksdienst; Brief minister over de huisvesting van de ministeries in het centrum van Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 490, nr. 71. Den Haag: Sdu.

BZK (2012). Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, bijlage bij kamerstuk 31 490, nr. 88. Den Haag: Ministerie van BZK.

College voor Rijksadviseurs (2014). Rijksvastgoed in beweging. Den Haag: College voor Rijksadviseurs.

Financiën (2010). *Van schaven naar sturen (rapport brede heroverwegingen, werkgroep 19)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, bijlage bij kamerstuk 32 359, nr. 1. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014). *Vrijkomend vastgoed; Over maatschappelijke doelen en geld*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur.

RVB (2015). Nieuwsbericht 'Atrium Resident Den Haag wind- en waterdicht'. <http://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/actueel/nieuws/2015/01/14/atrium-resident-den-haag-wind--en-waterdicht>, geraadpleegd op 30 januari 2015.

WenR (2013). *Vernieuwing van de Rijksdienst; Brief minister over totaalbeeld voorgenomen huisvestingsbewegingen voor rijkskantoren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 490, nr. 129. Den Haag: Sdu.

WenR (2014a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (xviii) voor het jaar 2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 xviii, nr. 2. Den Haag: Sdu.

WenR (2014b). Nieuwsbericht 'Samenwerking bij nieuwe bestemmingen vrijkomend vastgoed van het Rijk'. <http://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/stef-blok/nieuws/2014/12/15/samenwerking-bij-nieuwe-bestemmingen-vrijkomend-vastgoed-van-het-rijk.html>, geraadpleegd op 23 februari 2015.

WenR (2015a). *Vernieuwing van de rijksdienst; Brief minister over overdracht ministeriële verantwoordelijkheid Dienst Vastgoed Defensie (DVD)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 490, nr. 163. Den Haag: Sdu.

WenR (2015b). *Vernieuwing van de rijksdienst; Brief minister over reactie op adviezen inzake rijksvastgoed*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 490, nr. 168. Den Haag: Sdu.

Wet- en regelgeving

Besluit herindeling met betrekking tot vastgoed defensie. Besluit van 17 december 2014, nr. 2014002422, houdende herindeling met betrekking tot vastgoed defensie.

Regeling agentschappen. Regeling van de Minister van Financiën van 28 september 2012 over instelling, opzet en werking van agentschappen.

Onderzoeksteam

Mw. drs. M. Smaal (projectleider)

Mw. drs. M.E. van den Dongen

Mw. drs. C. A. van Meurs

Mw. C.C. Noort-Verhoeff MSc

Mw. M.J.M. van der Sanden MSc

Mw. drs. C.G.A. Slotema RA MPC CPC

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: George Mollering/ANP

Den Haag, juni 2015