

Vergaderjaar 2011–2012

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 75

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2011

Sinds 1 januari 1999 is het huidige stelsel voor de huisvesting van de rijksoverheid van kracht. De kenmerken van het stelsel sindsdien zijn;

- De beslissingsbevoegdheid over huisvesting is decentraal neergelegd bij de afzonderlijke departementen.
- De huisvestingsbudgetten – voordien op de begroting van de Rijksgebouwendienst (Rgd) – zijn overgeboekt naar de departementen.
- Departementen betalen voor elk pand aan de Rgd een gebruiksvergoeding.
- De Rgd is omgevormd naar een baten-lastendienst met een leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën.

Eens in de vijf jaar wordt het stelsel geëvalueerd. In 2010 vond dat voor de tweede keer plaats. Hoofdconclusie van de evaluatie is dat, gelet op de sterk gewijzigde context en de zwaarwegendheid van de geconstateerde nadelen, een herziening van het rijkshuisvestingsstelsel noodzakelijk is.

Nadelen huidige stelsel

Het huidige stelsel kent de volgende belangrijke nadelen:

- De keuzevrijheid voor de invulling van huisvestingswensen ligt vrijwel volledig bij departementen. Prikkel tot doelmatigheid op bovendepartementaal niveau zijn in onvoldoende mate onderdeel van het stelsel.
- Er is geen vanzelfsprekende wijze om collectieve belangen zoals leegstandsmanagement en kostenreductie te behartigen.
- Nu geldt een prijs per pand, dit levert een variëteit aan prijsstellingen op met een grote administratieve last. Alle financiële risico's van huisvesting liggen bovendien bij de departementen, omdat kosten één op één doorberekend worden.
- Het vele overleg tussen opdrachtgevers en Rijksgebouwendienst over specifieke klantwensen zorgt aan beide zijden voor hoge uitvoeringslasten.

Door taakstellingen en de wens tot ontkokering is het besef gegroeid dat een krachtige rijksbrede benadering tot een doelmatiger bedrijfsvoering leidt. Daarom gaat dit Kabinet het stelsel wijzigen. De voorgenoemde wijzigingen nemen de bij evaluatie gebleken nadelen weg. De kern van het nieuwe stelsel; meer centrale sturing, kostenreductie en eenvoudiger in taakverdeling en beprijzing. Ik licht deze hoofdlijnen hieronder achtereenvolgens toe.

Hoofdlijnen van het nieuwe stelsel

Departementen sturen op volume en regio van hun kantoren

Binnen het oude stelsel bepalen departementen wat hun huisvestingswens is en hoe die ingevuld wordt. In het nieuwe stelsel kunnen de departementen nog steeds sturen op het gewenste volume en regio van hun huisvesting. De specifieke gebouwkeuze is voortaan niet meer aan de opdrachtgever aangegeven regio. Zo kan optimaal worden gestuurd op leegstand. Er wordt onderscheid gemaakt naar enkele prijsniveaus gegeven de relatieve prijsverschillen per regio: Den Haag, Utrecht, provinciale concentratiesteden of de rest van Nederland. Dit alles betekent een vereenvoudiging van de vraagarticulatie en de opdrachtgevende rol van de departementen.

Huisvestingsbudgetten blijven bij de departementen

Overwogen is om de huisvestingsbudgetten zoals voorheen weer te centraliseren bij de Rgd. Met centralisatie van budgetten zou voor de departementen als eindgebruiker de prikkel verdwijnen om de huisvestingsbehoefte te minimaliseren; meer gebruik raakt dan niet de eigen begroting. Centralisatie van de huisvestingsbudgetten wordt daarom door de ministerraad onwenselijk geacht. In plaats daarvan wordt wel een krachtige centrale sturing op huisvesting ingericht door leegstandsbeheer en het verder aanscherpen van de kaders.

Centraal leegstandsbeheer kantoren

Vanwege de taakstellingen bij het Rijk en de strakkere kaders voor huisvesting is een krachtige centrale sturing op leegstand noodzakelijk. Niet het individuele klantbelang maar het optimaal benutten van de gebouwenvoorraad staat centraal. Dit wordt ingericht via regionale huisvestingsstrategieën waarin de vraag naar huisvesting vanuit rijksbreed perspectief bepalend is voor het benodigde aanbod. Bij nieuwe huisvestingsvragen wordt altijd eerst naar leegstaande rijkskantoren gekeken. Zo wordt ook invulling gegeven aan de motie Verhoeven – de Boer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 XII, nr. 78).

De huurcontracten met de Rijksgebouwendienst hebben een korte looptijd en na einde contract zijn er geen restkosten voor de ministeries. Eventueel noodzakelijke frictieleegstand wordt via een opslag bij de Rgd gefinancierd. Als departementen een te groot volume prognostiseren of willen afnemen in relatie tot hun formatie, moeten ze hiervoor zelf de kosten dragen.

Aanscherpen kaderstelling van de huisvesting

Om de kosten van huisvesting neerwaarts bij te stellen, heeft het Kabinet besloten om scherpere normen voor huisvesting te hanteren. Het Rijk gaat naar 0,7 werkplek per fulltime equivalent (fte), voor bestaande gebouwen die niet aangepast kunnen worden geldt voortaan een norm van

0,9 werkplek per fte . Dit betreft een gemiddelde per departement in 2020. Het Kabinet realiseert deze normen door meer centraal op huisvesting te sturen.

Deze normen zijn waar mogelijk al toegepast in het masterplan kantoorhuisvesting Den Haag, dit levert een structurele besparing op van € 62 mln. per jaar. In de komende periode worden met deze normen ook masterplannen voor de rest van Nederland opgesteld. Daarmee zal ten minste € 70 mln. structureel per jaar bespaard worden. Door op natuurlijke verbouwmomenten de normen te implementeren, ligt er in de toekomst nog extra besparingspotentieel.

Eenvoudige beprijzingsmethodiek

Op dit moment geldt een prijs per pand, dit levert een grote variëteit aan prijsstellingen op en dito administratieve lasten. Om het rijkshuisvestingsstelsel te vereenvoudigen, wijzigt dit naar een vaste prijs per m² per regio. Dit betekent administratieve lastenverlichting voor Rijksgebouwendienst en departementen. Bovendien kunnen zowel opdrachtgevers als Rgd niet meer (eenzijdig) tot meerkosten besluiten zonder de vaste prijs per m² aan te tasten. Zo ontstaat een nieuwe prikkel voor doelmatigheid. In de jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk wordt jaarlijks gerapporteerd over de prijsontwikkeling van de Rijkshuisvesting.

De nieuwe beprijzingsmethodiek wordt gefaseerd ingevoerd. Voor elke regio waar een masterplan is vastgesteld, wordt de nieuwe prijs ingeboekt vanaf het moment dat de grootste verhuisbewegingen achter de rug zijn. Dit betekent bijvoorbeeld voor het masterplan Den Haag dat de nieuwe prijzen in de meerjarencijfers van de ontwerpbegroting 2013 worden ingeboekt vanaf het jaar 2016. Macroverschillen per departement tussen de oude en nieuwe prijzen voor huisvesting worden tussen departementen vereffend. Zodoende is deze omslag op het niveau van het Rijk en per departement kostenneutraal.

De eigenaar van de Rgd stelt jaarlijks de tarieven van de Rgd vast na ambtelijke consultatie bij de departementen. Daarbij wordt naast de tarieven, ook ingegaan op nader af te spreken prestatie-indicatoren voor de Rgd. Ook wordt de Rgd gebenchmarked. De verantwoordelijkheidsverdeling voor het beheer en onderhoud van rijksgebouwen wordt als onderdeel van de nieuwe eenvoudige kostprijsmethodiek, meer marktconform en eenvoudiger. Publiek-Private Samenwerking (PPS) dient een duidelijke plek te krijgen in het nieuwe stelsel.

Opdrachtgeverschap voor rijkskantoren

De DG Organisatie Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gedelegeerd opdrachtgever voor de ontwikkeling van nieuwe rijksverzamelkantoren zoals de Rijnstraat 8. Daartoe krijgt DGOBR per project het mandaat over een, door de toekomstige klanten opgebracht, vooraf vastgesteld budget. De gedelegeerde opdrachtgever zal bij de ontwikkeling van rijkskantoren de generieke voorzieningen en werkplekfaciliteiten vergaand standaardiseren.

Randvoorwaarde is dat de totale kosten van de huisvesting inclusief de energiekosten en het eigenaarsonderhoud, in reële termen zullen dalen. De Rijksgebouwendienst moet als baten-lastendienst zelf middelen reserveren om renovaties uit te voeren. Het daaruit voortvloeiende beroep op de leenfaciliteit kan worden genormeerd op basis van een meerjarig gemiddelde van de afschrijving van de desbetreffende gebouwdelen.

Werkingsbereik van het huisvestingsstelsel

De huisvesting van alle ministeries en de daaronder resulterende batenlasten-diensten vallen onder het nieuwe huisvestingsstelsel. De enige uitzondering hierop zijn de militaire gebouwen van Defensie en de ambassades van Buitenlandse Zaken. Ook de huisvesting van de Hoge Colleges van Staat valt niet onder het Rijkshuisvestingsstelsel. Met de Hoge Colleges van Staat wordt de komende periode gezien of en op welke wijze aansluiting op het stelsel gewenst en doelmatig is.

Niet-kantoren

De rijkshuisvestingsvoorraad is pluriform zowel qua type gebouwen als qua soorten afnemers. Naast kantoororganisaties zijn er ook gebruikers met een specifiek bedrijfsproces dat bijvoorbeeld vraagt om een gevangenis of museum. Bij deze «specialties» is het primair proces in veel hogere mate bepalend voor de huisvesting dan bij kantoren. Vaak stelt het primair proces dwingende eisen aan locatiekeuzes en is rijksbreed leegstandsmanagement en standaardisatie beperkt mogelijk. Daarom stelt het betreffende departement de kaders voor het specifieke deel vast en is dat departement verantwoordelijk voor de leegstand in die gebouwen. Het stelsel bij «specialties» wordt ook substantieel vereenvoudigd en het eigenaanderhoud wordt uitgevoerd door en ten laste van de Rgd. Dit moet zoveel mogelijk blijven aansluiten bij het stelsel voor kantoren.

Besparingspotentieel van het nieuwe stelsel

De vereenvoudiging van het rijkshuisvestingsstelsel, zowel in administratieve zin als qua sturing, zal leiden tot een verlaging van het aantal ambtenaren dat zich met de rijkshuisvesting bezig houdt.

Het huidige stelsel kent hoge uitvoeringskosten door het vele overleg vanuit de klantwensen. Wanneer de Rgd verantwoordelijk wordt gesteld voor technische goede rijkshuisvesting en de gebruikers daar geen eigen specifieke invulling meer aan kunnen geven, zijn zowel aan de kant van de Rgd als aan de kant van de gebruikers forse formatieve besparingen mogelijk.

Bij de Rgd zal deze daling tot uiting komen in een verlaging van de tarieven.

Zowel bij de Rgd als bij de departementen kan de hieruit voortkomende besparing worden ingezet als onderdeel van de additionele taakstelling Rutte – Verhagen op de personeel- en materieelbudgetten.

Nadat het Kabinet een besluit heeft genomen over de mogelijke clustering van vastgoeddiensten (project 13 compacte rijksdienst) kan het effect van het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel op de Rijksgebouwendienst in volledigheid worden gezien. Dit besluit wordt voor het eind van het jaar verwacht.

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