
Zitting 1981–1982

16 625

**Heroverweging collectieve uitgaven
(Rijksbegroting)**

Nr. 50

Deelrapport 41

Heroverweging Rijksgebouwendienst

INHOUD	Blz.		
Opdracht	3		
DEEL A: BESCHRIJVING VAN HET BELEID	4		
1. Doelstellingen, instrumenten, organisatie, bezit	4		
1.1. Doelstellingen	4		
1.2. Instrumenten	5		
1.3. Organisatie	6		
1.4. Bezit	7		
2. De te evalueren grootheden	7		
2.1. De vraag naar huisvesting	8		
2.2. De huisvestingsinstrumenten	8		
2.3. De kwaliteit van de huisvesting	8		
2.4. De ruimtenormen	9		
2.5. Het profijtbeginssel	9		
3. Uitgaven, begroting, ramingen	9		
3.1. De uitgaven in de periode 1965–1981	9		
3.2. De begroting en meerjarenramingen	10		
3.3. Bedragen op begroting van andere departementen	11		
DEEL B: EVALUATIE VAN HET BELEID	12		
1. De vraag naar huisvesting	12		
2. De huisvestingsinstrumenten	13		
2.1. Het beheren	13		
2.2. Kopen, huren, bouwen	15		
3. De kwaliteit van de huisvesting	16		
3.1. De doelmatigheid voor de gebruiker	16		
3.2. De mate van concentratie	16		
3.3. De eerste inrichting	18		
3.4. Het niveau van de faciliteiten	18		
3.5. De lokatie	19		
3.6. De bouwkundige kwaliteit	20		
4. De ruimtenormen	21		
4.1. Kantoorpanden	21		
4.2. Bruto/netto-verhoudingen	23		
		5. Het beleid inzake enkele secundaire doelstellingen	23
		5.1. Rijksmonumenten	23
		5.2. Beeldende kunst	24
		6. Privatisering en toepassing profijtbeginssel	26
		6.1. Inleiding	26
		6.2. Privatisering	26
		6.3. Toepassing profijtbeginssel	28
		7. Conclusies van de evaluatie	29
		DEEL C: BELEIDSVARIANTEN	32
		1. Inleiding	32
		2. Variant 1 diverse versoberingsmaatregelen	32
		2.1. Diverse (marginale) maatregelen, zoals:	
		– aanpassing ruimtenormen	32
		– eerste inrichting	33
		– versobering faciliteiten	33
		3. Variant II 20% bezuinigingen in 1986	34
		3.1. De versoberingsmaatregelen van variant I, aangevuld tot 20% met:	
		– temporiseren van nieuwbouw	34
		3.2. temporiseren van nieuwbouw	34
		4. Variant III privatiseren en toepassen profijtbeginssel	35
		5. Samenvatting van de budgettaire en andere gevolgen van de varianten	35
		5.1. Variant I	35
		5.2. Variant II	35
		BIJLAGEN	
		1. Koninklijk besluit 1952	37
		2. Organigram Rijksgebouwendienst	39
		3. Toelichting op enige begrotingsartikelen	40
		4. Kostenvergelijking huur versus aankoop c.q. zelfstichten van kantoorgebouwen	42

OPDRACHT

Bij brief van 16 februari 1982 (Tweede Kamer, zitting 1981–1982, 16 625, nr. 37) heeft de Minister-President aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal medegedeeld, dat het kabinet heeft besloten om met betrekking tot de rijksbegroting in enge zin een nieuwe ronde van heroverwegingsonderzoeken te initiëren en heeft opdracht gegeven daaromtrent nog vóór de zomer van 1982 te rapporteren. Het beleidsterrein Rijksgebouwendienst maakt deel uit van de onderwerpen die bij de nieuwe ronde van heroverwegingsonderzoeken betrokken zijn. In dit rapport doet de Werkgroep Heroverweging Rijksgebouwendienst verslag van haar bevindingen. In de werkgroep zijn vertegenwoordigd ambtenaren van de departementen van Algemene Zaken, van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Financiën.

Bij de onderhavige studie heeft de werkgroep het algemene stramien van de vragenlijst voor de heroverwegingsonderzoeken gevolgd. Zo bestaat het rapport uit drie delen, waarbij in deel A een beschrijving wordt gegeven van de taken en het huidige beleid van de Rijksgebouwendienst.

In deel B wordt dit beleid geëvalueerd, en in deel C wordt een drietal varianten uitgewerkt.

Het eigen karakter van de taak van de Rijksgebouwendienst leidde bij de werkgroep tot het oordeel dat binnen dit algemene stramien niet alle, in het algemeen gestelde, vragen even relevant waren. Daarom is, waar nodig, van deze vragenlijst afgeweken.

A. BESCHRIJVING VAN HET BELEID

1. DOELSTELLINGEN, INSTRUMENTEN, ORGANISATIE, BEZIT

1.1. Doelstellingen

De primaire doelstelling van de Rijksgebouwendienst is samen te vatten als:

Het zorgdragen voor de huisvesting van verschillende organen van de staat.

Ter toelichting is de volgende tweedeling in sub-doelstellingen zinvol:

I.A. het in goede staat brengen en houden van de koninklijke paleizen en de bijbehorende inrichting;

I.B. het zorgdragen voor de huisvesting van de Hoge Colleges van Staat, de departementen van algemeen bestuur en de daaronder ressorterende rijksdiensten.

Hiernaast kent de Rijksgebouwendienst een aantal secundaire doelstellingen, op basis waarvan de volgende taken worden vervuld:

II.A. het op verzoek van de betrokken minister uitbrengen van advies omtrent de huisvesting van instellingen met wier huisvesting enig rijksbelang is gemoeid, zonder dat de Rijksgebouwendienst de zorg voor de huisvesting draagt;

II.B. het zorgdragen voor de huisvesting van derden, waaraan uit 's Rijkskas geldelijke steun wordt verleend, indien en voor zover deze zorg bij overeenkomst aan de Rijksgebouwendienst is overgedragen;

II.C. het beheren van gebouwen en werken in rijkseigendom, die geen rol spelen bij de huisvesting, maar waarvan het behoud van belang wordt geacht om bij voorbeeld cultuurhistorische redenen;

II.D. het stimuleren en begeleiden van de integratie van beeldende kunst in de architectuur van de gebouwen waarover de zorg van de Rijksgebouwendienst zich uitstrekt.

Ten slotte moet als nevendoelstelling van de Rijksgebouwendienst worden genoemd het leveren van bijdragen aan de realisering van diverse onderdelen van het rijksbeleid. Voorbeelden hiervan zijn beleid op het gebied van:

a. *de bouwnijverheid:*

Als grootste opdrachtgever in den lande op het gebied van de utiliteitsbouw is het gedrag van de Rijksgebouwendienst van invloed op de bouwnijverheid;

b. *stadsvernieuwing:*

Door kantoren te situeren in stedelijke gebieden nabij knooppunten van openbaar vervoer en door rekening te houden met de algemene belangen van het betreffende gebied draagt de Rijksgebouwendienst bij aan het versterken van de functies van de stad, het beperken van het woon-werkverkeer en het bevorderen van het openbaar vervoer;

c. *volkshuisvesting:*

De Rijksgebouwendienst is betrokken bij de volkshuisvesting door het ontruimen van momenteel als kantoor gebruikte maar oorspronkelijk als woningen gebouwde panden en door het realiseren van woningen in bovengenoemde panden of in multifunctionele projecten. Bovendien worden een aantal dienstwoningen beheerd.

In artikel 1 van het thans geldende Koninklijk besluit (zie bijlage 1) wordt aangegeven met welke taak de Rijksgebouwendienst is belast. In artikel 3 worden uitzonderingsgevallen genoemd, waarop artikel 1 niet van toepassing is. Deze zijn:

- a. de zorg voor de huisvesting van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, de Rijkswerf te Willemsoord, het Staatsvisserhavenbedrijf te IJmuiden, de Staatsmijnen in Limburg en de onder de departementen van Buitenlandse Zaken en Marine ressorterende dienstonderdelen buiten Nederland;
- b. de zorg voor de huisvesting – behoudens die van bureaus buiten militaire inrichtingen – van de onder het departement van Oorlog ressorterende organen en diensten;
- c. de zorg voor de navolgende bij organen of diensten ressorterend onder het departement van Marine in gebruik zijnde werken:
 - I. vliegvelden met bijbehorende gebouwen, werken en terreinen;
 - II. werken, die rechtstreeks deel uitmaken van de landsverdediging met daarbij behorende gebouwen en terreinen;
 - III. militaire inrichtingen in gebruik bij de Koninklijke Marine, doch in materieel beheer bij het departement van Oorlog, ook als deze tijdelijk door het departement van Oorlog aan dat van Marine in materieel beheer worden overgedragen;
 - IV. werken van waterbouwkundige aard met bijbehorende terreinen;
- d. de zorg voor gebouwen van het Loodswezen, de Rijkswaterstaat, de Dienst der Zuiderzeewerken en de Dienst van de Noordoostpolderwerken, voor zover deze bestemd zijn voor technische doeleinden en door hun inrichting slechts als zodanig kunnen dienen;
- e. de zorg voor gebouwen, die één geheel vormen met Rijksgebouwen of Rijkswerken, waarvan de zorg is opgedragen aan een onzer Ministers, niet zijnde onze Minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting.

Naast deze uitzonderingen zijn er voorts overeenkomsten met O en W, de PTT, V en W, CRM, Defensie, Universiteiten en Hogescholen waarin nader wordt omschreven wat door de Rijksgebouwendienst wordt gebouwd en/of in beheer is. Periodiek worden deze contracten bijgesteld.

1.2. Instrumenten

De Rijksgebouwendienst is ingesteld bij Koninklijk besluit van 29 juli 1922. De taak van de Rijksgebouwendienst is laatstelijk omschreven in het Koninklijk besluit van 20 augustus 1952, no. 449 (zie bijlage 1). Een nieuw Koninklijk besluit is in voorbereiding met als doel de huidige sinds 1952 gegroeide praktijk vast te leggen.

Het wettelijk instrumentarium van de Rijksgebouwendienst bestaat slechts uit het bovengenoemd Koninklijk besluit van 20 augustus 1952 en de jaarlijkse begroting.

In meer praktische zin zijn voor het realiseren van de primaire doelstelling de volgende vier instrumenten aan te wijzen:

1. *Beheren* betreft zowel het uitvoeren van een huisvestingsbeleid in enge zin, omvattende het inzetten van gebouwen en het waar nodig verhuizen van gebruikers, als het treffen van maatregelen ten behoeve van een doelmatig gebruik van de panden, het realiseren van exploitatievoorzieningen en het plegen van onderhoud; hierbij spelen een rol het treffen van energiebesparende maatregelen, het bevorderen van een doelmatig ruimtegebruik, en het bewaken van de bezettingsgraad van gebouwen;
2. *Kopen* betreft het verwerven van panden geschikt voor huisvesting en van terreinen om nieuwbouw op te plegen;
3. *Huren* betreft het huren van panden indien huisvesting voor een relatief korte periode noodzakelijk is, danwel indien huisvesting op zeer korte termijn noodzakelijk is en de middelen ontbreken voor kopen of bouwen;
4. *Bouwen* betreft het realiseren van nieuwbouw of omvangrijke verbouw, afgestemd op een bepaalde gebruiker.

1.3. Organisatie

Voor het realiseren van de doelstellingen is het apparaat van de Rijksgebouwendienst opgezet als een gedeconcentreerde dienst, bestaande uit een Centrale Directie te Den Haag en zes, overeenkomstig de huisvestingsbehoefte geografisch gespreide, Regionale Directies.

Binnen de Centrale Directie wordt met name het «overall»-beleid bepaald, onder meer omvattende lange-termijnplanning, prioriteitenstelling en sectorbeleid. Tevens is hier het behartigen van de financiële, personele en juridische zaken geconcentreerd, alsmede het bewaken van plankwaliteit en normen. De adviesfuncties van de Rijksgebouwendienst worden eveneens vanuit de Centrale Directie vervuld. Bovendien is binnen de Centrale Directie dat deel van de specialistische kennis ondergebracht en wordt dat deel van de bouw en verbouw verzorgd, dat niet doelmatig kan worden gedeconcentreerd.

In 1981 zijn twee nieuwe afdelingen binnen de Centrale Directie ingesteld, te weten Beleid en Planning – belast met het versterken van de bedrijfsmatige aanpak en het bevorderen van systematische beleidsontwikkeling en -onderbouwing – en Studie en Onderzoek met als taak het verzamelen, ontwikkelen en verspreiden binnen de dienst van kennis en ervaring op het gebied van de bouwtechniek en de bouwkosten.

De Regionale Directies zijn belast met de huisvesting in de ruimste zin des woords, omvattende het signaleren van huisvestingsbehoeften, het ontwikkelen en uitvoeren van een regionaal huisvestingsbeleid, de zorg voor huur en aankopen, voor een deel van de nieuw-, aan- en verbouw en voor exploitatievoorzieningen en onderhoud.

Voor het bouwen en beheren van projecten wordt door de Rijksgebouwendienst gebruik gemaakt van de vakkennis van:

- architecten,
- adviseurs,
- kunstenaars,
- bouwprojectmanagement en
- aannemers.

Het architectenwerk en de adviseurswerkzaamheden zijn voor circa tweederde deel uitbesteed aan particuliere bureaus. Het bouwprojectmanagement wordt geheel door de dienst zelf vervuld, maar de bouwuitvoering wordt volledig uitbesteed aan particuliere aannemers. Ook de kunstopdrachten worden aan particuliere kunstenaars verleend.

Het aantal personeelsleden van de Rijksgebouwendienst bedraagt circa 1250, waarvan circa 500 bij de Centrale Directie. Voor een organigram zij verwezen naar bijlage 2.

De omvang van de activiteiten van de Rijksgebouwendienst wordt voornamelijk bepaald door een aantal voor de Rijksgebouwendienst exogene factoren, waaronder met name de omvang van het rijksapparaat.

De voorstellen betreffende de meerjarenprogramma's van de Rijksgebouwendienst inzake aankoop, nieuw-, aan- en verbouw worden na overleg met de verschillende departementen in de Commissie Huisvesting Rijksapparaat (CHR) en de Raad voor de Rijksdienst besproken, alvorens in de Ministerraad te worden behandeld. De CHR bestaat uit de Secretarissen-Generaal van de Ministeries van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (voorzitter), van Algemene Zaken, van Binnenlandse Zaken en van Financiën en de directeur-generaal van de Rijksgebouwendienst. De commissie wordt aangevuld met vertegenwoordigers van twee andere departementen volgens een roulatiesysteem, waarbij om de drie jaar twee andere departementen aan de beurt zijn. De CHR functioneert als ambtelijk voorportaal van de Raad voor de Rijksdienst.

1.4. Bezit

Voor een goed begrip van het beleid van de Rijksgebouwendienst is een beschrijving van het bezit aan panden, in eigendom of huur, essentieel.

In tabel 1 is dit bezit (excl. derden) en de groei ervan aangegeven in m² bruto vloeroppervlak.

Tabel 1. Het bezit van de Rijksgebouwendienst in m² bruto vloeroppervlak (excl. derden) en, tussen haakjes, de procentuele groei ten opzichte van 1973

	Medio 1973	Medio 1975	Medio 1980	Medio 1981
Eigendom	2 840 000 (100)	3 426 000 (120)	4 243 000 (149)	4 315 000 (152)
Huur	650 000 (100)	828 000 (127)	910 000 (140)	953 000 (147)
Totaal	3 490 000 (100)	4 254 000 (122)	5 153 000 (148)	5 268 000 (151)

Tabel 2 geeft het bezit (excl. derden) per Directie uitgedrukt in m² bruto vloeroppervlak en in aantal gebouwen per medio 1981.

Tabel 2. Bezit (excl. derden) per Regionale Directie in m² bruto vloeroppervlak en, tussen haakjes, in aantal gebouwen per medio 1981

	Eigendom	Huur	Totaal
Centrale Directie (hoofdafdeling Bouw)	128 000 (95)	— (—)	128 000 (95)
Gron., Friesl. en Drenthe	547 000 (600)	54 000 (145)	601 000 (745)
Gelderl. en Overijssel	819 000 (700)	79 000 (185)	898 000 (885)
Noordholland en Utrecht	808 000 (640)	138 000 (270)	946 000 (910)
Zuidholland en Zeeland	467 000 (380)	120 000 (185)	587 000 (565)
's-Gravenhage e.o.	912 000 (160)	399 000 (140)	1 311 000 (300)
Noordbrabant en Limburg	634 000 (480)	163 000 (165)	797 000 (645)
Totaal	4 315 000 (3 055)	953 000 (1 090)	5 268 000 (4 145)

Naast aantal gebouwen en m² bruto vloeroppervlak is de vervangingswaarde een relevante grootheid voor de beschrijving van het bezit.

Tabel 3 geeft het bezit, in eigendom, in huur en het totaal, uitgedrukt in elk van deze drie grootheden.

Tabel 3. Bezit (excl. derden) per medio 1981 in aantal panden, m² bruto vloeroppervlak en globale vervangingswaarde (bouw, ontwerp, advies, eerste inrichting, b.t.w.)

	Panden	m ²	Vervangingswaarde (idem, incl. grond)
Eigendom	3 055	4 315 000	f 13 miljard (15 miljard)
Huur	1 090	953 000	f 3 miljard (3,5 miljard)
Totaal	4 145	5 268 000	f 16 miljard (18 miljard)

2. DE TE EVALUEREN GROOTHEDEN

2.0. Inleiding

Het beleid van de Rijksgebouwendienst ter realisering van de primaire doelstelling, het huisvesten van verschillende organen van de Staat, is aan de hand van een aantal grootheden min of meer objectief meetbaar. Deze grootheden zijn:

1. de vraag naar huisvesting;
2. de huisvestingsinstrumenten;
3. de kwaliteit van de huisvesting;
4. de ruimtenormen.

Tevens is het huisvestingsbeleid te evalueren in het licht van:
5. het profijtbeginsel.

In de volgende paragrafen worden deze vijf grootheden toegelicht.

Evaluatie van het beleid ten aanzien van rijksmonumenten en kunstopdrachten kan geschieden door analyses uitgaande van het betreffende begrotingsartikel.

2.1. De vraag naar huisvesting

De totale huisvestingsbehoefte, waarin de Rijksgebouwendienst op grond van zijn primaire doelstelling moet voorzien, is te definiëren als de som van:

- a. de momenteel in gebruik zijnde huisvesting;
- b. het totaal van de ingediende reële aanvragen;
- c. de vraag ten gevolge van de noodzaak tot vervanging;
- d. de vraag ten gevolge van ontwikkelingen in het Rijksapparaat.

Evaluatie is mogelijk door de totale vraag (b + c + d) te vergelijken met het mogelijke aanbod op basis van de begrotingen van de Rijksgebouwendienst.

2.2. De huisvestingsinstrumenten

De vier gehanteerde huisvestingsinstrumenten – beheren, kopen, huren en bouwen – kunnen worden geëvalueerd op twee aspecten:

- a. financieel-economische consequenties voor de rijksbegroting;
- b. wenselijkheid tot privatisering (het afstoten van taken naar de private sector).

2.3. De kwaliteit van de huisvesting

De kwaliteit van de huisvesting is te toetsen aan de hand van de volgende aspecten:

- a. *de doelmatigheid voor de gebruiker;*
Factoren als indeling en exploitatievoorzieningen zijn van invloed op het doelmatig functioneren van de gebruiker;
- b. *de mate van concentratie;*
De juiste mate van concentratie van de verschillende dienstonderdelen van de gebruiker is van belang voor de doelmatigheid van zijn functioneren;
- c. *de eerste inrichting;*
Het kwaliteitsniveau van de eerste inrichting van een gebouw;
- d. *het niveau van de aanvullende voorzieningen;*
De voorzieningen, welke niet zijn bestemd voor werken, vergaderen of opslag, bij voorbeeld kantines, sportzalen etc.;
- e. *de lokatie;*
De lokatie van gebouwen is van invloed op de kosten; hierbij is zowel sprake van kosten op het gebied van grondverwerving en stedenbouwkundige inpassing, als van voordelen door de situering nabij knooppunten van openbaar vervoer in stadscentra en in woongebieden;
- f. *de bouwkundige en installatietechnische kwaliteit;*
Het vaststellen van op de gebruikers afgestemde kwaliteitsniveaus.

2.4. De ruimtenormen

Het door de Rijksgebouwendienst te realiseren huisvestingsaanbod is afhankelijk van aard, omvang en aantal van de te huisvesten functies. Dit zijn exogene factoren, waarop de Rijksgebouwendienst geen invloed heeft. Wel kan een bepaalde invloed uitgeoefend worden op de vertaling van de functionele huisvestingsbehoefte in vierkante meters. Deze vertaling geschiedt door het opstellen van een programma van eisen, dat door het Adviescentrum van de Rijksgebouwendienst wordt onderzocht op zijn afstemming op de gebruiker.

Voor verschillende soorten gebruikers bestaan richtlijnen voor de ruimtebehoefte in vierkante meters. Deze zijn bij voorbeeld te evalueren door vergelijking met normen, die in het bedrijfsleven of door buitenlandse overheden worden gehanteerd.

2.5. Het profijtbeginsel

De Rijksgebouwendienst past momenteel het profijtbeginsel (samen te vatten als: de gebruiker betaalt) niet toe op de organen c.q. diensten voor de huisvesting waarvoor hij volgens het KB zorg draagt, echter wel op de huisvesting van derden. Evaluatie is mogelijk door analyse van de hierbij opgedane ervaringen.

Het profijtbeginsel kan in principe op elk van de volgende grootheden worden toegepast:

1. kantooruimte;
2. inrichting;
3. exploitatievoorzieningen;
4. voorzieningenpakket;
5. parkeerplaatsen.

3. UITGAVEN, BEGROTINGEN, RAMINGEN

3.1. Uitgaven

De uitgaven van de Rijksgebouwendienst, exclusief personeelskosten, hebben zich als volgt ontwikkeld:

Tabel 4. Uitgaven Rijksgebouwendienst, in miljoenen guldens; de constante waarde bepaald op basis van de CBS-bouwindex (waarbij 1969 = 100)

	Nominale bedragen	Constante waarden
1965	235,0	235,0
1970	374,6	266,9
1975	693,4	292,9
1980	1051,9	289,5
1981 (voorlopig)	1161,1	310,9
1982 (begroting)	1240,6	332,0

In tabel 5 zijn de groei van het aantal ambtenaren in dienst van de Rijksgebouwendienst en de personeelskosten per jaar weergegeven.

Tabel 5. Aantal ambtenaren en personeelskosten (in miljoenen guldens) per jaar

	Aantal	Kosten
1965	1045	16,4
1970	1075	26,2
1975	1120	55,3
1980	1245	79,5
1981	1257	81,6
1982	1257	78,9

De volgende begrotingsartikelen hebben betrekking op de primaire doelstelling, het huisvesten van verschillende organen van de Staat.

1. bouw en aankoop
2. architecten en adviseurs
3. huur
4. onderhoud en exploitatie.

Tabel 6 geeft de ontwikkeling van deze vier artikelen in de periode 1965–1981 weer in nominale bedragen; tabel 7 geeft dezelfde ontwikkeling in constante waarden.

Tabel 6. Ontwikkeling van vier belangrijke artikelen op de begroting van de Rijksgebouwendienst in nominale bedragen in miljoenen guldens

Nominale bedragen	Bouw en aankoop	Arch. en adv.	Huur	Onderh. en exploitatie	Totaal
1965	128,1	6,9	10,7	19,2	164,9
1970	181,1	26,3	20,0	36,6	264,0
1975	367,0	41,2	66,5	79,3	554,0
1977	313,3	45,3	87,0	81,2	526,8
1979	327,5	63,3	108,1	125,9	624,8
1980	447,9	68,6	125,3	140,6	787,1
1981	448,5	78,1	139,2	182,6	892,6
1982	391,3	72,6	152,3	187,7	803,9

Tabel 7. Ontwikkeling van vier belangrijke artikelen op de begroting van de Rijksgebouwendienst in constante waarden in miljoenen guldens, uitgaande van de CBS-index voor de bouw

Constance waarden (prijsspeil '69)	Bouw en aankoop	Arch. en adv.	Huur	Onderh. en exploitatie	Totaal
1965	128,1	6,8	10,7	19,2	164,9
1970	128,9	18,7	14,2	26,3	188,1
1975	155,0	17,4	28,1	33,5	234,0
1977	106,7	15,4	29,6	27,7	179,4
1979	96,9	18,7	32,0	37,3	184,9
1980	123,3	20,2	34,5	38,7	216,7
1981	120,1	20,9	37,3	48,9	227,2
1982	103,0	19,4	40,8	50,3	213,5

3.2. Begroting en meerjarenramingen

Tabel 8 geeft een overzicht van de begroting 1982 en, voor de belangrijkste artikelen, van de meerjarenramingen 1983–1986.

Wat betreft het artikel voor energiebesparende maatregelen in rijksgebouwen zij tevens gewezen op het z.g. SERO-programma¹ op de begroting van Economische Zaken; de omvang was in 1980 100 miljoen en is voor 1982 en 1983 te zamen begroot op 45 miljoen. Het SERO-programma beoogt het treffen van energiebesparende maatregelen in overheidsgebouwen, waaronder gebouwen in beheer bij de Rijksgebouwendienst.

Voor de programmering van projecten ten behoeve van de meerjarenramingen wordt een aantal criteria gehanteerd, zoals de door het departement bepaalde urgentie en de bouwsom, bouwtijd en betalingsprognose van het project. Bij de onderlinge vergelijking van de urgentie van projecten wordt met de volgende factoren rekening gehouden:

- contracten, toezeggingen en afspraken,
- wettelijke taken,
- gedwongen ontruiming,
- leegstand van panden,
- verbetering van een deplorabele huisvesting,
- essentieel belang voor het beleid van de betrokken minister,
- onderdeel van een meerfasenproject,
- essentiële rol in stadsvernieuwingsplannen.

¹ SERO = Stuurgroep Energiebesparing Rijksoverheid.

Tabel 8. Begroting 1982 van de Rijksgebouwendienst (zoals vastgesteld en gepubliceerd in het Staatsblad, dus exclusief de bijstellingen van de Voorjaarsnota) en de meerjarenramingen 1983–1986 (gecorrigeerd voor de deflatieprocedure) in miljoenen gulden

	1982	1983	1984	1985	1986
70 Personeel	78,9	75,4	76,0	76,6	77,2
81 Bouw en aankoop	391,3	397,7	357,9	356,7	354,7
78 Architecten en adviseurs	72,6	74,2	74,4	74,2	74,0
75 Huren	152,3	153,1	153,8	154,6	155,3
76 Onderhoud en exploitatie	187,7	191,1	192,8	195,7	200,9
84 Bouw en aankoop derden	151,0	151,0	151,0	151,0	151,0
79 Architecten en adviseurs derden	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3
80 Huren, onderhoud en exploitatie derden	98,4	98,4	98,4	98,4	98,4
82 Spreiding rijksdiensten	36,6	50,6	35,0		
86 Aanpassingen voor gehandicapten	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
85 Kunstopdrachten	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
87 Energiebesparende maatregelen	2,4	3,5	4,5	5,5	5,5
72 Functionele kosten Koninklijk Huis	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7
77 Rijksmonumenten	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8
83 Arbeidsbureaus nieuwe stijl	25,7	21,6	9,7	9,7	9,7
88 Molukse kerken	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
71 Materieel	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1
73 Onderzoek	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
74 Civiele verdediging	2,7	2,0			
Totalen	1240,6	1259,7	1194,5	1163,4	1167,7

3.3. Bedragen op de begrotingen van andere departementen

Om enig inzicht te verschaffen in de verhouding bouwproductie Bouw en Utiliteitsbouw door de Rijksgebouwendienst en de overige departementen wordt in onderstaande tabel weergegeven. Deze tabel, overgenomen uit de Nota Bouwprognoses 1981–1986, geeft cijfers weer van de B & U-sector aangaande de taakstelling voor gebouwen voor wetenschappelijk en voortgezet onderwijs, de Rijksgebouwendienst bouwopdrachten en de bouwopdrachten van Defensie.

Posten uit de ontwerpbegroting 1982 die bouwproductie bevatten

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening						
Rijksgebouwendienst	381,4	446,9	456,7	424,3	392,4	395,8
waarvan bouwproductie B & U	274,7	332,8	340,3	315,7	291,8	294,0
Onderwijs en Wetenschappen						
Directoraat-Generaal voor het voortgezet onderwijs						
Bouwzaken Onderwijs	401,6	404,7	404,8	412,9	418,0	422,4
waarvan bouwproductie B & U	233,9	233,2	219,2	233,5	226,2	228,7
Directoraat-Generaal voor het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek						
investeringen	455,0	379,4	417,5	420,6	426,9	432,4
waarvan bouwproductie B & U	192,8	159,3	176,9	178,2	180,9	183,2
Defensie						
Nieuwbouw en onderhoud	475,9	505	557	559	584	611
waarvan bouwproductie B & U	254,3	269,5	300,0	298,3	305,1	326,3

NB: Voor de PTT wordt in 1982 f 330 miljoen uitgetrokken voor bouw, aankoop en onderhoud. Daarvan zijn f 265 miljoen bestemd voor nieuw-, aan- en verbouw.

B. EVALUATIE VAN HET BELEID

1. DE VRAAG NAAR HUISVESTING

De vraag naar huisvesting, in m² bruto vloeroppervlak, waaraan de Rijksgebouwendienst op grond van haar primaire doelstelling moet voldoen is de resultante van de volgende factoren:

1. *Achterstand*

Doordat de groei van de voorraad huisvesting is achtergebleven bij die van het rijksapparaat en de noodzakelijke vervanging en aanpassing niet is gerealiseerd, is een achterstand ontstaan. Deze is op basis van de ingediende reële aanvragen¹ voor huisvesting te stellen op circa 1 miljoen m². Een deel van de achterstand wordt tijdelijk opgevangen door huur.

2. *Saneren huurpanden*

Om bedrijfseconomische redenen zou huisvesting in principe alleen voor een korte periode in huurpanden plaats moeten vinden. Bij gebrek aan investeringsmiddelen is echter in de loop der jaren een niet onaanzienlijk deel van het rijksapparaat in huurpanden gehuisvest. Dit is gebleken duurder te zijn dan huisvesting in panden in eigendom². Het is reëel te stellen dat ongeveer 75% van het huidige huurbestand op bedrijfseconomische gronden voor sanering in aanmerking komt, dat wil zeggen circa 700 000 m². Bij een m²-prijs van f 3 500 (grond- en bouwkosten) komt dit neer op een investering van circa 2,5 miljard gulden. Daar tegenover komt, na voltooiing van de vervanging, een jaarlijkse besparing te staan aan huur, maar ook «eigenaars-onderhoud». Het netto-resultaat hiervan zal een jaarlijkse besparing van circa 6% van de vervangingswaarde zijn.

3. *Saneren van voor de gebruiker ondoelmatige panden in eigendom*

het bestand aan panden in eigendom omvat naar schatting 300 000 m² aan ruimte in ondoelmatige panden. Het betreft hier met name voormalige woonhuizen en niet aan de gebruiker en/of de behoefte van deze tijd aangepaste panden. De vervangingswaarde van deze panden is circa 850 miljoen (bouwkosten, zonder grond).

Hier tegenover komt te staan de verkoopwaarde van de betreffende panden alsmede de besparingen in apparaatskosten voor de gebruiker.

4. *Vervangen*

De technische levensduur van een gebouw is circa vijftig jaar. De functionele levensduur is beduidend korter. Na verloop van circa 12 à 15 jaar blijkt in de praktijk verbouw, in de vorm van ingrijpende herindeling en/of aanpassing van de voorzieningen, noodzakelijk. Deze geleidelijke vervanging van bepaalde bouwdelen verlengt echter de technische levensduur van het gebouw. Als het ware geschiedt de vervanging in circa vier keer. De totale vervangingsvraag kan gesteld worden op circa 2% (ofwel circa 100 000 m²) per jaar.

5. *Groei rijksapparaat*

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft voor het rijksapparaat een groei van 0,8% per jaar in de periode 1980–1990 voorspeld. Dit betekent voor de Rijksgebouwendienst een extra vraag naar huisvesting van circa 40 000 m² per jaar. Dit geldt met name voor rijksambtenaren werkzaam in kantoorgebouwen. Desalniettemin moet ook voor

1 In het algemeen de goedgekeurde aanvragen.

2 Een bedrijfseconomische afweging van kopen tegen huren wordt gegeven in hoofdstuk 4.

andere gebouwcategorieën met een zelfde toename van de huisvestingsvraag rekening worden gehouden, gezien de organisatorische en andere ontwikkelingen bij bijvoorbeeld penitentiaire inrichtingen en onderwijsgebouwen.

6. Deeltijdarbeid

Rekening moet worden gehouden met een beduidende toename van het percentage deeltijdwerkers in rijksdienst. De gevolgen hiervan voor de huisvesting worden momenteel door de Rijksgebouwendienst onderzocht. Een eerste verkenning heeft reeds duidelijk gemaakt dat de huisvesting onder druk zal komen te staan. In afwachting van de resultaten van het onderzoek wordt er hier voorlopig vanuit gegaan dat met enige extra vraag naar huisvesting rekening moet worden gehouden.

De eerste resultaten van het onderzoek van de Rijksgebouwendienst naar de huisvestingsconsequenties van deeltijdarbeid wijzen op een mogelijke extra ruimtebehoefte per jaar tot 1990 van 0,15 à 0,4%, dat wil zeggen circa 8000 à 21 000 m².

Overzicht¹

1. Achterstand	1 000 000 m ²
2. Saneren huurpanden	700 000 m ²
3. Saneren panden in eigendom	300 000 m ²
4. Vervangen, per jaar	100 000 m ²
5. Groei rijksapparaat, per jaar	40 000 m ²
6. Deeltijdarbeid	p.m.

De totale vraag naar huisvesting, in m² bruto vloeroppervlak, bestaat uit een inhaalvraag van de orde van 1,5 à 2 miljoen m² en een jaarlijkse vraag van rond 140 000 m².

Om aan de jaarlijkse vraag te voldoen dient de Rijksgebouwendienst per jaar ruim f 400 miljoen te investeren. Uitgaande van de omvang van het betreffende begrotingsartikel resteren hiernaast geen middelen voor het lenigen van de inhaalvraag.

Gezien het globale karakter van deze raming is een gevoeligheidsanalyse op zijn plaats. In de periode 1975–1981 was de gemiddelde groei van het rijksapparaat 3% per jaar. Wanneer deze dit decennium 1,5% bedraagt, in plaats van de door de WRR voorspelde 0,8%, betekent dit een jaarlijkse huisvestingsvraag van circa 80 000 m². In dat geval zal per jaar f 500 à f 600 miljoen nodig zijn alleen voor vervanging en groei. Bedraagt daarentegen de apparaatsgroei over deze periode 0%, dan blijft jaarlijks een bedrag van circa f 300 miljoen nodig voor vervanging. Gegeven de meerjarenraming (verminderd met het laatste ombuigingsbedrag) blijft dan f 40 miljoen over voor het inhalen van de achterstand, ofwel ruimte voor zo'n 12 000 m² per jaar.

2. DE HUISVESTINGSINSTRUMENTEN

2.1. Het beheren

2.1.0. Het beheren van rijkspanden omvat de volgende activiteiten:

1. het plegen van onderhoud aan het gebouw;
2. het treffen van exploitatievoorzieningen ten behoeve van de gebruiker, inbegrepen de eerste inrichting;
3. het nemen van energiebesparende maatregelen.

Voor de eerste twee bestaat één gezamenlijk begrotingsartikel. De energiebesparende maatregelen worden deels uit een apart artikel op de begroting van de Rijksgebouwendienst gefinancierd, deels uit het z.g. SERO-programma (Stuurgroep Energiebesparing Rijksoverheid) op de begroting van Economische Zaken.

¹ De onderdelen 1 t/m 4 overlappen elkaar deels.

2.1.1. Het treffen van exploitatievoorzieningen op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid, eerste inrichting, telefoon-, alarmerings-, airconditioning- en andere installaties is een noodzaak, deels op grond van officiële voorschriften, deels ter bescherming van panden en personeel, deels om het functioneren van het rijksapparaat niet te verstoren. De hiermee gepaard gaande kosten zijn de laatste jaren duidelijk gestegen, onder meer ten gevolge van de volgende factoren:

- stijging van de inrichtingskosten per m²
- zwaardere eisen in brandweer- en hinderwetvoorschriften
- extra beveiligingsvoorzieningen door toename kostbare apparatuur e.d.
- noodzakelijke vervanging van telefooninstallaties
- uitstel van nieuwbouw.

De benodigde gelden zijn voor 1983 geschat op f 93 miljoen.

Het voor onderhoud werkelijk benodigde bedrag is door de Rijksgebouwendienst voor 1983 geschat op f 156 miljoen op basis van ramingen per categorie onderhoud. Dit bedrag stemt overeen met de algemeen geaccepteerde norm van 1 à 1,5% van de vervangingswaarde per jaar. Een raming van de onderhoudskosten op basis van indexcijfers, uitgaande van een stabiele basisperiode met een constant onderhoudsprogramma, leidt tot een hoger bedrag.

Rekening dient te worden gehouden met het feit, dat een deel van het bestand onder de Monumentenwet valt. Voor deze categorie geldt een onderhoudsnorm van 2 à 3%.

Het beschikbare onderhouds- en exploitatiebudget is sinds vele jaren onder de werkelijke behoefte gebleven. Dit heeft geleid tot het noodgedwongen uitstellen van onderhoud. In sommige gevallen, gegeven de beschikbare middelen, was uitstel mogelijk, maar de grenzen hiervan zijn thans bereikt. Men dient zich hierbij te realiseren dat achterstallig onderhoud kostbaarder is dan geregeld preventief onderhoud.

Uitgaande van bovengenoemde behoeften van f 93 miljoen voor exploitatievoorzieningen en f 156 miljoen voor onderhoud is het totaal benodigde bedrag voor 1983 f 249 miljoen, terwijl de meerjarenraming voor de post onderhoud- en exploitatievoorzieningen voor 1983 f 191,1 miljoen bedraagt.

Gezien het karakter van vele exploitatievoorzieningen, dat uitstel niet gedooft, zal vooral het onderhoud beperkt blijven. Hiervan zal preventief onderhoud aan installaties e.d. voorrang verleend moeten worden, omdat anders de veiligheid, de instandhouding van het pand en het functioneren van de gehuisveste dienst in gevaar komen. Voor het normale (bouwkundige) onderhoud zal weinig overblijven, zodat de hoeveelheid achterstallig onderhoud zal toenemen.

De uitgaven voor het meest urgente achterstallige onderhoud, noodzakelijk om (voortgaande) kapitaalsvernietiging te voorkomen, zijn per 1 januari 1982 geschat op circa f 150 miljoen. Om het totale achterstallige onderhoud op te vangen is daarnaast nog een bedrag van circa f 250 miljoen nodig.

2.1.2. In de jaren 1979 tot en met 1981 heeft de Rijksgebouwendienst, in het kader van het zogenaamde ICEG-programma¹ f 12,7 miljoen geïnvesteerd in energiebesparende maatregelen. Uit evaluatie van de in 1979 gedane investering van f 2,3 miljoen is gebleken dat deze heeft geresulteerd in een besparing in 1980 van 1,26 m³ gasequivalent per gulden.

In 1980 is door de Regering besloten een omvangrijk energiebesparingsprogramma – het z.g. SERO-programma – binnen de rijksoverheid uit te voeren. Uit het SERO-budget voor 1980 van f 106 miljoen, op de begroting van Economische Zaken, is f 27 miljoen besteed aan gebouwen onder beheer van de Rijksgebouwendienst. Het SERO-programma is daarna aanmerkelijk ingeperkt. Middelen voor de financiering van het programma moeten komen uit een korting op de begroting van de jaarlijkse materiële uitgaven van de verschillende departementen.

¹ ICEG = Interdepartementale Commissie voor Energiebesparing in Gebouwen.

Op basis hiervan is op 15 januari 1982 door de Ministerraad besloten voor de jaren 1982 en 1983 in totaal f45 miljoen beschikbaar te stellen op de begroting van Economische Zaken, waarvan in 1982 f24 miljoen. Over 1984 en volgende jaren is nog geen beslissing genomen.

Berekeningen geven aan dat de kosten voor energiebesparende maatregelen ten behoeve van gebouwen in beheer bij de Rijksgebouwendienst alsnog circa f270 miljoen bedragen, waarbij rekening is gehouden met een reeds geïnvesteerd totaalbedrag van circa f40 miljoen.

Indien in de komende jaren de besparingen op energiekosten tengevolge van reeds gerealiseerde maatregelen steeds worden gebruikt voor het treffen van nieuwe maatregelen, zou het totale programma in de eerste helft van de jaren '90 kunnen zijn voltooid.

Na voltooiing lopen de besparingen door op een jaarlijks niveau van circa f60 miljoen (prijspeil 1982).

2.2. Kopen, huren, bouwen, ruilen en leasen

2.2.1. Zoals eerder is beschreven, zijn het met name de instrumenten kopen, huren en bouwen die de huisvesting van rijksdiensten mogelijk moeten maken. Welk instrument wordt gehanteerd is project- en tijdgebonden. Projectgebonden omdat o.a. de lokatiekeuze een aspect is bij het kiezen van één van de drie instrumenten; tijdgebonden omdat de financiële mogelijkheden bij diezelfde keuze richtinggevend zijn. Naast deze drie hoofdmogelijkheden van huisvesten zijn de laatste tijd nog twee andere vormen naar voren gekomen, te weten: leasen en ruilen.

Reeds enkele aspecten van het kiezen voor een der huisvestingsinstrumenten zijn genoemd. Meer systematisch zijn nog andere overwegingen te noemen. In het algemeen kan gesteld worden dat huisvesting in panden die eigendom zijn op de lange duur altijd goedkoper is dan huisvesting in huurpanden¹. De keuze voor koop komt als eerste in aanmerking als er sprake is van een structurele huisvestingsbehoefte en indien dat goedkoper is dan bouwen. De druk tot verkrijgen in eigendom wordt versterkt als er organisaties moeten worden gehuisvest die bijzondere eisen stellen. Bouwen is dan ook vooral het aangewezen instrument voor permanente huisvesting van gebruikers met specifieke behoeften. Alleen op deze wijze kan het gewenste of vereiste maatwerk geleverd worden.

Indien de financiële middelen om op korte termijn eigendom te verwerven ontbreken, worden de overige instrumenten op hun haalbaarheid getoetst. Recent biedt zich de mogelijkheid voor leasing aan als mogelijkheid om de eigendom op langere termijn te verwerven (vgl. huurkoop). In dat kader vindt thans in nauw overleg met het Ministerie van Financiën een experiment plaats, waarbij wordt bekeken of leasing concreet als huisvestingsinstrument kan worden gebruikt. Het betreft een vijftal projecten in de regio 's-Gravenhage. De overwegingen om dit experiment uit te voeren berusten met name op het feit dat eigen grond reeds aanwezig is, en dat de leasetermijnen van de te verkrijgen gebouwen niet hoger hoeven te zijn dan de huurpanden van de af te stoten huurpanden.

Omdat huren op de lange duur altijd meer kost dan koop of bouw, is er slechts sprake van huur als de te huisvesten organisatie nog niet «volwassen» is en/of als de lokatie van de te huisvesten dienst tijdelijk is. Soms worden panden gehuurd die de huisvestingsbehoefte kunnen bevredigen en die passen in het lokatiebeleid van het te huisvesten departementaal onderdeel.

Het beleid zoals dat hiervoor is omschreven is gericht op het verkrijgen van eigendom. Het aantal huurcontracten is de laatste 10 jaar gedaald van 1683 (1970) tot 1328 (1980), maar het huurvolume is aanmerkelijk gestegen. Realiseren van huisvesting door leasing en/of door ruil is nog in de experimentele fase. Het bouwen is, evenals het kopen, in het bijzonder afhankelijk van de beschikbare middelen.

Dat, ondanks het beleid, toch nog veel wordt gehuurd is een gevolg van een reeds in deel A omschreven tekort aan middelen. Kapitaalverlies door

¹ voor een bedrijfseconomische afweging van huisvesting in eigen panden versus huur, zie bijlage 4.

hogere kosten, en dikwijls ook door de noodzaak van het aanpassen (verbouwen) van huurpanden ten behoeve van het huisvesten van rijksorganisaties, is hiervan een gevolg.

Onder ruilen wordt verstaan het binnen de rijksoverheid dan wel met anderen ruilen van panden en/of terreinen met als doel dat alle betrokken partijen uiteindelijk beter zijn gehuisvest. Bij verkoop van een rijkspand komt de opbrengst ten goede aan het Ministerie van Financiën, bij ruil blijft dit bedrag voor de Rijksgebouwendienst beschikbaar voor de (op)nieuw te huisvesten organisatie. Bij deze methode van (her)huisvesting wordt derhalve geen (extra) druk op de begroting van de Rijksgebouwendienst gelegd.

Tot nog toe hebben weinig concrete ruiltransacties plaatsgevonden. Wel zijn besprekingen gaande tussen de Rijksgebouwendienst en de gemeente 's-Gravenhage om via ruil het vanuit een stedenbouwkundig oogpunt juist inpassen van kantoren en het zo mogelijk doen herstellen van de oorspronkelijke woonfuncties van panden te bewerkstelligen.

3. DE KWALITEIT VAN DE HUISVESTING

3.0. Inleiding

De kwaliteit van de huisvesting is op verschillende manieren van invloed op de rijksbegroting.

Enerzijds betreft dit kwaliteitsaspecten die van invloed zijn op de apparaatskosten van de gebruiker, anderzijds aspecten waarvoor de Rijksgebouwendienst de kosten draagt. Voor bepaalde kwaliteitsaspecten zijn normen te expliciteren, voor andere is dit echter niet zinvol.

3.1. De doelmatigheid voor de gebruiker

Een doelmatige huisvesting, bij voorbeeld een passende ruimtelijke indeling en bouwkundige voorzieningen, is bevorderlijk voor het doelmatig functioneren van de gebruiker.

Het bestand aan huisvesting in eigendom omvat een niet te verwaarlozen aantal ondoelmatige panden, met name voormalige woonhuizen en niet aan de gebruiker en tijd aangepaste panden. Huisvesting in deze panden verhoogt de apparaatskosten van de gebruiker.

Deze onvoldoende kwaliteit is ten dele op te vangen door het treffen van zogenaamde exploitatievoorzieningen, maar structurele verbetering is alleen mogelijk door dergelijke panden te vervangen. Het te saneren deel van de huisvesting in eigendom is geschat op circa 300 000 m² bruto. Dit betreft uitsluitend werkelijk te vervangen panden.

3.2. De mate van concentratie van de huisvesting

Verschillende gebruikers zijn momenteel in aanzienlijke mate gedeconcentreerd gehuisvest in een aantal panden. De mate van concentratie van de verschillende onderdelen van een gebruiker is van invloed op zijn doelmatig functioneren. Daarnaast zijn kantoorpanden van te kleine omvang een niet efficiënte vorm van huisvesting.

Deconcentratie verhoogt de apparaatskosten van de gebruiker door onder meer de volgende factoren:

- meer verzorgend personeel (portier, bewaking, kantine e.d.);
- tijdverlies voor beleidsambtenaren (hetgeen kan leiden tot een toename van het aantal);
- hogere exploitatiekosten.

Deconcentratie betekent voor de Rijksgebouwendienst onder meer:

- een groter aantal te huisvesten ambtenaren en daarom meer m²;
- meer m² voor algemene ruimten, zoals vergaderzalen en kantines;
- een groter aantal technische voorzieningen, bij voorbeeld telefooncentrales en liften, en daardoor meer onderhoud.

Het opheffen van ongewenste deconcentraties kan worden gerealiseerd door investeringen in nieuwbouw of eventueel aankoop van panden. Tegenover deze bouw- c.q. aankoopkosten staan de volgende baten:

1. jaarlijkse besparingen op de apparaatskosten van de gebruikers;
2. jaarlijkse besparingen op de post huren van de Rijksgebouwendienst;
3. eenmalige inkomsten uit verkoop van af te stoten panden;
4. jaarlijkse besparingen op de post onderhoud en exploitatievoorzieningen van de Rijksgebouwendienst en van de exploitatiekosten van de gebruikers.

Concentratie is alleen zinvol wanneer het aantal vestigingen van een samenhangende werkeenheden groot is en de omvang van de verschillende vestigingen relatief klein.

Door het Ministerie van Economische Zaken zijn berekeningen uitgevoerd om een indicatie te krijgen voor de besparingen en het rendement van gedeeltelijke concentratie van dit departement. Die globale berekeningen van Economische Zaken geven het volgende beeld:

- vermindering van het aantal personeelsleden met circa 7%
- ruimtebehoefte-vermindering overeenkomstig de vermindering van het aantal personeelsleden, dus circa 7%;
- extra reductie aan ruimtebehoefte ten gevolge van concentratie van algemene ruimten van circa 1%.

Besparingen op de post onderhoud- en exploitatievoorzieningen zijn minder dan één miljoen gulden per jaar.

Uit deze globale becijfering zijn enkele veronderstellingen overgenomen die gebruikt kunnen worden om de besparingen en het rendement te berekenen van concentratie van de Departementen van Economische Zaken, Landbouw en Visserij, Volksgezondheid en Milieuhygiëne en Sociale Zaken te Den Haag.

Uitgaande van een jaarlijkse personeelsgroei van 1% leidt de berekening tot het volgende resultaat:

Een vermindering van circa 450 personeelsleden en een circa 16 000 bruto m² besparing op het gewenste vloeroppervlak in 1990. Het totaal in 1990 gewenste vloeroppervlak nieuwbouw (rekening houdend met de reductie) dient ongeveer 180 000 m² (bruto) te zijn, waarmee een bedrag van ongeveer f 630 000 000 aan investering is gemoeid (f 3500/m² bruto). Als er van wordt uitgegaan dat de helft van het thans beschikbare vloeroppervlak (circa 180 000 m² voor de genoemde vier ministeries) in eigendom is en wordt verkocht tegen f 1600/m² bruto, en het afstoten (dan wel ter beschikking komen voor andere gebruikers) van huurpanden circa f 15 000 000 (f 150/m² bruto) oplevert, dan ontstaat het volgende beeld:

- besparing op apparaatskosten (= personeelsplaatsen) departementen: circa f 30 miljoen per jaar;
- besparing op huurkosten Rijksgebouwendienst: circa f 15 miljoen per jaar;
- besparing op onderhoud en exploitatievoorzieningen Rijksgebouwendienst en gebruikers: circa f 1 miljoen per jaar.

Om deze besparingen te effectueren is een netto-investering van circa f 500 miljoen noodzakelijk; het rendement is ongeveer 9%.

Naast bovengenoemde te concentreren grote gebruikers in de regio 's-Gravenhage e.o. zijn er in de rest van het land nog een aantal middelgrote gebruikers, die voor concentratie in aanmerking komen. De huisvestingsruimte die in de rest van het land in aanmerking komt voor concentratie is een fractie van die in de regio 's-Gravenhage.

Uit de hiervoor geschetste globale berekening blijkt dat concentratie van de genoemde vier departementen, en in het algemeen van niet-optimaal geconcentreerd gehuisveste diensten, niet alleen essentieel is voor het verkrijgen van een functionele en efficiënte huisvesting, maar dat het ook financieel niet onaantrekkelijk is.

3.3. De eerste inrichting

De bruto aanschaffingskosten van meubilair voor de werkplek van een gemiddelde ambtenaar zijn circa f 3000.

De leverancierskortingen, die via aanschaffing bij het Rijksinkoopbureau zijn vastgesteld, variëren van 15% tot 25%; afhankelijk van de grootte van de inrichting. Dit kortingspercentage kan gunstig worden beïnvloed door het gecombineerd aanvragen van offertes voor gebouwen die omstreeks dezelfde tijd opgeleverd en ingericht dienen te worden.

Tevens zou een besparing op de aanschaffingskosten van de eerste inrichting bereikt kunnen worden door het afsluiten van meerjarencontracten.

Bij de bouw van Rijksscholen werkt kostenverhogend, dat de zogenaamde vaklokalen altijd «naar ontwerp» moeten worden ingericht. Een besparing zou zijn wanneer bij voorbeeld voor een biologie- of een natuurkundelokaal standaardafmetingen en een standaardinrichting wordt vastgesteld. Ook zou de inrichting van een gymnastieklokaal gestandaardiseerd kunnen worden.

Bij de inrichting van keukens zou een aangepast normeringsbeleid besparend kunnen werken. Het concept-kantinestatuuut geeft richtlijnen over cateringbedrijven, de wijze van beheer en het verstrekkingenpakket en bepaalt dat programma's van eisen worden voorgelegd aan een commissie, zodat normeringen in acht kunnen worden genomen. Het kantinestatuuut zal vermoedelijk per 1 januari 1983 van kracht worden.

Wat betreft het «mede te nemen goedgekeurde» meubilair houdt men zich aan het keuringsadvies van het RIB. Overwogen kan worden om de keuringsnormen iets te wijzigen, waardoor meer goedgekeurd meubilair kan worden meegenomen en minder nieuw meubilair behoeft te worden aangeschaft.

Momenteel wordt circa 40% van het meubilair goedgekeurd voor gecontinueerd gebruik. Door aanpassing van de normen kan dit percentage worden opgevoerd tot circa 50%. Ten opzichte van de meerjarenraming voor 1986 betekent dit een besparing van ongeveer f 0,5 miljoen aan aanschaffkosten. Daarbij moet er echter op gewezen worden dat bij doorvoering van deze maatregel ook extra kosten ontstaan (verhuiskosten, afstemmingskosten etc).

3.4. Het niveau van de aanvullende voorzieningen

De huisvesting omvat naast ruimten bestemd voor werken, archief e.d. ook ruimten voor voorzieningen, welke kunnen worden beschouwd als behorend tot de secundaire arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- In overeenstemming met de uitbreiding van het (gesubsidieerde) verstrekkingenpakket en het gebruik hiervan zijn de hiervoor noodzakelijke keuken- en kantineruimten gerealiseerd. Deze voorziening vergt circa 1,5% van de ruimte en van de bouwsom. Omdat niet in alle gebouwen een kantine wordt opgenomen, kan worden gesteld dat ongeveer 1% van het artikel bouw en aankoop wordt uitgegeven voor kantine- en keukenruimten.
- In sommige ministeriegebouwen wordt, indien opgenomen in het programma van eisen, een trim- c.q. sportzaal met bijbehorende kleed- en doucheruimten (in totaal circa 150 m²) opgenomen; de kosten van deze incidenteel voorkomende voorziening bedragen f 0,3 à 0,5 miljoen per stuk.
- Voor de Ministeries van O & W en CRM zijn als experiment twee kindercrèches gehuisvest; na evaluatie zal de ministerraad een beslissing nemen over het te voeren beleid.
- In veel gevallen worden bij of onder het gebouw parkeerplaatsen gerealiseerd. Deze parkeerplaatsen zijn bedoeld voor:
 - bezoekers;
 - ambtenaren die hun auto voor hun taakuitoefening moeten gebruiken;
 - ambtenaren die hun auto voor woon-werkverkeer gebruiken.

In de meeste gemeenten bestaan voorschriften die verplichten tot de aanleg van parkeerplaatsen bij kantoren. Bij de berekening van het aantal plaatsen volgt de Rijksgebouwendienst de gemeentelijke normen dienaangaande:

- De kosten per parkeerplaats zijn (afhankelijk van de omstandigheden):
- buiten: f 5000 à f 10 000
 - onderkelderd: f 25 000 à 35 000

Indien één parkeerplaats per drie ambtenaren wordt aangelegd, lopen de kosten per ambtenaar dus uiteen van ca. f 1500 tot ca. f 12 000. Er bestaat voor de Rijksgebouwendienst weinig beleidsruimte om het aantal aan te leggen plaatsen te verminderen:

- de ruimte die gereserveerd wordt voor het woon-werkverkeer behoort in feite tot de secundaire arbeidsvoorwaarden van de ambtenaar;
- de eerder genoemde gemeentelijke voorschriften dwingen daarnaast tot de aanleg van een zeker minimum aantal plaatsen.

3.5. De lokatie

De keuze van de lokatie voor een nieuwe huisvesting is van invloed op de kosten. In dit verband dient met de volgende factoren rekening te worden gehouden.

1. Grondverwerving

De kosten van grondverwerving worden primair veroorzaakt door het prijspeil van gemeentegronnen en van bouwgrond (of opstallen) op de onroerend-goedmarkt. De Rijksgebouwendienst verricht in alle gevallen waarin een terreinaankoop wordt overwogen, onderzoek naar het prijspeil van bouwgrond in de directe omgeving. Gerelateerd aan de aard van het toekomstige gebruik wordt een prijsindicatie ontwikkeld, die in principe niet uitgaat boven het heersende prijsniveau op de onroerend-goedmarkt voor vergelijkbare lokaties en bestemmingen.

2. Stedebouwkundige inpassing

De kosten van stedebouwkundige inpassing zijn te beschouwen als normale bouwkosten aangezien in alle gevallen een bouwplan in samenhang met stedebouwkundige randvoorwaarden moet worden ontwikkeld. De stedebouwkundige randvoorwaarden kunnen variëren van zeer eenvoudig tot zeer gecompliceerd en worden in toenemende mate door gemeenten vastgelegd in bestemmingsplannen.

Zeer algemeen kan worden gesteld dat gecompliceerde ruimtelijke en technische condities zich met name voordoen in de stedelijke centra, waaronder beschermde stadsgezichten en stadsvernieuwingsgebieden. De bestaande vestigingen in stedelijke centra moeten als uitgangspunt worden aanvaard. Mogelijkheden tot uitbreiding ter plaatse of de noodzaak tot relokatie worden steeds gezien in het licht van het gemeentelijk planologisch beleid en worden afgestemd op het rijksbeleid ten aanzien van de verstedelijking.

3. Lokatiebeleid

Tot het rijksbeleid ten aanzien van de verstedelijking behoort stimulering van de situering van grote kantoren nabij knooppunten van openbaar vervoer, alsmede contactgevoelige functies in de stadscentra.

De gemeentelijke overheid is primair verantwoordelijk voor de regeling van het gebruik van haar grondgebied. De praktijk van deze regeling (middels bestemmingsplannen) heeft tot gevolg dat slechts een gering deel van het grondgebied in gemeenten beschikbaar is voor situering van rijksdiensten. Door overleg tussen Rijksgebouwendienst en gemeentebesturen wordt gestreefd naar een goede afstemming van beider belangen.

In geval meerdere lokaties beschikbaar zijn voor vestiging van een rijksdienst, wordt een vergelijking van de kosten opgenomen in een volledige afweging van relevante aspecten.

Vergelijking met kosten van lokaties die met zekerheid uitgesloten zijn van vestiging door rijksdiensten, bij voorbeeld op grond van vigerende bestemmingen, is per definitie niet van belang.

Gesteld kan worden, dat situering nabij knooppunten van het openbaar vervoer, stadscentra en woongebieden in bepaalde gevallen tot extra investeringen kan leiden, bij voorbeeld ten gevolge van hogere grondprijzen, welke echter vaak minder sterk doorwerken in de grondkosten doordat een hogere bebouwingsdichtheid is toegestaan. Tegenover de eventuele extra investeringen staan jaarlijkse besparingen, bij voorbeeld ten gevolge van lagere kosten van vervoer, infrastructuur en parkeervoorzieningen.

3.6. De bouwkundige kwaliteit

De bouwkundige kwaliteit omvat de doelmatigheid voor de gebruiker (reeds besproken in 3.1), de bouwtechnische, de installatietechnische en de architectonische kwaliteit (inbegrepen de in 3.5 besproken stedenbouwkundige inpassing). Deze diverse aspecten van de bouwkundige kwaliteit worden in het ontwerpproces geïntegreerd behartigd in overeenstemming met de grote onderlinge samenhang en afhankelijkheid.

De sterke verwevenheid van de verschillende bouwkundige aspecten neemt niet weg dat per aspect kwaliteitsnormen zijn aan te geven.

Voor de bouw- en installatietechnische kwaliteit gelden een aantal voorschriften die een bepaalde basiskwaliteit beogen te garanderen. Kwalitatief goede en economische oplossingen komen tot stand door rekening houdend met plaats, tijd en omstandigheden oplossingen te ontwikkelen waarbij de kwaliteit voor alle relevante aspecten maximaal is bij minimale investeringen plus gekapitaliseerde exploitatiekosten. Voor elk aspect afzonderlijk moet de oplossing minimaal bevredigend zijn.

De noodzakelijk geachte kwaliteitsniveaus voor de verschillende aspecten worden vastgelegd in het programma van eisen. Deze kwaliteitsniveaus zijn afhankelijk van de aard van de gebruiker. Op basis van het programma van eisen wordt voor projecten steeds vaker een taakstellend budget vastgesteld. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de opgedane ervaringen bij de realisatie van gelijksoortige projecten.

Het is de bedoeling in de loop van 1982 geheel over te gaan op het systeem van taakstellende budgetten. Uitgangspunten hierbij zijn:

- een op de gebruiker afgestemde aanvaardbare sobere kwaliteit;
- minimale totale kosten, dat wil zeggen investeringen plus gekapitaliseerde exploitatiekosten;
- voortdurend inspelen op recente bouwkundige ontwikkelingen en zelf ontwikkelen van kennis en ervaring in bouwtechnieken en kostenbewaking.

Voor de architectonische kwaliteit worden de volgende normen gehanteerd:

- functionaliteit in de ruimste zin, met name de doelmatigheid voor de gebruiker;
- inpassing in de omgeving;
- helderheid van de conceptie, zowel de inwendige structuur als het uitwendige beeld moeten duidelijk samenhangend en sprekend zijn;
- beperking in het gebruik van middelen, de kwaliteit van een compositie is in hoge mate afhankelijk van de beperking en de intensiteit waarmee de gebruikte middelen worden ingezet;
- complexiteit, schijnbaar in tegenstelling tot helderheid, maar als complement daarvan een afspiegeling van de nuanceringen in de opgave die het ontwerp de noodzakelijke levendigheid kunnen geven.

Een aan deze algemene criteria voldoende architectonische kwaliteit moet worden gerealiseerd binnen het gestelde budget.

4. DE RUIMTENORMEN

4.1. De ruimtenormen voor kantoorpanden

De ruimtebehoefte van kantoorpersoneel is afhankelijk van de te verrichten werkzaamheden en met name van de daarbij gebruikte hulpmiddelen, zoals meubilair, schrijfmachines c.q. tekstverwerkers, tekentafels, computers etc.

Voor zover mogelijk hanteert de Rijksgebouwendienst normen voor aanvaardbaar ruimtegebruik bij het beoordelen van door de gebruikers opgestelde programma's van eisen. Dergelijke normen bestaan met name voor een aantal veel voorkomende kantoorfuncties. Tevens bestaan standaardprogramma's van eisen voor bepaalde veel voorkomende categorieën gebruikers. Specifieke omstandigheden welke het hanteren van de normen onmogelijk maken komen echter veel voor. In deze gevallen is de beoordeling van het programma van eisen gebaseerd op onderzoek naar de te huisvesten functies. Hetzelfde geldt wanneer in het geheel geen normen beschikbaar zijn.

De ruimtenormen hebben het karakter van richtlijnen, dat wil zeggen dat zij enige speling in het ruimtegebruik toestaan. Deze speling is nodig om een rationeel ontwerp mogelijk te maken, bij voorbeeld door het kiezen van een gunstige moduulmaat ten bate van een economisch verantwoorde constructie. In de praktijk blijkt de toegestane speling meestal in voor de gebruiker positieve zin te worden gehanteerd.

Evaluatie van de ruimtenormen is in principe mogelijk door vergelijking met in het bedrijfsleven of door buitenlandse overheden gehanteerde normen. Hierbij moet echter wel worden aangetekend dat op het gebied van ruimtebeslag in kantoren geen algemeen gedefinieerde maatstaven bestaan¹. Dit wordt onderstreept door de zeer grote variatie aan kengetallen voor het gemiddelde aantal m² vloeroppervlak per werkzame. Vergelijkingen dienen daarom met enige terughoudendheid te worden bezien, met name wanneer het gaat om kleinere kantoorbestanden.

Bak vond in zijn onderzoek kantorensector 1977 een nationaal gemiddelde van 25,2 m² bruto vloeroppervlak per werkzame. Het ruimtegebruik per sector varieert van circa 20 tot 30 m². (zie tabel 9)

Tabel 9. Bruto vloeroppervlak in m² per werkzame, per sector van het kantorenbestand (bron: L. Bak, Kantoorprofiel, p. 74)

Gemeentelijke Overheid	29,7
Bankwezen	29,1
Organisatieleven	28,1
Rijks- en Provinciale Overheid	27,8
Handel	27,4
Nijverheid	25,1
Juridische praktijk	23,9
Bemiddeling	22,4
Vormgeving	22,1
Verzekeringswezen	21,4
Administratie	21,3
Communicatie	19,8

Bovenstaande vergelijking betreft gemiddeld feitelijk ruimtegebruik.

Evaluatie van de ruimtenormen per werkzame is mogelijk door vergelijking van de Nederlandse met die van enkele andere Westeuropese landen. Bij de interpretatie moet bedacht worden dat niet voldoende bekend is hoe het «netto-»-begrip in de verschillende landen gedefinieerd is, noch hoe de toegepaste meetwijze is.

¹ Hierop wordt onder meer gewezen door prof. dr. L. Bak in «Kantoorprofiel», blz. 70 e.v.

Tabel 10. Vergelijking van de ruimtenormen van enkele Westeuropese overheden per categorie kantoorpersoneel in m² vloeroppervlak

	Nederland	W-Duitsland ¹	Engeland	Zweden
Directeur	24	18 –(22)–25	18,6–23,2	20
Afdelingshoofd	18	13 –(15)–18	13,9–18,6	15
Secretaresse	10–12	6 –(8)–10		
Academicus, solitair	12–18	6,5–(7,5)–10	9,3–13,9	
2 Academici, op 1 kamer	18–20			
Adm. ambt., per persoon	6– 8	4 –(5,25)– 7	5,1– 8,4	9–10
Tekenaar, per persoon	±10		7 – 9,3	
Typiste, per persoon	5– 6	2,6–(3,2)– 4	3,7– 5,6	

¹ Tussen haakjes zijn de gehanteerde richtwaarden aangegeven.

De Nederlandse normen voor kantoren blijken in dezelfde orde van grootte te liggen als die van andere Westeuropese landen; in vergelijking lijken ze aan de ruime kant. Overigens is iedere interpretatie gevaarlijk.

De ruimtenormen voor scholen van voortgezet onderwijs worden bepaald door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Voor rijkscholen worden dezelfde normen gehanteerd als voor bijzondere scholen.

De ruimtenormen voor penitentiaire inrichtingen worden bepaald in overleg met het Ministerie van Justitie. Deze normen zijn vergelijkbaar met de Scandinavische normen en zijn in overeenstemming met de Nederlandse opvattingen over detentie. De Nederlandse normen zijn ruimer dan die welke worden toegepast in de meeste Europese landen.

Bij het adviseren over gebouwen die door de rijksoverheid worden gesubsidieerd (bij voorbeeld universiteitsgebouwen) worden de plannen zoveel mogelijk getoetst aan de normen voor kantoorruimte van de Rijksgebouwendienst.

Bij het beoordelen van ziekenhuizen worden de criteria van het Ministerie van Volksgezondheid gehanteerd. Opgemerkt moet worden dat ziekenhuizen (met uitzondering van de academische ziekenhuizen) niet via de rijksbegroting worden gefinancierd.

De vraag welke ruimtenormen kunnen worden verlaagd en in welke mate, is pas te beantwoorden op grond van nader onderzoek, onder meer op basis van ergonomische, functionele en organisatorische principes. Verandering van de ruimtenormen voor specifieke gebouwen is vooral afhankelijk van het gevoerde beleid en de maatschappelijke ontwikkelingen ten aanzien van de gebruikers van gebouwen (bij voorbeeld scholen, gevangenissen etc.).

Er zij op gewezen dat de ruimtenormen voor werkvertrekken in de loop der jaren vrij constant zijn gebleven. Wel wordt de laatste jaren de vraag naar solitaire werkruimten groter, hetgeen meer ruimte vergt. De totale omvang van programma's van eisen is echter met name toegenomen door de volgende factoren:

1. toename van het aantal hulpmiddelen (kantoormachines e.d.) met bijbehorend ruimtegebruik;
2. grotere behoefte aan vergaderaccommodatie;
3. uitbreiding van aanvullende voorzieningen, bij voorbeeld kantines, ten behoeve van het personeel.

Dit betekent tevens dat verlagen van de ruimtenormen slechts beperkt zal doorwerken in een verlaging van de programma's van eisen.

Verantwoord ruimtegebruik wordt vooral bevorderd door het kritisch beoordelen van de te huisvesten functies en door organisatie-onderzoek voorafgaand aan het opstellen van het programma van eisen, zodat dit is gebaseerd op een weloverwogen en goed omschreven organisatiestructuur. Tevens is van belang dat bij de ruimtenormen maximum- en minimumgrenzen worden gekozen ten behoeve van een optimum dat overeenstemt met de moduulmaat van het gebouw.

Door de ruimtenormen voor kantoorpersoneel te verlagen met 10 à 20% kan een besparing van circa 2,5 à 5% op het totale ruimtegebruik worden verkregen. Omdat «compact» bouwen relatief duurder is, dalen de kosten met 1 tot 4% op het begrotingsartikel bouw en aankoop. Ten opzichte van de meerjarenraming voor 1986 betekent dit een bedrag van circa f 5 à f 15 miljoen.

Voor het huidige bestand kan een verlaging van de ruimtenormen met 10 à 20% in theorie resulteren in een vermindering van de totale ruimtebehoefte met 2 à 4%. In de praktijk zal dit percentage beduidend lager zijn, omdat in bestaande gebouwen het verlagen van de ruimtenormen veelal geen concreet gevolg kan krijgen. Gezien de wijd verspreide achterstand in feitelijk ruimtegebruik ten opzichte van de normen zal langs deze weg geen besparing ten opzichte van de meerjarenraming voor 1986 zijn te realiseren. Bovendien zijn ten gevolge van de achterstand vele diensten in vergelijking met de normen al krap gehuisvest. Anderzijds zullen de eventueel aanwezige marges behouden moeten blijven als reserve voor het opvangen van de extra ruimtebehoefte ten gevolge van deeltijdarbeid.

Bij de berekening van de mogelijke besparingen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de gehanteerde ruimtenormen zijn normen voor kantoorruimte; deze zijn van toepassing op 50% van het programma voor bouw en aankoop; voor het huidige bestand is dit percentage circa 45% van de totale ruimte;
- de ruimtenormen (netto-oppervlakte per werknemer) betreffen ongeveer de helft van het totale bruto vloeroppervlak.

4.2. Bruto/netto-factoren

Voor rijksscholen hanteert de Rijksgebouwendienst de bruto/netto-factor 1,67 als maximum, zoals deze door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen voor scholen voor voortgezet onderwijs is vastgesteld.

Bij de planbeoordeling van overige rijksgebouwen hanteert de Rijksgebouwendienst de bruto/netto-verhouding als één van de relevante factoren; voor een verantwoorde kwalificatie moeten meerdere aspecten in beschouwing worden genomen. Eenzijdige nadruk op de bruto/netto-verhouding kan leiden tot te weinig aandacht voor andere factoren, bij voorbeeld de prijs per vierkante meter, zodat de nagestreefde kostenverlaging omslaat in een kostenverhoging.

Voor doorsnee kantoren varieert de bruto/netto-factor gewoonlijk tussen 1,60 en 1,85. Bij gebouwen voor gebruikers met hoge representatieve eisen en omvangrijke publieke functies, zoals departementen en kantongerechten, kan deze echter oplopen tot boven de 2. Dergelijke hoge factoren komen ook voor bij gebouwen met specifieke functies, zoals huizen van bewaring. Beduidend lagere factoren, tot circa 1,3, worden gerealiseerd voor gebouwen met veel grote ruimten, zoals archieven. De marges, beschouwd in relatie tot andere factoren, zoals de prijs per vierkante meter, zijn redelijk.

5. HET BELEID INZAKE ENKELE SECUNDAIRE DOELSTELLINGEN

5.1. Rijksmonumenten

Relevant voor de evaluatie van het beleid van de Rijksgebouwendienst inzake de monumenten in rijksbezit zijn het bestand, de aanpak in heden en verleden, en de opvattingen over monumentenzorg en de beschikbare middelen.

5.1.1. Monumentenbestand

Het Rijk bezit circa driehonderd monumenten van zeer verschillende aard en omvang. Naast de Koninklijke paleizen zijn er veel belangrijke monumentale panden die overheidsdiensten, gerechtelijke instanties of musea

huisvesten, en daarnaast een veelheid van kleinere monumenten die een bestemming hebben als huisvesting voor rijksdiensten. Ten slotte zijn daar dan nog de karakteristieke bouwwerken van recentere datum die nog geen bescherming genieten krachtens de monumentenwet, maar zeker de moeite van het behouden waard zijn.

5.1.2. *Aanpak in heden en verleden*

De belangrijkste monumenten, zoals bij voorbeeld de Koninklijke paleizen, ondergingen in het recente verleden vrijwel alle een grondige restauratie. Die restauraties werden uitgevoerd met een maximum aan aandacht en vakkennis en de nodige budgetten waren beschikbaar. In diezelfde tijd ontstonden er echter problemen rond de kleinere monumenten, die minder specifieke aandacht kregen en onder druk van huisvestingseisen niet altijd met voldoende vakkennis werden onderhouden of verbouwd, dan wel verlaten zonder dat er duidelijkheid was aangaande een nieuwe bestemming.

Op een aantal punten is er in dat beleid gaandeweg verandering gekomen. Waar mogelijk wordt getracht monumenten een passende huisvestingsfunctie te laten behouden om daarmee te bereiken dat zij een levend en functioneel element blijven vormen in stedelijke agglomeraties.

In regelmatig contact met de rijksdienst voor de monumentenzorg wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een beleidsvisie met betrekking tot de aanpak van monumenten.

5.1.3. *Opvattingen over monumentenzorg*

De opvattingen over monumentenzorg zijn alom sterk in beweging. Tegenover het vroegere streven om monumenten te ontdoen van later aangebrachte wijzigingen en ze terug te restaureren naar hun oorspronkelijke staat, staat de huidige opvatting de verschillende in een monument aanwezige «fasen van de geschiedenis» te aanvaarden en daaraan ook uit wetenschappelijk oogpunt een grote waarde toe te kennen als evenzovele getuigenissen van de eigen historie van het bouwwerk. Het standpunt van de Rijksgebouwendienst is, dat bij hedendaagse ingrepen ook eigentijdse vormgeving niet mag worden geweerd, maar veeleer een noodzakelijke consequentie is van respectvol met een monument omgaan. Naast de cultuurhistorische onderbouwing van de gesignaleerde nieuwe opvattingen is er een economisch motief dat vooral in deze tijd van bezuinigingen in dezelfde richting wijst: terugrestaureren van een niet meer bestaande toestand is uitermate kostbaar.

5.1.4. *Beschikbare middelen*

Binnen de dienst is recentelijk een aanvang gemaakt met de inventarisatie van het achterstallig onderhoud aan monumenten. Onderzoek ter plaatse heeft reeds uitgewezen dat de middelen in de begroting van de Rijksgebouwendienst tekort schieten om daarin te voorzien en onherstelbaar verval te voorkomen. Zodra het landelijk onderzoek is afgerond zal worden nagegaan welke beleidsopties er zijn om een oplossing voor de problemen te vinden. Hierbij zal rekening worden gehouden met het gegeven dat voor de meeste monumenten een huisvestingsfunctie is te realiseren, waarbij de kosten die van nieuwbouw voor de betreffende gebruiker niet of slechts in geringe mate overtreffen.

5.2. **Beeldende kunst**

Voor het ontwerpen van beeldende kunst als integraal deel van gebouwen waarover de zorg van de Rijksgebouwendienst zich uitstrekt, heeft de Rijksgebouwendienst voor 1982 een bedrag van f 3,5 miljoen op de begroting staan. Een zelfde bedrag is geraamd voor de volgende jaren. Voor de evaluatie is het volgende relevant:

5.2.1. *De percentageregeling*

Op grond van de zogenaamde percentageregeling wordt bij alle rijksgebouwen die door de Rijksgebouwendienst worden gerealiseerd een percentage van de bouwsom, volgens een glijdende schaal met een maximum van 2% besteed aan beeldende kunst. Momenteel zijn er circa 280 projecten onderhanden van verschillende omvang waarin beeldende kunst een plaats moet vinden.

Naar het zich laat aanzien leidt toepassing van de percentageregeling de komende jaren tot hogere uitgaven dan in de meerjarenraming is voorzien.

5.2.2. *De relatie architectuur–beeldende kunst*

Toen in de vijftiger jaren de percentageregeling tot stand kwam werd toepassing van beeldende kunst in de architectuur opgevat als «decoratieve aankleding»: een versierende toevoeging aan het gebouw.

De maatschappelijke bewustwording van de beeldende kunstenaars in de jaren '70 bracht met zich mee dat geheel andere opvattingen ontstonden over doel en functie van de beeldende kunst: zij zou een eigen aandeel moeten krijgen in de vormgeving van de gebouwde omgeving. De thans gevolgde procedure houdt in dat de architect reeds in een vroeg ontwerpstadium in contact gebracht wordt met de binnen de Rijksgebouwendienst ingestelde adviesgroep beeldende kunst. In gezamenlijk overleg wordt bepaald waar en hoe beeldende kunst een bijdrage kan leveren. Op grond daarvan worden, via een veelal openbare selectieprocedure, in overleg met de toekomstige gebruiker één of meer kunstenaars benaderd die daarna begeleid door de adviesgroep en in overleg met de architect een ontwerp maken. In veel gevallen is dit ontwerp zodanig met de vormgeving van het gebouw vervlochten dat er van wezenlijke integratie sprake is.

De systematische toepassing van beeldende kunst in overheidsgebouwen heeft een continue stroom opdrachten tot gevolg waarmee de beeldende kunstenaars actief worden betrokken bij de totstandkoming van veelal publieke gebouwen. Daarmee is een proces in gang gezet dat de kunst een nieuwe voedingsbodem kan geven en in contact brengt met bredere lagen van de bevolking dan vanuit de musea en de galeries mogelijk is. Toch blijft de mate waarin zij door het brede publiek wordt geapprecieerd vaak nog een probleem. Steeds weer moet het juiste evenwicht gezocht worden tussen toegankelijkheid en de specifieke eigen kwaliteitsnormen zonder welke de kunst haar waarde verliest. Van de kunstenaars wordt een open en coöperatieve instelling gevraagd die de motieven achter hun werk voor anderen begrijpelijk maakt.

Bij het Ministerie van CRM is een «praktijkbureau beeldende kunst» in oprichting dat tot taak zal krijgen meer in het algemeen de toepassing van beeldende kunst in de gebouwde omgeving te bevorderen door daarvoor onder meer gemeenten en andere overheidsinstellingen subsidies ter beschikking te stellen, processen te begeleiden en deze te evalueren.

5.2.3. *Nieuwe ontwikkelingen*

In ambtelijk overleg tussen de vertegenwoordigers van CRM, VRO, O. en W en PTT is een ministeriële beschikking in voorbereiding, die de basis legt voor een gelijklopende gedragslijn voor het toepassen van beeldende kunst bij alle door het Rijk te realiseren bouwwerken. Deze regeling is thans in concept gereed, maar behoeft nog enige aanpassing.

6. PRIVATISERING EN TOEPASSING PROFIJTBEGINSEL

6.1. Inleiding

Privatisering wordt door de «werkgroep privatisering» omschreven als «die vormen van verzelfstandiging, waarbij door de overheid verrichte taken hetzij onder een meer indirecte vorm van overheidsinvloed worden gesteld hetzij geheel aan de overheidsinvloed worden onttrokken». Van toepassing van het profijtbeginsel wordt gesproken wanneer aan gebruikers van voorzieningen een (grotere) bijdrage in de kosten van die voorzieningen wordt gevraagd. Van toepassing van het profijtbeginsel onderscheidt privatisering zich o.m. door het verschil in vertrekpunt: privatisering gaat immers uit van een vermindering van functionele overheidsbemoeienis en wijziging van de organisatievorm; toepassing van het profijtbeginsel laat deze in principe onaangetaast, maar richt zich op de financiële bijdrage van de gebruiker van het produkt van de organisatie.

6.2. Privatisering

6.2.1. Inleiding

Bij het nagaan van mogelijkheden tot privatisering kan gedacht worden aan privatisering van verschillende taakelementen van de Rijksgebouwendienst alsook aan privatisering van de dienst als geheel, bij voorbeeld in de vorm van reconstructie tot een staatsbedrijf. Bij iedere privatiseringsvariant dient in aanmerking te worden genomen, dat de functie van de Rijksgebouwendienst met betrekking tot de huisvesting van organen van de rijksoverheid drieledig is, nl.:

- a. vaststellen van huisvestingsnormen;
- b. in overleg met de betreffende diensten bepalen van de huisvestingsbehoefte, alsmede het afwegen van de huisvestingsbehoeften van de verschillende diensten ten opzichte van elkaar ten einde – gegeven de schaarse middelen – te komen tot een zekere prioriteitstelling;
- c. het voorzien in de eenmaal vastgestelde behoeften en prioriteiten.

Er bestaat een uitgesproken behoefte aan een centraal orgaan dat op deze onderwerpen een voor de rijksoverheid integraal beleid voert. Dit kan ook historisch geïllustreerd worden, door de overwegingen te schetsen die in 1922 geleid hebben tot de instelling van de Rijksgebouwendienst.

Vóór deze instelling bestond er een nogal onoverzichtelijke situatie: er waren op het niveau van de rijksoverheid vijf technische bouwdiensten die ressorteerden onder verschillende ministeries en ieder onder leiding stonden van een rijksbouwmeester. De ministeries namen ieder hun deel van de financiering voor eigen rekening. Op voorstel van het Ministerie van Financiën werden deze diensten geconcentreerd in één centrale gebouwendienst, ressorterend onder Financiën zelf. Argumenten voor deze concentratie waren o.m. dat de rijksdiensten een te grote invloed hadden op hun gebouwen en dat het Ministerie van Financiën van zijn kant te weinig invloed kon doen gelden op de bouwdiensten van de andere departementen.

Geconstateerd werd voorts een gebrek aan samenwerking en zelfs een verkeerd gebruik van rijksgebouwen. Conclusie was, dat voor alles behoefte bestond aan een mogelijkheid tot centrale beoordeling op doelmatigheid en zuinigheid, zowel van programma's van eisen voor bouwvoorzieningen, als van huur en aankoop van panden en terreinen voor de verschillende departementen.

Ongeacht de in beschouwing te nemen privatiseringsvariant blijft derhalve de behoefte aan een orgaan, dat een integraal rijks huisvestingsbeleid voert, bestaan. Het is moeilijk denkbaar dat deze beleidsvormende functies van de Rijksgebouwendienst worden losgekoppeld van de directe ministeriële verantwoordelijkheid. Hieronder worden nu achtereenvolgens

de mogelijkheden besproken van privatisering van de overige functies van de Rijksgebouwendienst in de vorm van

- reconstructie tot een staatsbedrijf (6.2.2)
- privatisering van enige instrumenten om in de huisvestingsbehoefte te voorzien (6.2.3).

6.2.2. *Reconstructie tot staatsbedrijf*

Bij reconstructie van de uitvoerende taken van de Rijksgebouwendienst tot staatsbedrijf zijn in principe twee varianten denkbaar, nl.:

- a. het staatsbedrijf behoudt zijn monopoliepositie op de onroerend-goedmarkt als gespecialiseerde vertegenwoordiger van de rijksoverheid;
- b. het bedrijf wordt in een open concurrentiepositie geplaatst ten opzichte van op die markt opererende particuliere bedrijven.

Beide varianten hebben als voordeel dat, mede door het ter beschikking komen van een eigen budget, gestimuleerd wordt tot een meer commercieel optreden, zowel intern als extern.

Intern zou dit kunnen leiden tot:

- meer bedrijfsmatig werken;
- minder omslachtige procedures;
- en in het algemeen: grotere flexibiliteit.

Extern zijn voordelen:

- sneller en beter inspelen op marktsituaties;
- in rekening brengen van de huisvestingskosten aan de gebruiker, deze daarmee in theorie stimulerend tot kostenbewust handelen. Op de vraag of deze veronderstelling zal opgaan, zal in de paragraaf over toepassing van het profijtbeginsel nader worden ingegaan.

Beide varianten hebben echter als nadeel, dat de rechtstreekse koppeling aan de ministeriële verantwoordelijkheid en aan het op huisvestingsgebied beleidsvormende orgaan losser wordt, zodat het moeilijker wordt om:

- ten opzichte van de gebruiker huisvestingsnormen te hanteren;
- een prioriteitsstelling in de uitvoering op te stellen;
- in te spelen op andere takken van overheidsbeleid (bouwnijverheidsbeleid, stadsvernieuwing, ruimtelijke ordening en regionaal beleid, monumentenzorg en beeldende kunst).

Indien zo'n staatsbedrijf in een open concurrentieverhouding geplaatst wordt ten opzichte van particuliere bedrijven treden additionele nadelen op:

- het wordt nog moeilijker om ten opzichte van de gebruiker een andere dan commerciële houding aan te nemen;
- schaalvoordelen die verbonden zijn aan de huidige, op de monopoliepositie gebaseerde omvang, zullen verloren gaan. De huidige omvang maakt het mogelijk om zowel intern de nodige specialistische kennis (d.m.v. studie en onderzoek) en ervaring op te bouwen en te behouden, als een ten opzichte van het totaal relatief groot deel (ca. 75%) van de ontwerp- en advieswerkzaamheden uit te besteden;
- de onmogelijkheid de opgedane kennis en ervaring ten goede te laten komen aan de huisvesting van alle rijksdiensten;
- de waarschijnlijkheid van het ontstaan van eigen huisvestingsbureaus per departement of dienst.

De meeste van deze nadelen hebben zich in de praktijk (o.m. in de situatie vóór 1922) bewezen.

6.2.3. *Privatisering van de huisvestinginstrumenten*

Zoals in het vorige hoofdstuk omschreven, staan de Rijksgebouwendienst bij het voorzien in de behoefte aan huisvesting de instrumenten kopen, huren, bouwen en beheren ter beschikking. Voor de meeste van deze

instrumenten is uitbesteding aan particuliere bureaus qua omvang nauwelijks relevant. Bij kopen en huren zou dit immers in hoofdzaak neerkomen op het vervangen van de huisvesters van de Rijksgebouwendienst door personeel van de makelaarskantoren. Aangenomen kan worden dat deze vervanging de communicatie met de te huisvesten organisaties zal bemoeilijken, terwijl zich bovendien de vraag voordoet of binnen de rijksoverheid het overzicht over de onroerend-goedmarkt, en de daaruit resulterende greep op de mogelijkheden, gemist kan worden. Voor het bouwen en beheren geldt dit niet, of in geringe mate. Bouwen en beheren omvatten een ontwerp-, een begeleidings- en een uitvoeringsfase. De uitvoering geschiedt geheel door aannemers en is dan ook voor 100% geprivatiseerd. Het ontwerp geschiedt zowel door eigen (Rijksgebouwendienst-)architecten als door architecten van particuliere bureaus. Dit geldt zowel voor het ontwerp als geheel en de constructie-aspecten ervan, als voor de installaties.

Door het hanteren van taakstellende budgetten voor gebouwen wordt getracht de bouwkosten van het project binnen a priori te geven financiële grenzen te houden. Zie hiervoor deel B, § 3.6.

Binnen de Rijksgebouwendienst wordt gestreefd naar een op privatisering gericht beleid, waarbij in aanmerking wordt genomen dat er enerzijds altijd sprake moet zijn van deugdelijke begeleiding en controle van het uitbestede werk, anderzijds dat door terugkoppeling van ervaring van gebruikers van huisvesting en van de Rijksgebouwendienst zelf als beheerder (onderhoud en exploitatie) het mogelijk moet zijn de richtlijnen te actualiseren. De thans aanwezige graad van privatisering betreft bij dit bouwen (architecten en adviseurs) circa 70% werkgelegenheid.

6.3. Toepassing profijtbeginsel

Bij een toepassing van het profijtbeginsel kan in beginsel gedacht worden aan het in rekening brengen aan de gebruiker van de kosten van

- de «kale» kantooruimte;
- de eerste inrichting;
- exploitatievoorzieningen;
- aanvullende faciliteiten;
- parkeerplaatsen.

Aan de gebruikerszijde moet onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds diensten waarvan de huisvestingszorg onder de Rijksgebouwendienst ressorteert en anderzijds door de Rijksgebouwendienst bij overeenkomst gehuisveste derden. Voorbeelden van de laatsten zijn: enkele rijksuniversiteiten, een deel van de PTT en defensieobjecten. Op deze laatste categorie gebruikers wordt het profijtbeginsel momenteel reeds toegepast.

Aan eerstgenoemde categorie diensten van de rijksoverheid worden de kosten van de huisvesting, waaronder te verstaan ruimte, eerste inrichting en exploitatievoorzieningen, echter tot dusverre niet in rekening gebracht. Voor het budget van de rijksoverheid zou deze vorm van toepassing van het profijtbeginsel in principe ook neutraal zijn, tenzij – zoals wel eens verondersteld wordt – toepassing zou leiden tot een betere afweging van kosten en huisvestingsbaten door de betreffende diensten en de departementen waaronder deze ressorteren. Gegeven het vigerende begrotingsstelsel is dit echter twijfelachtig. Ook de ervaringen uit het verleden (toen verschillende departementen hun eigen huisvesting verzorgden) wijzen in tegengestelde richting¹. Hieraan kan toegevoegd worden dat te verrekenen huursom, (ongeveer overeenkomstig de markt-huurprijs, en tevens ongeveer gelijk aan het huidige budget van de Rijksgebouwendienst), een percentage van ca. 1 van het overheidsbudget zou uitmaken. Indien aangenomen wordt dat individuele diensten globaal op een zelfde budgetpercentage zouden uitkomen, kan vastgesteld worden dat de invloed van de huisvestingskosten op de totale budgettaire afweging vermoedelijk

¹ Vergelijk de vorige paragraaf.

minimaal is. Wanneer een dienst zelfstandig een afweging maakt zullen de extra baten van een wat duurdere huisvesting voor de betreffende dienst al snel opwegen tegen de extra kosten. Een overeenkomstige afweging wordt bij voorbeeld gemaakt ten aanzien van personeelskosten.

Ten aanzien van de aanvullende voorzieningen ligt de zaak anders, omdat hier niet rijksdiensten, maar individuele ambtenaren de gebruikers zijn². Toepassing van het profijtbeginsel moet echter beschouwd worden in samenhang met het overheids personeelsbeleid.

7. CONCLUSIES VAN DE EVALUATIE

De evaluatie heeft geleid tot de volgende conclusies:

– De totale vraag naar huisvesting, uitgedrukt in m² bruto vloeroppervlak, bestaat de komende jaren uit een inhaalvraag van in totaal 1,5 à 2 mln. m², plus een jaarlijkse vraag van rond 140 000 m². Om aan de jaarlijkse vraag alléén te voldoen dient de Rijksgebouwendienst per jaar rond f 400 mln. te investeren. Uitgaande van de raming van de omvang van het betreffende begrotingsartikel in de meerjarenraming zullen hiernaast geen middelen resteren voor het lenigen van de inhaalvraag. Ook als de groei van het rijksapparaat minder bedraagt dan de door de WRR geraamde 0,8% zal de achterstand niet binnen afzienbare tijd kunnen worden opgeheven. Bedraagt deze groei 0% dan blijft voor de jaarlijkse vraag een bedrag van circa f 300 mln. nodig. Er blijft dan in de middelen ruimte over voor het inhalen van de achterstand met zo'n 12 000 m² per jaar.

– Bij de evaluatie van het gebouwenbestand is gebleken dat daarin in de loop der jaren om uiteenlopende redenen een aantal ondoelmatige elementen zijn geslopen. Deze bleken met name betrekking te hebben op:

- het in grotere mate dan wenselijk is vóórkomen van huurpanden;
- het bestaan van panden die ondoelmatig zijn voor de gebruiker;
- het bestaan van dislokaties.

Sanering van deze ondoelmatigheden vergt op korte termijn extra investeringen, maar levert op middellange termijn besparingen op. Daarmee zou tevens een deel van de hierboven gesignaleerde achterstand zijn opgeheven.

Voorts zijn op middellange termijn besparingen mogelijk op de exploitatiekosten van de gebouwen door:

d. het treffen van energiebesparende maatregelen.

Ad a: Het vervangen van huurpanden door eigendom

Bij gebrek aan investeringsmiddelen is in de loop der jaren een niet onaanzienlijk deel van het rijksapparaat in huurpanden gehuisvest.

Gebleken is dat dit in het algemeen duurder is dan vestiging in panden in eigendom. Ongeveer 75% van het huidige huurbestand komt daarom op bedrijfseconomische gronden in aanmerking voor vervanging door panden in eigendom. Dit komt neer op het vervangen van circa 700 000 m². Een deel daarvan wordt opgevangen door het wegnemen van dislokaties.

Bij een m²-prijs van f 3 500 (grond- en bouwkosten) komt dit neer op een investering van circa f 2,5 mld. Daartegenover komt, na voltooiing van de vervanging, een jaarlijkse besparing te staan aan huur, maar ook «eigenaars-onderhoud». Het netto-resultaat hiervan zal een jaarlijkse besparing van circa 6% van de vervangingswaarde zijn

Ad b: Saneren van voor de gebruiker ondoelmatige panden

Het bestand aan panden in eigendom omvat naar schatting 300 000 m² aan ruimte in ondoelmatige panden. Het betreft hier met name voormalige

² Vergelijk § 3.4 van dit deel.

¹ Een bedrijfseconomische afweging van eigendom versus huur wordt gegeven in bijlage 4.

woonhuizen en niet aan de gebruiker en/of de behoeften van deze tijd aangepaste panden. De vervangingswaarde van deze panden is circa 850 miljoen (bouwkosten, zonder grond). Hiertegenover komt te staan de verkoopwaarde van de betreffende panden alsmede de besparingen in apparaatskosten voor de gebruiker. Deze laatste besparingen zijn echter door de Rijksgebouwendienst niet goed te kwantificeren.

Ad c: Het saneren van gedeconcentreerde huisvesting

Door het realiseren van geconcentreerde huisvesting voor een viertal, momenteel in een groot aantal verschillende panden gehuisveste, departementen zijn jaarlijks besparingen mogelijk op zowel de begrotingen van deze gebruikers als van de Rijksgebouwendienst. Verkoop van vrijkomende panden en grond resulteert in éénmalige inkomsten.

De vereiste investeringen bedragen in totaal ongeveer f 630 mln. Hiertegenover staan éénmalige inkomsten uit verkoop van panden en grond van circa f 130 mln. De netto investering bedraagt hierdoor circa f 500 mln.

De resulterende besparingen bedragen:

- circa f 30 mln. per jaar op de apparaatskosten van de gebruikers;
- circa f 15 mln. per jaar op de huurkosten voor de Rijksgebouwendienst.

Naast bovengenoemde te concentreren grote gebruikers in de regio 's-Gravenhage e.o. zijn er in de rest van het land nog een aantal middelgrote gebruikers, die voor concentratie in aanmerking komen. De hiermee gemoeide ruimte is een fractie van die in de regio 's-Gravenhage.

Uit de hiervoor geschetste globale berekening blijkt dat concentratie van de genoemde vier departementen, en in het algemeen van niet optimaal gedeconcentreerd gehuisveste diensten, niet alleen essentieel is voor het verkrijgen van een functionele en efficiënte huisvesting, maar dat het ook financieel niet onaantrekkelijk is.

Voor de realisering van verschillende ministeries en dienstgebouwen, waardoor een deel van de dislokaties zal worden opgeheven, zijn reeds in de meerjarenramingen van de Rijksgebouwendienst bedragen uitgetrokken.

Ad d: Treffen van energiebesparende maatregelen

Zoals uit paragraaf 2.1.2 van deel B blijkt is voor het treffen van energiebesparende maatregelen ten behoeve van gebouwen in beheer bij de Rijksgebouwendienst, na de recente investeringen, nog een totaalbedrag van circa 270 miljoen nodig (prijzen 1982).

Het rendement van deze maatregelen zal tenminste 0,30 m³ gasequivalent per geïnvesteerde gulden zijn. Door de baten van de energiebesparing ten gevolge van reeds gerealiseerde maatregelen opnieuw te investeren kan het hele programma in de eerste helft van de jaren '90 zijn voltooid.

Na 1995 lopen de rendementen door op een jaarlijks niveau van circa f 60 mln. (prijspeil 1982).

Naast financiële gevolgen hebben bovengenoemde investeringen vooral gevolgen op het gebied van de werkgelegenheid. Indien het programma langs de geschetste lijnen wordt uitgevoerd levert dit in de sector van de bouwnijverheid circa 35 000 à 40 000 manjaren werk op.

- Bij de evaluatie van de aanschaf van de eerste inrichting van panden is gebleken dat door een aantal veranderingen in de werkwijze enige besparingen mogelijk zijn.

- Het niveau van de aanvullende faciliteiten, zoals keuken- en kantine-ruimten, trim- c.q. sportzalen, kindercrèches en parkeerplaatsen is in de loop van de tijd toegenomen. Zo wordt circa 1% van het artikel bouw en aankoop uitgegeven voor keukens en kantines. De investeringen ten

behoefte van trim- en sportzalen en kindercrèches zijn relatief laag. De crèches zijn een experiment; de ministerraad zal na evaluatie een beslissing nemen over het te voeren beleid. De investeringen ten behoeve van parkeerplaatsen zijn in de orde van f 1500 tot f 12000 per ambtenaar afhankelijk van de omstandigheden. Veelal bestaan gemeentelijke voorschriften die verplichten tot de aanleg ervan bij kantoren. Ten aanzien van een aantal van bovengenoemde faciliteiten zijn versoberingen denkbaar, of (eventueel) toepassing van het profijtbeginsel. Daarbij zal er echter rekening mee moeten worden gehouden dat deze faciliteiten beschouwd kunnen worden als te behoren tot de secundaire arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel.

– Uitgaande van de door de Rijksgebouwendienst geraamde behoeften is in 1983 voor het treffen van exploitatievoorzieningen en onderhoud een bedrag nodig van circa f 250 mln., terwijl de meerjarenraming voor dat jaar f 191,1 mln. bedraagt. Gezien het karakter van vele exploitatievoorzieningen, die geen uitstel gedogen, zal vooral het onderhoud beperkt moeten worden. Daardoor zal de hoeveelheid achterstallig onderhoud verder toenemen. De uitgaven voor het momenteel achterstallig onderhoud, noodzakelijk om (voortgaand) kapitaalsvernietiging te voorkomen, zijn geschat op circa f 150 miljoen. Om het totale achterstallig onderhoud op te vangen is daarnaast nog een bedrag van circa f 250 miljoen nodig.

– De ruimtenormen voor kantoren lijken in vergelijking met West-Duitsland, Engeland en Zweden aan de ruime kant. Vergelijking is overigens moeilijk omdat onzekerheid bestaat over de in ieder land gehanteerde definities (netto/bruto berekening) en meetmethoden. De normen zijn in de loop der jaren vrij constant gebleven. Wel wordt de laatste jaren de vraag naar solitaire werkruimten groter. De totale omvang van het ruimtebeslag op grond van programma's van eisen is de laatste jaren met name toegenomen door de volgende factoren:

- a. toename van het aantal hulpmiddelen (kantoormachines e.d.) met bijbehorend ruimtegebruik;
- b. grotere behoefte aan vergaderaccommodatie;
- c. uitbreiding van aanvullende faciliteiten.

De taakopdracht aan de werkgroepen die heroverwegingsstudies uitvoeren maakt het niet mogelijk om in deel C van dit rapport nader in te gaan op dat deel van de resultaten van de evaluatie dat niet kan leiden tot besparingen in 1986. Om die reden blijven o.m. beleidswijzigingen die op langere termijn tot besparing leiden (maar niet in 1986) in het navolgende buiten beschouwing.

DEEL C: BELEIDSVARIANTEN

1. Inleiding

Op basis van de in deel B uitgevoerde evaluatie kunnen een aantal varianten worden ontwikkeld. Voorwaarde daarbij is dat deze varianten besparingen opleveren ten opzichte van de meerjarenraming van 1986.

De eerste variant concentreert zich op een aantal versoberingsmaatregelen. De tweede variant is de bij heroverwegingsstudies «verplichte» variant, die ten opzichte van de meerjarenramingen 1986 een besparing van 20% dient op te leveren. Ten slotte wordt, als derde variant, de mogelijkheid van privatisering en toepassing van het profijtbeginsel genoemd.

2. Variant I: diverse versoberingsmaatregelen

2.1 Bij de evaluatie is gebleken dat door enige (marginale) versoberingsmaatregelen op een aantal posten enige besparingen te realiseren zijn. Deze maatregelen hebben betrekking op:

- a. verlaging van ruimtenormen;
- b. versobering van de eerste inrichting;
- c. versobering van de aanvullende faciliteiten.

Ad a: Verlaging van ruimtenormen

Ten aanzien van een eventuele verlaging van de ruimtenormen moet het volgende worden opgemerkt. Een reductie met bij voorbeeld 5% leidt tot zulke kleine verschillen, dat hiermee bij het ontwerpen in feite geen rekening kan worden gehouden; dergelijke verschillen vallen binnen de speling van de richtlijnen. Een bezuiniging op de bouwkosten door het verlagen van de ruimtenormen is alleen mogelijk bij een reductie tenminste van de orde van 10%.

De vraag welke ruimtenormen hoeveel kunnen worden verlaagd is alleen te beantwoorden na nader onderzoek, onder meer op basis van ergonomische, functionele en organisatorische principes. Verandering van de ruimtenormen voor specifieke gebouwen is vooral afhankelijk van het gevoerde beleid en de maatschappelijke ontwikkelingen ten aanzien van gebruikers van de gebouwen (bij voorbeeld scholen, gevangenissen, etc.).

Verantwoord ruimtegebruik wordt vooral bevorderd door een kritische beoordeling van de te huisvesten functies en door organisatie-onderzoek voorafgaand aan het opstellen van het programma van eisen, zodat dit is gebaseerd op een weloverwogen en goed omschreven organisatiestructuur. Tevens is van belang dat binnen de ruimtenormen maximum- en minimumnormen worden gekozen ten behoeve van een optimum dat overeenstemt met de moduulmaat in het gebouw.

Voor kantoorruimte kan desalniettemin een berekening worden gemaakt. Het huidige bestand bestaat voor circa 45% uit kantoren. Voor de in de komende jaren gereed komende nieuwbouw is dit circa 50%.

Ongeveer de helft van het oppervlak van deze kantoren bestaat uit kantoorruimte («kamers»), de andere helft wordt in beslag genomen door «overige» ruimten.

De ruimtenormen betreffen dus ongeveer de helft van het totale bruto oppervlak van de kantoren, dat wil zeggen circa 25% van het totale aantal m² in beheer bij de Rijksgebouwendienst.

Berekend kan worden welke besparingen uit een verlaging van de ruimtenormen voor kantoorpersoneel met 10 à 20% zullen resulteren. Daarbij dient bedacht te worden dat compacter bouwen de m²-prijs doet stijgen ten opzichte van ruimer opgezette gebouwen.

Op het begrotingsartikel «bouw en aankoop» kan door verlaging van de ruimtenormen voor kantoorpersoneel een besparing van circa 1 tot 4%

worden bereikt. Ten opzichte van de meerjarenraming voor 1986 betekent dit een bedrag van circa f 5 tot f 15 mln.

Voor het huidige bestand kan een verlaging van de ruimtenormen met 10 à 20% in theorie resulteren in een vermindering van de totale ruimtebehoefte met 2 à 5%. In de praktijk zal dit percentage beduidend lager zijn, omdat in bestaande gebouwen het verlagen van de ruimtenormen veelal geen concreet gevolg kan krijgen. Gezien de wijd verspreide achterstand in het feitelijk ruimtegebruik ten opzichte van de normen zal langs deze weg geen besparing ten opzichte van de meerjarenraming voor 1986 zijn te realiseren. Bovendien zijn ten gevolge van de achterstand vele diensten in vergelijking met de normen al krap gehuisvest. Anderzijds zullen de eventueel aanwezige marges behouden moeten blijven als reserve voor het opvangen van de extra ruimtebehoefte ten gevolge van deeltijdarbeid.

Ad b: Versobering van de eerste inrichting

Bij de evaluatie van de aanschaf van de eerste inrichting van panden is gebleken dat door een aantal veranderingen in de werkwijze enige besparingen mogelijk zijn. Allereerst zou door het gecombineerd aanvragen van offertes voor de inrichting van gebouwen die omstreeks dezelfde tijd opgeleverd worden, alsmede door het afsluiten van meerjarencontracten, bereikt worden dat de huidige leverancierskortingen van 15 tot 25% zullen oplopen. Eveneens zou een standaardisering van de vaklokalen bij rijkscholen besparingen kunnen opleveren.

Bij de inrichting van keukens zou een aangepast normeringsbeleid besparend kunnen werken. Invoering van het concept-kantinestatuut (vermoedelijk per 1 januari 1983) zal dit mogelijk maken. Bij de eerste inrichting van kantoren wordt het gebruikte meubilair van de verhuizende organisatie gekeurd. Door aanpassing van de keuringsnormen kan het percentage meubilair dat goedgekeurd wordt voor gecontinueerd gebruik verhoogd worden van circa 40% naar circa 50%. Ten opzichte van de meerjarenraming voor 1986 betekent dit een besparing van ongeveer f 0,5 mln. aan aanschafkosten. Daarbij moet er echter op gewezen worden dat bij doorvoering van deze maatregel ook extra kosten ontstaan (verhuiskosten, afstemmingsverliezen etc.).

Ad c: Versobering van de aanvullende faciliteiten (pro memorie)

De huisvesting omvat naast ruimten die rechtstreeks bestemd zijn voor de taakuitvoering van de gehuisveste organisatie ook faciliteiten voor het personeel, die kunnen worden beschouwd als onderdeel van de secundaire arbeidsvoorwaarden. Hiertoe behoren onder meer keuken- en kantineruimten, en in enige gevallen trim- c.q. sportzalen, parkeerplaatsen (in garages en op eigen terrein) en voorlopig als experiment een tweetal kindercrèches. Wat deze laatste betreft zal de Ministerraad na evaluatie een beslissing nemen over het te voeren beleid. Overwogen zou kunnen worden bij nieuw te bouwen c.q. in te richten panden minder vaak keuken- en kantineruimten aan te leggen of het profijtbeginsel toe te passen. De investeringen ten behoeve van trim- en sportzalen en kinderbewaarplaatsen zijn relatief laag. De investeringen ten behoeve van parkeerplaatsen zijn in de orde van f 1 500 tot f 12 000 per ambtenaar, afhankelijk van de omstandigheden. De besparingen die hiermee bereikt worden zijn op dit moment echter moeilijk te overzien.

Overigens dient ook bedacht te worden dat er in de meeste plaatsen gemeentelijke voorschriften bestaan die verplichten tot de aanleg van parkeerruimte bij kantoren. In die gevallen zou alleen toepassing van het profijtbeginsel besparingen opleveren.

3. Variant II: 20% bezuinigen in 1986

3.1 Bij de heroverwegingsstudies geldt één «verplichte» variant, nl. één die resulteert in een besparing van 20% ten opzichte van de meerjarenraming van 1986¹. Voor de begroting van de Rijksgebouwendienst komt dit neer op een besparing van circa f 180 mln.

Dit bedrag zou vanuit de volgende onderdelen opgebouwd kunnen worden:

- de onder variant I uitgewerkte versoberingsmaatregelen. Deze maatregelen leveren in 1986 een besparing op van maximaal f 15 mln.
 - aangevuld tot een bedrag van f 180 mln. in 1986 door het temporiseren van nieuwbouw.

3.2. Temporiseren van nieuwbouw

De varianten la, b en c zullen ten opzichte van de meerjarenramingen van 1986 een besparing opleveren van maximaal circa f 15 mln. Het in de 20%-variant gevraagde totaalbedrag is f 180 mln. Op andere dan de hiervoor genoemde posten zal dus nog een bedrag van rond f 170 mln. bespaard moeten worden. De enige post die hiervoor in aanmerking komt is begrotingsartikel 81, te weten: «bouw en aankoop», (circa f 150 mln.) en het bijbehorende artikel 78, «architecten en adviseurs» (circa f 20 mln.).

De keuze is op deze posten gevallen omdat:

- a. op «huren» (art. 75) niet of nauwelijks bezuinigd kan worden zonder voorafgaande investeringen (vgl. variant I);
- b. op «onderhoud en exploitatie» (art. 76) niet bezuinigd kan worden aangezien dit via verdere degradatie van het gebouwenbestand leidt tot kapitaalvernietiging (vgl. ook deel B, par. 2.1.1). Eigenlijk zou deze post aanmerkelijk verhoogd moeten worden; de vraag is of dit niet anders dan ten laste van het artikel «bouw en aankoop» kan;
- c. op de posten ten behoeve van «derden» (art. 79, 80 en 84) niet gekort kan worden aangezien deze bedragen met hen verrekend worden en dus geen besparingen opleveren;
- d. de andere posten te klein zijn om een bedrag van de orde van f 170 mln. op te leveren.

De financiële middelen voor het artikel «bouw en aankoop» in 1986 zijn geraamd op f 354,7 mln. Na een korting van circa f 160 mln. daarop resteert dus circa f 200 mln. De kosten van de tot 1986 voorgenomen bouw- en aankoopprogramma's zijn als volgt gespreid:

	Totale bouw/ aankoop- som ¹	Te financiering in:				
		t/m 1982	1983	1984	1985	en later 1986
– in uitvoering (eind 1982)	3120	2321	380	247	95	77
– programma 1983	264		18	101	69	76
– programma 1984	425			10	157	258
– programma 1985	788				28	760
Totaal	4597	2321	398	358	349	1171

¹ In miljoenen guldens.

Indien de uitgaven in 1986 beperkt worden tot circa f 200 mln. heeft dit tot gevolg dat de programma's vanaf 1984 drastisch getemporeerd moeten worden. Deze temporisering betekent onder meer dat:

- de realisering van een groot aantal projecten met jaren wordt vertraagd (Tweede-Kamercomplex, enige ministeries en huizen van bewaring, maar ook scholen, politieggebouwen, gerechtsgebouwen, belastingkantoren etc.);

¹ Alleen eigen begroting, exclusief derden.

– de bestaande huisvestingsachterstand niet ingelopen kan worden, laat staan dat ruimte overblijft voor het opvangen van de vraag naar vervangende huisvesting c.q. de eventuele groei van het ambtenarenapparaat.

Voorts leidt temporisering van het bouwprogramma tot verlies aan werkgelegenheid in de bouw. Dit verlies kan geschat worden op circa 1700 arbeidsplaatsen.

4. Variant III: privatiseren en toepassen profijtbeginsel

In hoofdstuk 5 van deel B zijn enige mogelijkheden tot privatisering van taken van de Rijksgebouwendienst nagegaan. Gebleken is dat het onderbrengen van een deel van de taken van de Rijksgebouwendienst bij een Staatsbedrijf denkbaar is, maar – naast een aantal voordelen niet onaanzienlijke nadelen heeft. Dit geldt in versterkte mate indien het Staatsbedrijf zijn monopoliepositie op de onroerend-goedmarkt als gespecialiseerde vertegenwoordiger van de rijksoverheid verliest. Daarnaast is in hoofdstuk 5 nagegaan op welke voorzieningen wellicht het profijtbeginsel kan worden toegepast. Dit zou zowel kunnen gelden voor de exploitatie- als voor de aanlegkosten. Het meest in aanmerking voor verrekening van de kosten lijken de aanvullende faciliteiten te komen, zoals het gebruik van kantineruimten, kinderbewaarplaatsen, trim- c.q. sportzalen en parkeerplaatsen. Toepassing van het profijtbeginsel moet echter beschouwd worden in samenhang met het overheidsperoneelsbeleid.

5. Samenvatting van de budgettaire en andere gevolgen van de varianten

5.1. VARIANT I

Budgettaire gevolgen:

a. verlaging ruimtenormen	b. versobering eerste inrichting	c. versobering aanvullende faciliteiten
1983	—————	
1984		
1985		
1986	max. 15 miljoen	

Andere gevolgen:

bij a: kleinere kamers, resp. meer kantoorpersoneel op één kamer;
bij c: een verlaagd niveau van secundaire arbeidsvoorwaarden;

Daarnaast zal door vermindering van investeringen enig verlies aan arbeidsplaatsen in de bouwnijverheid optreden.

5.2. VARIANT II

Budgettaire gevolgen:

a. verlaging ruimtenormen	b. versobering eerste inrichting	c. versobering aanvullende faciliteiten	d. temporiseren van nieuwbouw ¹	
1983	—————			
1984				
1985				
1986	max. 15 miljoen			170

¹ Inclusief architecten- en adviseurskosten.

Werkgelegenheidsgevolgen:

Het gezamenlijke effect van de vermindering van de investeringen op de werkgelegenheid in de bouwnijverheid wordt geschat op een verlies van circa 1750 manjaren.

Andere gevolgen:

In de eerste plaats treden ook hier de onder variant I genoemde gevolgen op. Daarnaast wordt het tempo van de nieuwbouw gehalveerd, dat wil zeggen:

- de realisering van een groot aantal projecten wordt met jaren vertraagd;
- geen ruimte voor het opvangen van de vraag naar vervangende huisvesting c.q. van de vraag die voortkomt uit een eventuele groei van het ambtenarenapparaat;
- niet inlopen van de bestaande huisvestingsachterstand.

Besluit van 20 augustus 1952 houdende regelen betreffende de zorg voor de huisvesting van de Hoge Colleges van Staat, de departementen van algemeen bestuur en de daaronder ressorterende organen, bedrijven en diensten van het Rijk

Wij Juliana, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz., enz., enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting, namens de Raad van Ministers, van 19 Augustus 1952, No 50830, afdeling Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

1. Onze Minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting is belast met:
 - a. de zorg voor de huisvesting van de Hoge Colleges van Staat en van de onderscheidene departementen van algemeen bestuur, alsmede van de daaronder ressorterende organen, bedrijven en diensten van het Rijk;
 - b. de uitvoering van het Organisatiebesluit van de Rijksgebouwendienst 1924, gelijk dit is of nader zal worden gewijzigd.
2. De zorg, bedoeld in het voorgaande lid onder a, omvat:
 - a. maatregelen ten behoeve van een doelmatig gebruik van de panden, welke het Rijk in eigendom of in huur heeft;
 - b. aankoop en huur van panden en terreinen ten behoeve van de huisvesting van de in het voorgaande lid onder a. bedoelde Hoge Colleges, departementen, organen, bedrijven en diensten, behoudens de normale beheersfunctie van de Dienst der Domeinen;
 - c. nieuwbouw, aanbouw en verbouw van Rijksgebouwen, alsmede de eerste inrichting van die gebouwen;
 - d. exploitatievoorzieningen aan en onderhoud van panden, welke het Rijk in eigendom of in huur heeft.

Artikel 2

1. Behoudens voor zoveel betreft het onderhoud, geschiedt de zorg voor de huisvesting, als bedoeld in artikel 1, lid 1 onder a., steeds na verkregen overeenstemming met onze Minister, onder wie het departement, het orgaan, het bedrijf of de dienst, ressorteert, over welks huisvesting de zorg zich uitstrekt.
2. In geval van nieuwbouw, aanbouw, verbouw of exploitatievoorzieningen omvat de te verkrijgen overeenstemming, bedoeld in het voorgaande lid, mede het door het betrokken departement, orgaan, bedrijf of dienst opgestelde programma van eisen, waaraan de voorgenomen bouw of voorziening zal moeten voldoen.
3. Met betrekking tot de zorg voor de huisvesting van de Hoge Colleges van Staat behoort de overeenstemming, bedoeld in het eerste en tweede lid van dit artikel, te worden verkregen met het betrokken Hoge College.

Artikel 3

1. Artikel 1 is niet van toepassing op:
 - a. de zorg voor de huisvesting van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, de Rijkswerf te Willemsoord, het Staatsvisserijhavenbedrijf te IJmuiden, de Staatsmijnen in Limburg en de onder de departementen van

Buitenlandse Zaken en Marine ressorterende dienstonderdelen buiten Nederland;

b. de zorg voor de huisvesting – behoudens die van bureaux buiten militaire inrichtingen – van de onder het departement van Oorlog ressorterende organen en diensten;

c. de zorg voor de navolgende bij organen of diensten ressorterend onder het departement van Marine in gebruik zijnde werken:

I. vliegvelden met bijbehorende gebouwen, werken en terreinen;

II. werken, die rechtstreeks deel uitmaken van de landsverdediging met daarbij behorende gebouwen en terreinen;

III. militaire inrichtingen in gebruik bij de Koninklijke Marine, doch in materieel beheer bij het departement van Oorlog, ook als deze tijdelijk door het departement van Oorlog aan dat van Marine in materieel beheer worden overgedragen.

IV. werken van waterbouwkundige aard met bijbehorende terreinen;

d. de zorg voor gebouwen van het Loodswezen, de Rijkswaterstaat, de Dienst der Zuiderzeewerken en de Dienst van de Noordoostpolderwerken, voor zover deze bestemd zijn voor technische doeleinden en door hun inrichting slechts als zodanig kunnen dienen;

e. de zorg voor gebouwen, die één geheel vormen met Rijksgebouwen of Rijkswerken, waarvan de zorg is opgedragen aan een onzer Ministers, niet zijnde onze Minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting.

2. Onze Minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting is, na verkregen overeenstemming met Onze Minister van Financiën en met Onze betrokken Minister, bevoegd de zorg voor de huisvesting, als bedoeld in artikel 1, van bepaalde organen, bedrijven of diensten geheel of gedeeltelijk en voor een bij de overdracht te regelen tijdsduur over te dragen aan Onze Minister onder wie dit orgaan, dit bedrijf of die dienst ressorteert.

Artikel 4

Ten behoeve van de samenstelling van de Rijksbegroting legt Onze Minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting in overeenstemming met Onze andere Ministers, ieder voor zoveel zijn departement aangaat, jaarlijks aan de Raad van Ministers een plan over betreffende de besteding van gelden voor de nieuwbouw, de aanbouw en de verbouw van Rijksgebouwen gedurende het betrokken begrotingsjaar. Gebouwen, ten aanzien waarvan ingevolge artikel 3 artikel 1 niet van toepassing is, worden in dit plan niet opgenomen.

Artikel 5

Het besluit van 29 Juli 1922, stb. 470, houdende centralisatie van den Dienst der Rijksgebouwen wordt ingetrokken.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking op 1 september 1952.

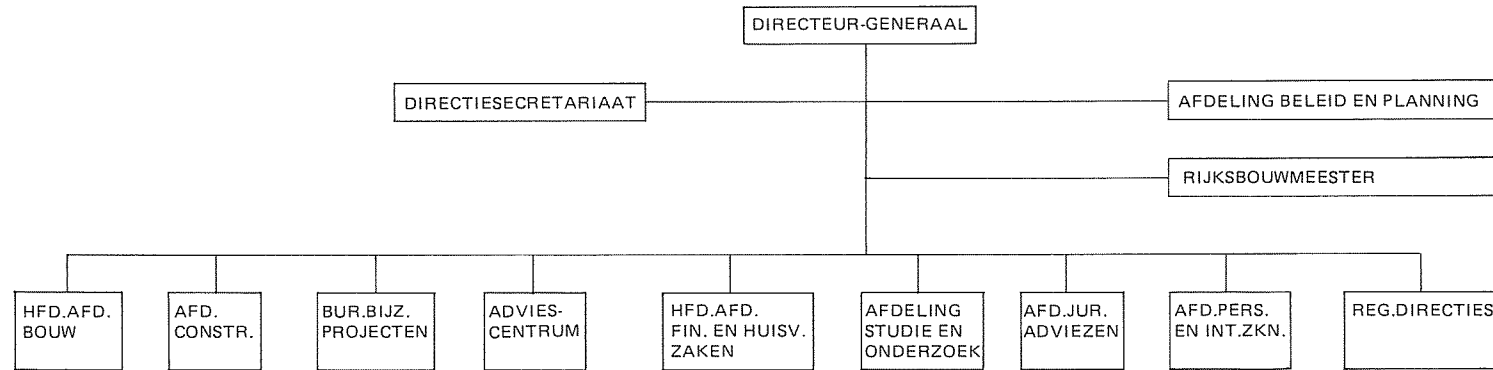
Onze Minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting is belast met de uitvoering van dit besluit, hetwelk in het Staatsblad zal worden geplaatst en waarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State en aan de Algemene Rekenkamer.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
w.g. W. Drees

De Minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting,
w.g. J. in 't Veld

w.g. JULIANA
Het Loo, 20 augustus 1952

ORGANISATIE RIJSGEBOUWENDIENST



Coördinatie, Planning en Controle	Ontwerp-bureau's	Bouw, Communicatie en Coördinatie	Scholen	Financiële Zaken			Rechtspositie en Administratie	Gron., Fr. en Dr.	} - Bouwzaken - Fin., Economische en Alg. Zaken - Projectbegeleiding - districtsbureaus
Projectbe-handeling	Algemene Zaken	Bouwzaken	Gebouwen voor wetenschappelijk onderwijs en kantoorgebouwen	Huisvestings-zaken			Personeelsvoor-ziening en Loop-baanbegeleiding	Geld. en Ov.	
Planbeoordeling		Academische Ziekenhuizen	Documentatie, Informatie, Studie en Coördinatie	Informatie-systeem			Interne Zaken	Noordh. en Utr.	
Architecten-bureaus								Zuidh. en Zeel.	
Warmte- en Luchttechniek								Noordbr. en Limb.	
Elektrotechn.								's-Gravenhage e.o.	
Lift- en Transporttechn.									
Buiteninspectie									
Buitenopzichters									

Toelichting op enige begrotingsartikelen**81. *Bouw en aankopen***

Ten laste van dit artikel worden gebracht uitgaven ten behoeve van nieuw-, aan- en verbouw alsmede aankopen van gronden en gebouwen.

Ieder jaar wordt een nominatief voorstel gedaan aan de Ministerraad betreffende het 3-jaarlijks voortschrijdende meerjarenprogramma. Dit programma is gebaseerd op een budgettair raamwerk dat overeenkomt met de vigerende meerjarenramingen.

78. *Architecten en adviseurs*

Uitgaven ten laste van dit artikel zijn gekoppeld aan activiteiten die samenhangen met diverse begrotingsartikelen van de Rijksgebouwendienst, zoals bouw en aankopen, onderhoud en exploitatievoorzieningen e.d. Een belangrijke activiteit is ook het verrichten van ontwerp- en advieswerk met betrekking tot projecten ten behoeve van energiebesparende maatregelen.

76. *Onderhoud en Exploitatie*

De uitgaven die ten laste komen van dit artikel bestaan uit uitgaven ten behoeve van onderhoudsvoorzieningen enerzijds en uitgaven ten behoeve van exploitatievoorzieningen anderzijds, welke laatste categorie onderverdeeld kan worden in een aantal specifieke voorzieningen waaronder o.a. veiligheidsvoorzieningen, telefooninstallaties, brandpreventie, eerste inrichting. Daarnaast vallen onder dit artikel verbouwingen die de waarde van het pand alleen voor de specifieke gebruiker – maar in het algemeen niet voor anderen – vergroten.

79. *Architecten en adviseurs derden:***80. *Huren, onderhoud en exploitatie derden:*****84. *Bouw en aankopen derden:***

De werkzaamheden verricht met betrekking tot deze begrotingsartikelen hebben in principe hetzelfde karakter als die waarvan de kosten ten laste van eigen begrotingsartikelen komen. De uitgaven ten laste van deze artikelen worden na verrekening met derden geboekt op het middelenartikel. Onder derden wordt o.a. verstaan PTT, Staatsmunt, Staatsdrukkerij en Defensie.

82. *Spreiding rijksdiensten*

In de jaren '70 is een begin gemaakt met een bouwprogramma ten behoeve van de spreiding van rijksdiensten. In 1982 en volgende jaren zal met beperkte middelen een klein nieuwbouwprogramma tot uitvoering worden gebracht.

85. *Kunstopdrachten*

De uitgaven ten laste van dit artikel zijn via de zogenaamde percentage-regeling (glijdende schaal) afgeleid van de uitgaven welke ten laste van het bouwartikel komen. De hoogte van het toegestane bedrag voor kunsttoepassingen aan een gebouw wordt door middel van de procentageregeling bepaald, uitgaande van de bouwsom van het desbetreffende gebouw.

86. *Aanpassingen voor gehandicapten*

Deze begrotingspost is uitsluitend bestemd voor de aanpassing ten behoeve van gehandicapten van bestaande gebouwen. Voor wat betreft nieuwe rijksgebouwen zijn de ontwerp-normen reeds enkele jaren geleden aangepast aan de wensen zoals opgenomen in «Geboden Toegang», een publikatie van de Nederlandse Vereniging voor Revalidatie. De aanpassing van bestaande rijksgebouwen zal worden voortgezet totdat het bestand, voor zover mogelijk en redelijk, voldoet aan de toegankelijkheidseisen.

86. *Energiebesparende maatregelen*

Hoofdzakelijk gaat het om voorzieningen van verlichting en klimaatbeheersing alsmede om werkzaamheden met betrekking tot het isoleren van muren en daken, respectievelijk het plaatsen van dubbel glas. Alleen die rijksgebouwen vallen hieronder, waarvoor vanuit de begroting van het Ministerie van Economische Zaken geen gelden worden verleend.

72. *Functionele kosten Koninklijk huis*

De uitgaven die inherent zijn aan de specifieke uitoefening van het Koningschap, worden ten laste gebracht van diverse hoofdstukken van de rijksbegroting. Dat gedeelte van de kosten waarvoor de Rijksgebouwendienst de eerste verantwoordelijkheid draagt worden in dit artikel opgenomen.

77. *Rijksmonumenten*

De uitgaven die ten laste van dit artikel worden gebracht betreffen Rijksmonumenten die geen rijks-huisvestingsfunctie hebben, zoals o.a. Slot Loevestein, Muider slot, Vesting te Naarden, Ruïne van Brederode, de Grote Kerk te Veere, enige graven en gedenknaalden, etc.

88. *Molukse kerken*

Het ligt in de bedoeling het Molukse kerkenbestand te saneren en daarna over te dragen aan de Molukse Kerkgenootschappen. De gelden op dit artikel zijn door C.R.M. ter beschikking gesteld.

83. *Arbeidsbureaus nieuwe stijl*

De beschikbare gelden t.b.v. dit artikel worden ter beschikking gesteld door Soza. Vroeger hadden de activiteiten rond de generalisatie uitsluitend betrekking op bouwactiviteiten en grondaankopen. Tegenwoordig zijn ook huuraangelegenheden bij de generalisatie betrokken.

71. *Materieel*

Dit begrotingsartikel valt onder te verdelen in de volgende hoofdgroepen: a) Algemeen, waaronder o.a. huisvestingslasten, bureaustkosten, communicatie, reiskosten; b) specifieke uitgaven, dit zijn de uitgaven ten behoeve van de automatisering; c) aanschaffingen.

73. *Onderzoek*

Onder dit begrotingsartikel vallen de kosten van uitbesteed onderzoek.

Kostenvergelijking huur versus aankoop c.q. zelf stichten van kantoorgebouwen

Institutionele beleggers zoals pensioenfondsen en (levens)verzekeringmaatschappijen hebben de hun toevertrouwde gelden veelal belegd in commercieel onroerend goed waaronder kantoorgebouwen. Dat dit financieel-economisch een aantrekkelijke zaak is blijkt uit de volgende cijfervoorbeelden. De economische noodzaak tot sanering van (een belangrijk deel van) het huurpandenbestand door eigendomsgebouwen moge hierdoor worden onderstreept.

A. Het economisch voordelige verschil tussen eigendom en huur kan op verschillende manieren worden aangetoond. In de eerste reeks cijfervoorbeelden wordt een periode van 15 jaar bezien, waarin men een (beleids) - keuze maakt tussen enerzijds aankoop c.q. zelf stichten en anderzijds het huuralternatief. De baten- en lastenstromen die aan beide mogelijkheden verbonden zijn worden vergelijkbaar gemaakt op het moment 0 (aan het begin van de 15-jaar periode) met behulp van de zogenoemde discountingsmethode, dat wil zeggen, in de toekomst te verwachten lasten en ontvangsten of voordelen anderszins (i.c. een stuk vermogensvorming) worden herleid tot daaraan gelijkwaardige bedragen op het moment 0. De te vergelijken cijfers worden bepaald door de actuele omstandigheden alsmede door de veronderstellingen die men t.a.v. toekomstige ontwikkelingen maakt. Men kan slechts trachten deze ontwikkelingen zo goed mogelijk te taxeren.

In tabel 1 wordt uitgegaan van de volgende data, die op dit moment niet irreëel geacht worden:

- inflatie - 6%;
- rentestand, discontovoet - 10%;
- onderhoudslast van eigendom - 1%²;
- waardeinstijging onroerend goed = inflatie¹;
- de door de belegger geëiste bruto aanvangsrendementen variëren van 8% via 7½% tot 7%.

Voorts is in tabel 1:

I = eenmalige investering in onroerend goed van f 1000;

CWI = contante waarde van de investering van f 1000 na 15 jaar¹;

CWO = contante waarde van de onderhoudslast;

CWk = contante waarde van totale baten en lastenstromen van de investering;

CWh = contante waarde van de totale huurlast over de beschouwde periode.

Tabel 1

	I	CWI	CWO	CK _k	CW _h
Bruto aanvangsrendement 8 %	1000	7. 574	117	543	938
Bruto aanvangsrendement 7,5%	1000	7. 574	117	543	879
Bruto aanvangsrendement 7 %	1000	7. 574	117	543	821

¹ Het gebouw waarin is geïnvesteerd neemt in waarde toe, waarbij deze vermogenstoename contant wordt gewaardeerd. De waardetoe-neming wordt gelijk geacht aan de inflatoire ontwikkeling.

² De jaarlijkse onderhoudslast wordt geacht te stijgen overeenkomstig de inflatie.

Indien de overige omstandigheden ongewijzigd worden gelaten doch alleen een discontovoet, c.q. rentestand van 11% wordt gehanteerd levert dit het volgende beeld op.

Tabel 2

	I	CWI	CWO	CW _k	CW _h	
Bruto aanvangsrendement	8 %	1000	7. 501	111	610	886
Bruto aanvangsrendement	7,5%	1000	7. 501	111	610	831
Bruto aanvangsrendement	7 %	1000	7. 501	111	610	776

Indien men de omstandigheden van tabel 1 zou hanteren doch zou veronderstellen dat de waardeestijging van het object waarin is geïnvesteerd 2% geringer is dan de inflatoire ontwikkeling dan krijgt men een beeld als in tabel 3.

Tabel 3

	I	CWI	CWO	CW _k	CW _h	
Bruto aanvangsrendement	8 %	1000	7. 431	117	686	938
Bruto aanvangsrendement	7,5%	1000	7. 431	117	686	879
Bruto aanvangsrendement	7 %	1000	7. 431	117	686	821

Een soortgelijk achterblijven van de waarde-ontwikkeling van het object toegepast op de omstandigheden van tabel 2 levert tenslotte de volgende vergelijking op.

Tabel 4

	I	CWI	CWO	CW _k	CW _h	
Bruto aanvangsrendement	8 %	1000	7. 376	111	735	886
Bruto aanvangsrendement	7,5%	1000	7. 376	111	735	831
Bruto aanvangsrendement	7 %	1000	7. 376	111	735	776

Conclusie

1. Onder de aangenomen uitgangspunten is een investering in onroerend goed duidelijk minder kostbaar dan het alternatief huur. In tabel 1 is het verschil tussen CW_k en CW_h zelfs vrijwel 400. Hiervan uitgaande kan dus worden gesteld dat van het veronderstelde investeringsprogramma een besparing van 40% kan worden bereikt ten opzichte van het huuralternatief indien we een periode van 15 jaar overzien. Een jaarlijkse investering ad f 250 mln. levert aldus een voordeel van f 100 mln. op ten opzichte van de huurvariant.

2. Algemeen geformuleerd kan men stellen dat afhankelijk van het aangenomen inflatiepercentage, de rentestand, de onderhoudslast, de inflatie en het geëiste bruto-aanvangsrendement, de contante waarde van de kosten bij koop (CW_k en de contante waarde van de kosten bij huur (CW_h) zich tot een aangenomen investering (I) verhouden als volgt:

CW_k 0,54 - 0,74 I

CW_h 0,78 - 0,94 I

De contante waarde van de kosten bij koop liggen significant lager dan de contante waarde van de kosten bij huur.

B. Een andere wijze om te bezien in hoeverre koop c.q. zelf stichten voordeliger is dan huur, is het bepalen van de «pay-out period» ofwel de terugverdiëntijd van de investering. Men vergelijkt in dit geval alleen de (gedisconteerde) lastenstromen verbonden aan beide mogelijkheden en berekent het aantal jaren (geïndexeerde) huur waarbij de contante waarde van de jaarlijkse huurbetalingen gelijk is aan de éénmalige investering vermeerderd met de contante waarde van de onderhoudslast.

In de volgende tabel (5) is onder de veronderstellingen die golden voor tabel 1 berekend welk aantal jaren huurbetalingen equivalent is aan het investeringsalternatief. Het blijkt dat het omslagpunt tussen het 19de en 20ste jaar wordt bereikt. Op dat moment zijn de inmiddels betaalde huurpenningen (na discontering) gelijkwaardig aan de (gedisconteerde) investeringlast. Vanaf het 20ste jaar betaalt men dus een inmiddels fors gestegen huur die in het investeringsalternatief achterwege zou zijn gebleven.

Tabel 5

	I	CWO	CW _k -lasten	CW _h
17 jaar	1000	128	1128	1027
18 jaar	1000	134	1134	1071
19 jaar	1000	139	1139	1112
20 jaar	1000	144	1144	1151

Naarmate de veronderstellingen ten aanzien van de bruto-aanvangsrendementseisen stijgen, wordt ook de terugbetaaltijd langer welke kan oplopen tot ca. 25 jaar. Ook daarna heeft men uiteraard het grote voordeel dat men ontlast is van inmiddels fors toegenomen huurverplichtingen.

Conclusie

Na een periode van 20 à 25 jaar heeft men een (omslag)punt bereikt waarbij de investering geheel is terugverdiend uit de bespaarde (gedisconteerde) huurpenningen. Voorbij dit aantal jaren geldt in geval van huur het volle nadeel dat men moet doorhuren tegen de alsdan geldende huurprijs. Omgekeerd, heeft men na deze periode in geval van koop c.q. zelf stichten het voordeel van de eigendom en is men ontlast van de alternatieve huurbetalingen. Onder de in de tabellen gehanteerde veronderstellingen is de benodigde huurpot indien niet wordt geïnvesteerd in eigendom, na 19 jaar gegroeid met een factor 3. Dat wil zeggen dat de in 1981 benodigde huurmiddelen ad ca. f 150 mln. in het jaar 2000 zijn opgelopen tot ca. f 450 mln.