

Heroverweging 1984

Utiliteitsbouw Rijksoverheid

Deelrapport nr. 64



HEROVERWEGING UTILITEITSBOUW RIJKSOVERHEID

Naar dit rapport kan worden verwezen als: deelrapport nr. 64, "Heroverweging utiliteitsbouw rijksoverheid", Heroverweging 1984.

Rapporten zijn op aanvraag verkrijgbaar bij de Centrale Directie Voorlichting van het Ministerie van Financiën, Postbus 20201, 2500 EE 's-Gravenhage.

Het Samenvattend Eindrapport van de Heroverweging 1984, waarin onder meer de samenvattingen van de verschillende deelrapporten zijn opgenomen, is binnenkort (medio maart 1985) verkrijgbaar bij het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, Christoffel Plantijnstraat 1, 2515 TZ 's-Gravenhage.



INHOUD

1	INLEIDING	
1.1	Taakomschrijving	2
1.2	Onderzoeksterrein	3
1.3	Onderzoeksopzet	4
1.4	Indeling van het rapport	4
2	SCHEMATISCHE OPZET VAN EEN HUISVESTINGS- BELEID	
2.1	Inleiding	5
2.2	Instrumenten voor een huisvestingsbeleid	5
2.3	Onderdelen van een huisvestingsbeleid	6
2.3.1	Behoeftte aan huisvesting	6
2.3.2	Het realiseren van huisvesting	7
2.3.3	Het beheren van huisvesting	8
2.3.4	Financiële aspecten	9
2.3.5	Normstelling	11
2.3.6	Bestuurlijke verhoudingen	12
3	BESCHRIJVING VAN DE HUIDIGE SITUATIE	
3.1	Categorieën gebouwen	13
3.2	Behoeftte aan huisvesting	17
3.3	Financiële aspecten	20
3.4	Normstelling	24
3.5	Bestuurlijke verhoudingen	28
4	EVALUATIE VAN DE HUIDIGE SITUATIE EN VOORSTEL TOT VERVOLGONDERZOEK	
4.1	Inleiding	33
4.2	Behoeftte aan huisvesting	34
4.3	Het realiseren van huisvesting	37
4.4	Het beheren van huisvesting	40
4.5	Financiële aspecten	42
4.6	Normstelling	45
4.7	Bestuurlijke verhoudingen	47
4.8	Overzicht van de suggesties	52
4.9	Voorstel tot vervolgonderzoek	59
5	SAMENVATTING	
5.1	Taakopdracht en onderzoeksopzet	61
5.2	Bevindingen	62
5.3	Voorstellen	64

BIJLAGEN:

1	leden van de werkgroep	
2	algemene taakopdracht Heroverweging 4e ronde	
3	onderzoeksopzet	
4	conclusies van de Ambtelijke Commissie Heroverweging	
5	investeringskosten, samenvatting NEN 2631	
6	exploitatiekosten, samenvatting NEN 2632	



1 INLEIDING.

Tot het onderhavige onderzoek werd besloten op grond van bevindingen, die tijdens het onderzoek in de tweede ronde heroverweging met betrekking tot de Rijksgebouwendienst(1), zijn opgedaan.

Teneinde dit onderzoek doeltreffend uit te voeren bestond de ambtelijke werkgroep uit vertegenwoordigers van departementen die zelf betrokken zijn bij de utiliteitsbouw in de zin dat deze het bouwproces begeleiden en/of financieren.

In bijlage 1 is de samenstelling van de werkgroep opgenomen.

1.1 Taakomschrijving.

De taakomschrijving van de werkgroep, die opgenomen is in de Miljoenennota 1984, luidde als volgt:

De Rijksoverheid is enerzijds opdrachtgever voor investeringen in de utiliteitsbouw ten behoeve van rijksdiensten en anderzijds indirect betrokken bij de utiliteitsbouw door het verstrekken van budgetten, subsidies, garanties en dergelijke ten behoeve van ziekenhuizen, scholen, universiteitsgebouwen, tehuizen en inrichtingen.

De directe opdrachten belopen circa f 400 mln. per jaar. Deze investeringen komen ten laste van het budget van de Rijksgebouwendienst. Deze categorie is reeds onderzocht in de tweede ronde van de heroverweging. Daarbij is gebleken dat een aanzienlijke besparing op de kosten van huisvesting te realiseren is door een versobering van huisvestingsnormen en door een verhoogde aandacht voor de bouwkostenbeheersing.

Eenzelfde benadering van de utiliteitsbouw waarbij de overheid indirect betrokken is door middel van een heroverwegingsonderzoek lijkt wenselijk temeer daar het daarmee gemoeide budget het veelvoud is van het budget van de Rijksgebouwendienst.

Het uitgangspunt bij het in te stellen heroverwegingsonderzoek is de vraag waar de investeringen in de utiliteitsbouw plaatsvinden en hoe deze beheerst kunnen worden. Voor dit laatste is het primair nodig inzicht te verkrijgen in de bestuurlijke verhoudingen op de verschillende beleidsterreinen (onderwijs, gezondheidszorg, justitie, welzijnszorg, cultuur, etc.).

(1) Tweede Kamerzitting 1981-1982, 16 625, nr. 50, Deelrapport 41, Heroverweging Rijksgebouwendienst.

Vervolgens is het noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in het proces van normstelling en normtoetsing op de volgende terreinen:

- a. aantal en (geografische) spreiding van voorzieningen;
- b. voorzieningenniveau per object;
- c. stichtingskosten.

Daarop volgend dient het heroverwegingsonderzoek zich te richten op de ontwikkelingen en/of aanpassing van deze normering en een meer stringente toepassing en handhaving daarvan.

1.2 Onderzoeksterrein.

Onder utiliteitsbouw wordt in het algemeen verstaan gebouwen ten behoeve van allerlei nuttigheidsdoeleinden zoals kantoren, fabrieken, scholen, ziekenhuizen e.d. Uit de taakomschrijving kan worden afgeleid dat het onderzoeksterrein alle utiliteitsbouw omvat waar de rijksoverheid financiële bemoeienis mee heeft behalve de utiliteitsbouw die ten laste komt van de Rijksgebouwendienst.

Het beleidsterrein van deze dienst is immers, zoals vermeld, eerder onderwerp geweest van een heroverwegingsonderzoek.

Ook is buiten dit onderzoek gelaten de utiliteitsbouw ten behoeve van:

- het Ministerie van Defensie omdat hierover terzelfdertijd een heroverwegingsonderzoek gaande is(2).
- het Ministerie van Buitenlandse Zaken, voor wat betreft de dienstonderdelen in het buitenland, omdat de bouw van dergelijke objecten incidenteel van aard is en omdat het bouwen in andere landen verschilt van dat in Nederland.
- de Nederlandse Spoorwegen omdat een dergelijk onderzoek een zodanige omvang zal hebben dat het niet tot stand gebracht kan worden binnen het tijdsbestek van het onderhavige onderzoek.
- de Monumentenzorg, omdat deze in hoofdzaak geen utiliteitsbouw is en reeds onderwerp is geweest van een heroverweging (3).
- eveneens uitgezonderd is de utiliteitsbouw van de lagere overheden voor zover deze gefinancierd wordt uit het gemeente- en provinciefonds en uit lokale heffingen.

Gezien de omschrijving van utiliteitsbouw vallen de overheidsinvesteringen op het gebied van volkshuisvesting en van de wegen- en waterbouwkundige werken eveneens buiten het onderzoek.

(2) Dit onderwerp luidt: "Bouw van militaire en niet-militaire objecten".

(3) Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 16 625, nr. 55
Deelrapport 46, Heroverweging Monumentenzorg.



1.3 Onderzoeksopzet.

Bij het onderzoek zijn de in de algemene taakopdracht (4) opgenomen vragen gevolgd. De beantwoording van deze vragen bepaalt de inhoud van het rapport, behalve voor wat betreft de specifieke vragen met betrekking tot de beschrijving van het beleid (deel A van de taakopdracht) en voor wat betreft een deel van de vragen met betrekking tot de evaluatie van het beleid (deel B van de taakopdracht tot en met II.4). Een gedeeltelijke herschrijving van de desbetreffende vragen is noodzakelijk gebleken omdat de utiliteitsbouw een instrumenteel karakter heeft. De betreffende bouw is immers geen doel op zich maar één van de instrumenten om gestalte te geven aan de diverse departementale beleidsterreinen.

Een tweede reden tot aanpassing van de vragen is de inhoud van de taakomschrijving van de werkgroep. Dit heeft geresulteerd in een onderzoeksopzet (5) die goedgekeurd is door de Ambtelijke Commissie Heroverweging (6).

Voorts is op te merken, dat de door de bij het onderzoek betrokken departementen gerealiseerde bouwuitgaven in de jaren 1970 en 1975 onvermeld zijn gebleven omdat deze gegevens niet meer te achterhalen zijn.

Ook is het niet goed mogelijk gebleken om een beeld te krijgen van de reële uitgaven in het afgelopen decennium.

Dit onderzoek is tot stand gekomen mede op grond van enquêtes en van interviews met de voor dit onderzoek relevante departementen.

1.4 Indeling van het rapport.

Dit rapport bestaat uit:

- 1 Inleiding;
- 2 Schematische opzet van een Huisvestingsbeleid: een uiteenzetting over de onderdelen en de instrumenten die in een huisvestingsbeleid onderkend kunnen worden;
- 3 Beschrijving van de huidige situatie zoals die per beleidsonderdeel en per instrument bij de departementen bestaat;
- 4 Evaluatie van de huidige situatie en aanbeveling tot vervolgonderzoek, waarin de beleidsonderdelen en instrumenten worden geëvalueerd, en suggesties worden gedaan voor verbetering. Tevens worden deze suggesties per onderwerp samengevat en wordt op grond hiervan een voorstel voor vervolgonderzoek gedaan.
- 5 Samenvatting.

(4) Voor de algemene taakopdracht (te beantwoorden vragen) Heroverweging 4e ronde zie bijlage 2.

(5) Voor de onderzoeksopzet zie bijlage 3.

(6) Voor de conclusies van de Ambtelijke Commissie Heroverweging zie bijlage 4.



2 SCHEMATISCHE OPZET VAN EEN HUISVESTINGSBELEID.

2.1 Inleiding.

Utiliteitsbouw is geen doel op zich maar een middel om personen, diensten of voorzieningen te huisvesten. Ook dit huisvesten is geen doel op zich maar één van de instrumenten om gestalte te geven aan diverse departementale beleidsterreinen.

Deze beleidsterreinen (b.v. de gezondheidszorg, basisonderwijs) zijn in sterke mate bepalend voor de aard en de omvang van de huisvestingsvoorzieningen. Het beleid op zich is geen onderwerp van dit onderzoek maar wel de wijze waarop huisvesting als instrument wordt gehanteerd.

2.2 Instrumenten voor een huisvestingsbeleid.

Zoals huisvesting één van de instrumenten is voor het beleid in algemene zin zijn er ook instrumenten om het huisvestingsbeleid op zich te realiseren.

Deze zijn:

1. het bepalen en sturen van de behoefte aan huisvesting;
2. het realiseren van de huisvesting;
3. het beheren van de huisvesting;
4. het bepalen van de financiële aspecten verbonden aan de huisvesting;
5. normstelling.

Ten aanzien van ieder van deze instrumenten (en combinaties van deze instrumenten) kan weer een (deel)-beleid worden geformuleerd.

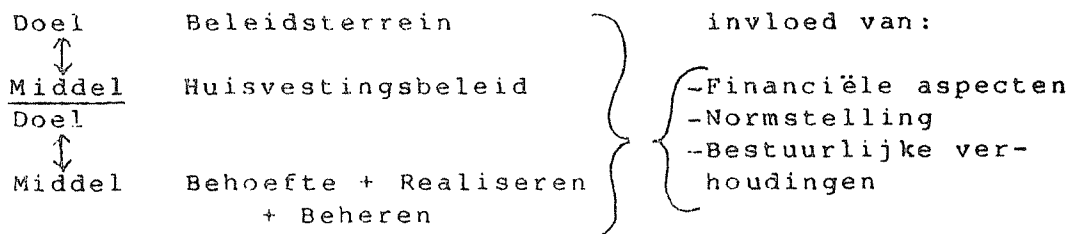
Naast deze instrumenten spelen de:

6. bestuurlijke verhoudingen

een niet te verwaarlozen rol, onder meer op het huisvestingsbeleid.

In wezen bestaat het onderzoeksterrein Utiliteitsbouw dus uit een keten van doelen en middelen.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



Hieronder wordt nader op deze doelen en middelen ingegaan. Het gaat hierbij nadrukkelijk om de beschrijving van een model. De vraag of (en zo ja, in hoeverre) alle genoemde zaken een rol moeten spelen komt in een later deel van het rapport aan de orde.

2.3 Onderdelen van een huisvestingsbeleid.

2.3.1 Behoeftte aan huisvesting.

- Programma van eisen.

Voor alle personen, diensten en voorzieningen die gehuisvest moeten worden kan worden bepaald hoeveel ruimte er nodig is. Voor een gebouw kunnen al deze ruimte-eisen verzameld worden in een programma van eisen waarin ook de nevenruimten worden opgenomen zoals kantines, archieven, toiletten, werkkasten e.d.

- Huisvestingsplan.

Ook voor categorieën gebruikers kan worden bepaald hoeveel ruimte nodig is. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van genormeerde ruimte-eisen en eventueel van genormeerde programma's van eisen. Voor investeringen in gebouwen kan een huisvestingsplan worden opgesteld waarin deze huisvestingsbehoefte is vastgelegd, aangevuld met informatie over de bestaande gebouwen en de wenselijke spreiding. Hieruit kan de aanvullende huisvestingsbehoefte worden afgeleid. Deze wordt, afhankelijk van de financiële kaders, in een meerjarenplan vastgelegd.

- Behoeftenormen.

Er kunnen behoeftenormen worden opgesteld waarmee de behoefte aan huisvesting kan worden bepaald, zowel qua omvang als qua niveau van de voorziening. Tevens kan in de behoeftenorm de gewenste geografische spreiding van de voorzieningen worden opgenomen.

- Urgentiecriteriã.

Bovendien kunnen urgentiecriteriã worden vastgesteld waarmee de volgorde kan worden bepaald waarin aanvragen voor huisvesting gerealiseerd mogen worden.



2.3.2 Het realiseren van huisvesting.

Het voorzien in huisvesting dient gebaseerd te zijn op een programma van eisen en kan op de volgende wijze tot stand komen:

- huren;
- kopen;
- bouwen;
- hergebruik en medegebruik van bestaande gebouwen;
- leasen.

Of éénmalig investeren door te kopen of te bouwen goedkoper is dan ieder jaar huur betalen is primair afhankelijk van de verwachte gebruiksduur van een gebouw en secundair van de bouwkosten, de kooprijzen, de prijzen op de huurmarkt enz.(7).

In het algemeen kan gesteld worden dat gebouwen die geheel of gedeeltelijk een zeer specifiek gebruiksdoel hebben zoals gevangenissen, ziekenhuizen niet te huur zijn.

In het geval dat gekozen wordt voor het realiseren van huisvesting door middel van bouwen kan dit op drie manieren plaatsvinden:

1. nieuwbouw;
2. aanbouw aan het bestaande gebouw;
3. verbouw, vaak in combinatie met groot onderhoud.

In alle drie de gevallen worden de volgende fasen doorlopen:

1. er wordt een programma van eisen opgesteld;
2. er wordt een ontwerp gemaakt door adviseurs zoals architect, constructeur, installatie-adviseur, dan wel er wordt gebruik gemaakt van een bestaand bouwsysteem;
3. het werk wordt aanbesteed op basis van het bestek;
4. het werk wordt uitgevoerd door een aannemer.

De investeringskosten die gemoeid zijn met het realiseren van gebouwen worden gedefinieerd in de norm NEN 2631 "Investeringskosten van gebouwen" van het Nederlands Normalisatieinstituut.

Deze onderscheidt:

- 1 Grondkosten;
- 2 Bouwkosten;
- 3 Inrichtingskosten;
- 4 Bijkomende kosten.

Voor een nadere specificatie van deze kosten zie bijlage 5.

(7) In dit rapport wordt geen afweging gemaakt tussen huren, kopen, bouwen of leasen.



2.3.3 Het beheren van huisvesting.

Het beheren van bestaande huisvesting houdt in dat al het nodige wordt gedaan om het gebouw op economisch verantwoorde wijze in stand te houden en de activiteiten in dat gebouw goed te (kunnen) laten verlopen.

Dit houdt onder meer in: het goed laten functioneren van de installaties, het verhelpen van (kleine) bouwkundige mankementen, het schoonmaken en onderhouden van het gebouw, het voeren van een administratie met betrekking tot het beheer en de daarmee verbonden kosten.

De hiermee samenhangende kosten worden exploitatiekosten(8) genoemd en deze zijn gedefinieerd in de norm NEN 2632 "Exploitatiekosten van gebouwen".

Deze onderscheidt:

1. Vaste kosten.
2. Energiekosten.
3. Onderhoudskosten.
4. Administratieve beheerskosten.
5. Specifieke bedrijfskosten.

Onder waste kosten wordt hier verstaan de rente en afschrijving en/of de huur.

Voor een samenvatting van NEN 2632 zie bijlage 6.

(8) De term exploitatiekosten wordt hier in beperkte zin gehanteerd, in deze kosten zijn namelijk niet opgenomen de kosten die gemoeid zijn met het functioneren van een dienst zoals de personeelskosten en de verdere materiële kosten.



2.3.4 Financiële aspecten.

De Rijksoverheid is op verschillende wijzen betrokken bij investeringen in utiliteitsbouw, namelijk door:

1. zelf investeren;
2. subsidiëren van investeringen;
3. subsidiëren van exploitatiekosten;
4. prestatiesubsidies;
5. garanties.
6. bouw- en exploitatieplafonds;

1 Het Rijk investeert zelf rechtstreeks.

Dit betreft investeringen ten behoeve van huisvesting van eigen diensten.

Het Rijksbeleid is gericht op het voorzien in de Rijkshuisvesting door middel van investeringen.

2 Het Rijk subsidieert investeringen

Bij investeringssubsidie wordt het bedrag à fonds perdu ten behoeve van derden ten laste gebracht van de begroting.

3 Het Rijk subsidieert de exploitatiekosten.

De vaste kosten (rente en afschrijving of huur) vormen samen met de overige exploitatiekosten (energiekosten, schoonmaakkosten, onderhoudskosten en beheerskosten) de exploitatiekosten van een gebouw. Deze kosten kunnen jaarlijks door het Rijk worden gesubsidieerd.

Wanneer het Rijk bij een bepaalde categorie gebouwen de investeringskosten subsidieert en ook de exploitatiekosten, omvatten deze laatste kosten natuurlijk niet de vaste kosten (rente en afschrijving).

Er zijn dus twee vormen van exploitatiesubsidie:

- incl. vaste kosten;
- excl. vaste kosten.

Bij subsidiëring van de exploitatiekosten (incl. vaste kosten) kan het bevoegd gezag enige beleidsvrijheid hebben om zelf accenten en prioriteiten aan te brengen bij de besteding van de middelen voor huisvesting. Men kan dan zelf investeringen doen die kostenbesparingen opleveren, b.v. in isolatie.

4 Het Rijk geeft prestatiesubsidies(9).

Bepaalde diensten en voorzieningen worden als geheel door het Rijk als prestatie gesubsidieerd. Deze subsidies omvatten zowel de personeelskosten, de materiaalkosten als de huisvestingskosten.

(9) Dit soort subsidie wordt ook exploitatiesubsidie genoemd. In dit rapport wordt echter aangesloten op de in NEN 2632 vastgelegde terminologie. Zie voor prestatiesubsidies ook het Heroverwegingsrapport "Subsidieregelingen en -voorwaarden", 3e ronde Heroverweging, deelrapport 54.



Bij subsidiëring van de prestatie is de beleidsvrijheid nog groter dan bij de exploitatiesubsidie doordat door de subsidiënt niet alleen binnen het huisvestingsbeleid accenten kunnen worden verlegd, maar ook binnen het totale beleid, zolang er vastgestelde prestaties worden verricht.

De mogelijkheden die er zijn om efficiënter te werken kunnen zodoende worden gestimuleerd omdat dit ten goede komt aan de eigen begroting: er is dus een positieve financiële prikkel om innovatief te werken.

Wanneer de innovatie na enkele jaren gemeengoed is geworden kan deze in de normvergoeding worden verdisconteerd.

5 Het Rijk verleent garanties.

Leningen ten behoeve van investeringen die door derden worden gedaan kunnen door het Rijk worden gegarandeerd.

6 Het Rijk stelt bouw- en/of exploitatieplafonds vast.

Voor een aantal categorieën gebouwen die niet door het Rijk worden gebouwd of gesubsidieerd zijn door het Rijk een bouw- en/of exploitatieplafonds vastgesteld om te voorkomen dat deze voorzieningen een te groot deel van het nationale inkomen opeisen. Het Rijk investeert en subsidieert in deze gevallen niet, maar treedt bestuurlijk en normerend op.

Samenhang subsidievormen.

Investeringsubsidie of Subsidie jaarlijkse vaste kosten
+ <u>Exploitatiesubsidie excl. vaste kosten</u> Exploitatiesubsidie (incl. vaste kosten)
+ <u>Subsidie voor personeel en materieel</u> Prestatiesubsidie

2.3.5 Normstelling.

Bij het bepalen van een huisvestingsbeleid kunnen drie soorten normen worden gesteld:

- oppervlaktenormen;
- kwaliteitsnormen;
- kostennormen.

Deze kunnen zowel bij behoeftebepaling, realisering, beheren en subsidiëring een rol spelen.

- Oppervlaktenormen.

Het aantal vierkante meters per functie (b.v. schietbaan, operatiekamer) kan worden genormeerd. Evenzo kan het gemiddeld aantal m² per functionaris (b.v. typiste, laborant, directeur) worden genormeerd alsook het aantal m² per functionele eenheid (ziekenhuisbed, lokaal).

- Kwaliteitsnormen.

Normeren van de kwaliteit van gebouwen is ingewikelder dan normeren van oppervlakten en kosten. Er zijn een aantal kwaliteitseisen die moeilijk zijn te kwantificeren en daarom ook moeilijk genormeerd kunnen worden, met name de belevingsaspecten. Een aantal eisen die aan het gebouw gesteld kunnen worden is opgenomen in de Model Bouwverordening (10), die in enigszins verschillende vormen in alle gemeenten voor alle gebouwen van kracht is.

Het ligt in de bedoeling binnenkort deze Bouwverordeningen te vervangen door één (uniform) Bouwbesluit waarin alleen eisen voorkomen met betrekking tot:

1. veiligheid (constructieve sterkte, brandveiligheid e.d.);
2. gezondheid (toetreding van licht, lucht e.d.);
3. toegankelijkheid (b.v. voor gehandicapten).

Daarnaast kunnen ook voor een specifiek gebouw afzonderlijke eisen worden gesteld ten aanzien van deze drie aspecten.

Naast bovenstaande eisen kunnen eisen worden gesteld ten aanzien van comfort (warmte, verlichting, ventilatie). Deze zijn goed te kwantificeren en worden ook vaak genormeerd.

Eisen ten aanzien van energieverbruik worden vaak omschreven als eisen ten aanzien van de isolatie. Ook deze kunnen worden genormeerd.

(10) De Model Bouwverordening wordt uitgegeven door de Vereniging Nederlandse Gemeenten te Den Haag.



- Kostennormen.

Kosten kunnen worden genormeerd door aan te geven hoeveel gulden iets mag kosten. Omdat gebouwen erg variëren naar functie en naar omvang kunnen de kosten normen alleen gerelateerd worden aan de functionele eenheid, aan de eenheid gebouw of aan de m² vloeroppervlakte.

Dit geldt zowel voor investeringskosten als voor exploitatiekosten.

2.3.6 Bestuurlijke verhoudingen.

Bij de bestuurlijke verhoudingen zijn met name van belang de procedures, de normering en de controle c.q. toetsing. Deze normen en procedures dienen bekend te worden gemaakt. Ook moet er geïnventariseerd worden wat de behoefte is in relatie tot de bouwvoorraad en er moet een huisvestingsplan worden opgesteld en bewaakt.

En bovendien dienen de kostenconsequenties van het realiseren en beheren van gebouwen te worden overzien waarbij ervoor gezorgd dient te worden dat deze binnen het kader van de desbetreffende begroting blijven. Hiervoor is een aantal mensen nodig dat belast is met deze huisvestingszaken.



3 BESCHRIJVING VAN DE HUIDIGE SITUATIE.

3.1 Categorieën gebouwen.

3.1.1 Bij dit onderzoek betrokken categorieën.

Bij dit onderzoek gaat het om een aantal soorten gebouwen die ressorteren onder verschillende ministeries. Deze categorieën gebouwen zijn hieronder weergegeven. Deze opsomming is geen uitputtende weergave maar omvat alleen de soorten gebouwen waarvan er meer worden gebouwd, de gebouwen die slechts incidenteel worden gerealiseerd zijn dus buiten beschouwing gelaten.

1 Justitie

Kinderbescherming
T.B.R.
Reclassering

2 Binnenlandse Zaken

Gemeentepolitie

3 Onderwijs & Wetenschappen

Basisonderwijs
Speciaal onderwijs
Gemeentelijk en Bijzonder
Voortgezet Onderwijs
Universiteiten en Hogescholen
Academische ziekenhuizen
Onderzoeksinstituten

5 Verkeer & Waterstaat

Streekvervoer
Lokaal vervoer
Rijksdienst voor de
IJsselmeerpolders
Rijkswaterstaat
P.T.T.

6 Landbouw & Visserij

Bijz. landbouwscholen
Onderzoeksbouw

7 Welzijn, Volksgezondheid
en Cultuur

Voorzieningen gezondheidszorg
- Ziekenhuizen
- Verpleeghuizen
- Psychiatrische inr.
- Zwakzinnigeninr.
- Overige instellingen

Dagverblijven en Gezins-
vervangende tehuizen
voor gehandicapten
Bejaardenoorden
Rijksbijdrageregelingen
Internaatvormingswerk
Gezinsverzorging
Omroepgebouwen

Overige gebouwen 1 (11)
- Culturele centra
- Sportaccommodaties
- Jeugdherbergen

Overige gebouwen 2 (11)
- Overige, voorheen uit
bijstand gefinancierde gebouwen
- Gesubsidieerde opleidingen
- Keuringsdiensten van
waren
- Consultatiebureau's
voor alcohol en drugs
- Landelijk sociaal-
cultureel werk
- Voorzieningen voor
minderheden

(11) De indeling in Overige gebouwen 1 en 2 wordt hier gehanteerd omdat deze categorieën gebouwen gelijksoortige subsidievormen (zie 3.3.4) en goedkeuringsprocedures (zie 3.5.3) kennen.



3.1.3 Vergelijkbare gebouwen van de Rijksgebouwendienst.

De huisvesting van de ministeries en de daaronder ressorterende organen van het Rijk is opgedragen aan de Rijksgebouwendienst.

Door deze dienst worden veel gebouwen gerealiseerd die vergelijkbaar zijn met gebouwen die onder dit onderzoek vallen en van belang kunnen zijn voor de normering.

MINISTERIES

1 Justitie

Kinderbescherming
T.B.R.
Reclassering

2 Binnenlandse Zaken

Gemeentepolitie

3 Onderwijs en Wetenschappen

Basisonderwijs
Speciaal Onderwijs
Gemeentelijk en Bijzonder
Voortgezet Onderwijs
Universiteiten en Hogescholen
Academische ziekenhuizen
Onderzoeksinstituten

4 Financiën

5 Verkeer & Waterstaat

Streekvervoer
Lokaal vervoer
Rijksdienst voor de
IJsselmeerpolders
Rijkswaterstaat
P.T.T.

RIJKSGEBOUWENDIENST

Rijkskantoren

Rijkskinderbescherming
Rijks T.B.R.

Gerechtsgebouwen
Penitentiaire gebouwen

Rijkspolitie
Opleidingsscholen

Rijks Voortgezet Onderwijs

Rijksonderzoeksinstituten
Centra Vakopleiding Volw.

Belastingkantoren
Grens- en douanekantoren

Keuringsstations



6 Landbouw en Visserij

Bijz. landbouwscholen
Onderzoeksbouw

Rijkslandbouwscholen
Onderzoeksbouw

7 Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Arbeidsbureau's

8 Welzijn, Volksgezondheid
en Cultuur

Voorzieningen gezondheidszorg

- Ziekenhuizen
- Verpleeghuizen
- Psychiatrische inr.
- Zwakzinnigeninr.
- Overige instellingen

Dagverblijven en Gezins-
vervangende tehuizen
voor gehandicapten

Bejaardenoorden
Rijksbijdrageregelingen
Internaatvormingswerk
Gezinsverzorging
Omroepgebouwen

Internaten voor bijz.
jeugdwerk

Overige gebouwen 1

- Culturele centra
- Sportaccommodaties
- Jeugdherbergen

Overige gebouwen 2

- Overige, voorheen uit
bijstand gefinan-
cierde gebouwen
- Gesubsidieerde op-
leidingen
- Keuringsdiensten van
waren
- Consultatiebureau's
voor alcohol en drugs
- Landelijk sociaal-
cultureel werk
- Voorzieningen voor
minderheden



3.1.4 Mate van inschakeling Adviescentrum.

Diverse ministeries maken gebruik van het Adviescentrum van de rijksgebouwendienst ten behoeve van de functionele en technische beoordeling van bouwplannen. Daarnaast worden er ook andere adviesinstanties ingeschakeld, zoals bv. het College van Ziekenhuisvoorzieningen.

<u>1 Justitie</u>		<u>7 Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur</u>	
Kinderbescherming	-	<u>Voorzieningen gezondheidszorg</u>	
T.B.R.	I	- Ziekenhuizen	G
Reclassering	-	- Verpleeghuizen	G
		- Psychiatrische inr.	G
<u>2 Binnenlandse Zaken</u>		- Zwakzinnigeninr.	G
Gemeentepolitie	-	- Overige instellingen	-
		Dagverblijven en Gezinsvervangende tehuizen voor gehandicapten	G
<u>3 Onderwijs & Wetenschappen</u>		Bejaardenoorden	-
Basisonderwijs	-	Rijksbijdrageregelingen	-
Speciaal onderwijs	-	Internaatvormingswerk	-
Gemeentelijk en Bijzonder Voortgezet Onderwijs	G	Gezinsverzorging	-
Universiteiten en Hogescholen	I	Omroepgebouwen	I
Academische ziekenhuizen	I	<u>Overige gebouwen 1</u>	
Onderzoeksinstituten	-	- Culturele centra	-
		- Sportaccommodaties	-
		- Jeugdherbergen	-
<u>5 Verkeer & Waterstaat</u>		<u>Overige gebouwen 2</u>	
Streekvervoer	-	- Overige, voorheen uit	
Lokaal vervoer	-	bijstand gefinancierde gebouwen	-
Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders	-	- Gesubsidieerde opleidingen	G
Rijkswaterstaat	-	- Keuringsdiensten van waren	G
P.T.T.	-	- Consultatiebureau's voor alcohol en drugs	G
<u>6 Landbouw & Visserij</u>		- Landelijk sociaal-cultureel werk	-
Bijz. landbouwscholen	G	- Voorzieningen voor minderheden	-
Onderzoeksbouw	G		

G = Geregelde inschakeling
I = Incidentele inschakeling
- = Geen inschakeling



3.2 Behoeftte aan huisvesting.

Bij het inventariseren van de behoefte aan huisvesting per departement is nagegaan hoe per categorie deze behoefte wordt bepaald, waaraan de aanvragen worden getoetst en op welke wijze de prioriteit wordt bepaald. De vraagstelling luidde als volgt:

Huisvestingsplan.

Bestaat er per categorie gebouwen een huisvestingsplan waarin de nog benodigde huisvesting is opgenomen, eventueel in combinatie met de reeds bestaande huisvesting, resulterend in een realisatieplan binnen de beschikbare middelen?.

Behoeftenormen.

Bestaan er normen waaraan de gesignaleerde behoefte getoetst wordt, b.v. in de vorm van een indicatie van het gewenste voorzieningenniveau gerelateerd aan het aantal inwoners of gebruikers?.

Urgentiecriteriã.

Bestaan er criteria aan de hand waarvan op een objectieve wijze de urgentie van een aanvraag kan worden vastgesteld en waarmee de prioriteit kan worden bepaald waarmee de voorziening zou moeten worden gerealiseerd?.

In het hiernavolgende schema wordt per departement en per categorie gebouwen aangegeven hoe de desbetreffende vragen zijn beantwoord.

3.2 Inventarisatie Bouwbehoefte.

	Huisvestingsplan	Behoefte-normen	Urgentie criteria	Opmerkingen
<u>Justitie</u>				
Kinderbescherming	--	--	--	Het gaat hier om een beperkt aantal voorz. die ieder afzonderlijk kunnen worden bekeken.
TBR & Reclassering	ja	--	--	
<u>BIZA</u>				
Gemeentepolitie	ja	op basis korps-grootte gerelateerd aan inwonerstal gemeente	ja	
<u>O & W</u>				
Basisonderwijs	door O & W goedgekeurde huisvestings-overzichten gemeenten	via standaard p.v.e. gekoppeld aan aantal leerlingen	verwachte aantal leerlingen en toestand bestaande huisvesting	
+ Speciaal Onderwijs				
Gem. en Bijzonder Voortgezet Onderwijs	scholenbouwplan en huisvestingsplannen	"	"	
Universiteiten en Hogescholen	ja	normen ter toetsing van instellingshuisvestingsplannen	ontwikkelingsplan instellingen en landelijk meerjaren investeringsplan	
Academische ziekenhuizen	ja			
Onderzoeksinstituten	?	?	?	
<u>Verkeer en Waterstaat</u>				
Streekvervoer	?	?	?	
Lokaalvervoer	?	?	?	
RKJP	--	--	--	
RWS	--	--	--	
PFT	afgeleid van technisch plan	--	--	
<u>Landbouw & Vissarij</u>				
Bijz. landbouwscholen	prioriteiten-schema	gekoppeld aan aantal leerlingen alsmede soort onderwijs	--	
Onderzoeksbouw	meerjarenplanning bouwartikel	--	--	Vaststelling via beleidsadviescommissie Bouwzaken (BAB) waarin vertegenwoordigers uit diverse directies de Minister adviseren
<u>W.V.C.</u>				
Voorzieningen Gezondheidszorg	Prioriteiten-overzicht op basis van prov. plan	Programma en planningsnormen op basis inwonertal	Criteria zijn aanwezig maar worden vaak niet gebruikt	Binnen de beperkte middelen krijgen de geestelijk gezondheidszorg en proj. met positieve exploitat. gevolgen voorrang
Osgverblijven en gezinsvervangende behuizen	Landelijk plan op basis van provinciale plannen	Behoefte-norm op basis van inwonertal	Provincies stellen prioriteiten	
Bejaardenoorden	Provinciale plannen	Behoefte-norm op basis van het aantal bejaarden in provincie	Provinciaal beleid	Verantwoordelijkheid per 01-01-'85 geheel naar provincie verschoven. Normgrootte voorzieningen vervalt dan.
Rijkbijdrage-regelings	--	--	--	Beleid van de lagere overheden
Internaatvormingswerk	--	--	--	
Gezinsverzorging	--	--	--	Budgetgrootte is het criterium
Caroepgebouwen	--	Behoefte-norm op basis van aantal uren zendtijd	Op basis van zendtijd uitbreiding	
Overige gebouwen 1	Landelijke plannen	Bij sportaccommodaties normen van NSF	--	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> Verklaring van de gebruikte tekens: -- gegeven is niet aanwezig; ja gegeven is aanwezig; ? gegeven is niet ontvangen. </div>
Overige gebouwen 2	--	--	--	

Met betrekking tot deze staat kan het volgende worden geconstateerd.

Allereerst voor wat betreft het huisvestingsplan kennen vijf departementen dergelijke plannen, zij het niet voor alle gebouwcategorieën. Deze plannen zijn echter verschillend van inhoud.

Voor wat betreft de behoefthenormen blijkt dat de departementen van Binnenlandse Zaken, van Onderwijs en Wetenschappen (behalve voor onderzoeksinstituten), Landbouw en Visserij en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (voor ca. de helft van de categorieën gebouwen) dergelijke normen toepassen.

Bij de toepassing van urgentiecriteria blijkt dat twee departementen (Binnenlandse Zaken en Onderwijs en Wetenschappen) deze hanteren. Met betrekking tot het departement WVC worden deze criteria voor wat betreft Dagverblijven en dergelijke en Bejaardenoorden door de provincie gehanteerd. Voor de meeste overige gebouwen zijn er geen urgentiecriteria of deze worden niet toegepast.

Op grond van het voorgaande kan geconstateerd worden dat er geen sprake is van een uniform rijksbeleid ten aanzien van de huisvestingsbehoefte van de bij het onderzoek betrokken gebouwen.

Bij de gezondheidszorg, dagverblijven en gezinsvervangende tehuizen wordt een uitdrukkelijke koppeling gelegd met de als gevolg van de realisering gemoeide totale exploitatiekosten.



3.3 Financiële aspecten.

3.3.1 Investeringsen, subsidies, garanties, plafonds.

De investeringen, subsidies, garanties en de bouw- en exploitatieplafonds van het Rijk ten aanzien van de betrokken categorieën gebouwen zijn geïnventariseerd en opgenomen in tabel 3.3.2.

In deze tabel worden allereerst de gebouwencategorieën die relevant zijn voor het onderzoek vermeld. In de daaropvolgende kolommen zijn respectievelijk opgenomen:

- de financieringswijze (investerings- en/of exploitatiesubsidies voor 100% of voor een deel, dan wel op grond van normsubsidies:
 - A. Bouwsubsidie 100%
 - B. Deelbouwsubsidie
 - C. Normsubsidie
 - D. Subsidie voor vaste kosten (rente en aflossing, huur)
 - E. Subsidie voor overige (dan onder D) bedoelde gebouwexploitatiekosten
 - F. Exploitatiesubsidie (D + E)
 - G. Prestatiesubsidie (exploitatie- en personeelskosten).
 - H. Garanties
- de vindplaats in de respectievelijke begrotingen. Hierbij zijn voor de nummering van de artikelen de begrotingen voor 1984 gehanteerd;
- de economische code gebaseerd op de Benelux economische classificatie van de uitgaven en ontvangsten van de overheid (uitgave: 1981). Deze codering, die in de begroting wordt vermeld, geeft de aard en de bestemming van de uitgaven aan:
 - 12.1 en 3: aankopen in het kader van onderhoud;
 - 31.2: exploitatiesubsidies excl. huur en rente;
 - 41.2, 43.2 en 44: inkomensoverdrachten aan rijksuniversiteiten en hogescholen, aan gemeenten, resp. aan het bijzonder onderwijs;
 - 51.1 en 2: investeringsbijdragen resp. kapitaaloverdrachten;
 - 61.2, 61.3 en 63.2: kapitaaloverdrachten aan rijksuniversiteiten en hogescholen, aan gemeenten;
 - 63.41 en 64.1: investeringsbijdragen aan instellingen zonder winstoogmerk die werkzaam zijn voor de overheid, resp. aan het bijzonder onderwijs;
 - 72: investeringen (nieuwbouw van gebouwen);
- de uitgavenrealisaties in 1980;
- de begrotingen van de uitgaven voor 1984;
- de meerjarenramingen voor 1985 t/m 1988.

2.3.3 Overzicht van investerings- en exploitatie-subsidies, garanties en plafonds (in mln. gld.).

Categorie gebouwen	Fin. code	Begr. art.	Econ. code	1980	1984	meer jaren cijfers				1984			1988			
						1985	1986	1987	1988	A+B+C	D	E+F+G	A+B+C	D	E+F+G	
<u>Justitie</u>																
Kinderbescherming	A	52	63,41	13,1	16,2	16,0	16,5	16,5	16,5	16,2					16,5	
Reclassering	A	63	63,41	2,6	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1					1,1	
TBR	E	60	12,3	--	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.							
<u>BIZA</u>																
Concentratiepolitie	C	58,59	63,2	80,3	107,3	93,9	79,4	80,4	80,8	107,3					80,8	
<u>O & W</u>																
Kleuteronderwijs	D	52,53	43,2 44	230,7	278,0	288,9	297,1	300,1	299,0		278,0				299,0	
Lager onderwijs	D	57	43,2	875,0	896,0	916,3	938,6	961,1	984,7		896,0				984,7	
Speciaal onderwijs	D	46	44	151,4	200,9	189,5	198,8	208,1	217,0		200,9				217,0	
	C,E	68 t/m 100	div.	n.n.b.	820,5	913,4	899,3	873,0	846,1	p.m. 1)			p.m. 1)		p.m. 1)	
Voorgezet Onderwijs	A	101	51,1	n.n.b.	386,0	365,5	305,6	406,6	444,0	386,0					444,0	
	B	102a			225,5	231,4	123,1	122,7	127,5		225,5					127,5
	E	102e-f			110,6	114,2	114,3	114,4	113,8				110,6			113,8
	H	104			64,6	64,6	64,6	64,6	64,6							64,6
Hoger beroepsonderwijs	C,E	107 t/m 124	div.	n.n.b.	170,0	183,0	190,0	193,0	195,0	p.m. 1)			p.m. 1)		p.m. 1)	
Wetensch. onderwijs	E	125 t/m 142 en 162 t/m 193	div.	n.n.b.	225,0	876,7	758,8	761,9	779,1	788,3			876,7		788,3	
Academische Ziekenhuizen	E	143 t/m 161	11,2	254,0	513,7	599,9	586,1	539,0	540,8			513,7		540,8		
Onderzoeksinstituten	A	272 268 t/m 271	51,2	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.							
Universiteiten en hogescholen	A	268 t/m 271 266	div.	n.n.b.	28,9	34,9	36,7	36,3	42,0	28,9					42,0	
	A	244 t/m 266	61,2 61,3	n.n.b.	461,5	483,1	380,4	415,9	424,8	461,5					424,8	
<u>V & W</u>																
<u>I & V</u>																
Onderzoeksbouw	A/B	6	7,2	32,2	21,8	16,2	14,2	14,2	14,2	21,8					14,2	
Onderhoud	A	6	12,1	9,6	9,0	9,2	9,2	9,2	9,2	9,0					9,2	
Bouw en onderhoud bijzondere scholen	A	39	64,1	29,4	15,9	15,9	15,9	15,9	15,9	15,9					15,9	
Bouw en onderhoud staatsbosbeheer	A			6,4	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1					9,1	
Landbouwhogeschool:																
- bouw	A	42	41,2	26,9	9,7	9,8	9,8	9,9	9,9	9,7					9,9	
- onderhoud	A	42	41,2	4,5	4,0	4,1	4,6	4,9	4,9							
<u>W V C</u>																
Culturele centra	B	68	52,1	2,3	1,5	26,5	1,5	1,5	1,5	1,5					1,5	
Onroepgebouwen binnenwereldomroep	A	121	16,2	40,0	33,0	33,0	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.	33,0						
Voorzieningen voor minderheden	A	123	41,4		3,0	3,0	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.	3,0					n.n.b.	
Landelijk sociaal-cultureel werk	H	131			2,0	2,0	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.							
Jeugdherbergen	H	132			5,0	5,0	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.							
	H	152			10,0	10,0	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.							
Sportzaken	H	153			5,0	5,0										
Int. geest en lich.zorg	A	151	52,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0					1,0	
Thuislozeninrichtingen	B	113	52,1		1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1					1,1	
Gezinsverzorging	H	133			9,0	115,0	85,0	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.						
Overige uit bijstand gefinancierde gebouwen	H	130			8,0	23,0	23,0	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.						
Gesubsidieerde opleidingen	O	div.			p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.						p.m. 2)	
Keuringsdiensten van waren																
Consultat. bureau's van alcohol en drugs																
TOTAAL										110,6	160,4	501,0	1075,6	1628,2	1442,9	
										+p.m.		+p.m.	+p.m.		+p.m.	

1) E: met deze subsidies voor eenmalige investeringen en jaarlijkse exploitatie verband houdende bedragen zijn niet van de begrotingsbedragen te splitsen.

2) De met de prestatiesubsidies verband houdende bedragen zijn niet van de begrotingsbedragen te splitsen.

3) Incidentele verhoging in verband met werkgelegenheidsgelden in de bouw.

3.3.3 Totalisering.

De totale subsidies en garanties geven het volgende beeld:

(in mln. gld.)	1984	1988
Investeringssubsidies	1.110,6 + pm	1.075,6 + pm
Subsidies voor vaste kosten	1.600,4	1.628,2
Overige subsidies	<u>1.510,0 + pm</u>	<u>1.442,9 + pm</u>
	4.212,0 + pm	4.146,7 + pm
Garanties	214,6 + pm	64,6 + pm

De totale bouw- en exploitatieplafonds voor voorzieningen gezondheidszorg en voor dagverblijven en gezinsvervangende tehuizen bedragen:

(in mln. gld.)	1980	1984	1985	1986	1987	1988
Bouwplafonds	594*	610	570	540	550	550
Exploitatie plafonds	-	262	270	277,5	272,5	272,5

(*) realisatie

3.3.4 Overzicht per financieringswijze.

Op grond van de op pagina 21 opgenomen betrokkenheid van het Rijk bij de financiering van de onderzochte gebouwen wordt het volgende beeld verkregen. (De volgorde ervan komt overeen met de indeling op blz. 9 en 10).

1 Investeringswijze.

Onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat ressorteren een aantal bedrijven en diensten die zelf investeringen doen in huisvesting:

- het streekvervoer
- het lokaal vervoer
- de Rijksdienst IJsselmeerpolders
- de PTT

De investeringen voor deze gebouwen staan op de begrotingen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en van de PTT en niet op die van de Rijksgebouwendienst. De meeste gebouwen voor de ook onder dit Ministerie ressorterende Rijkswaterstaat worden door de Rijksgebouwendienst gerealiseerd.

2 Investeringsubsidies à fonds perdu.

- Just. - Kinderbescherming
- T.B.R. en reclassering
- BiZa - Gemeentepolitie
- O & W - Gemeentelijk en Bijzonder Voortgezet Onderwijs
- Universiteiten en Hogescholen
- Academische Ziekenhuizen
- Onderzoeksinstituten
- L & V - Bijzondere Landbouwscholen
- Onderzoeksbouw
- WVC - Omroepgebouwen
- Overige gebouwen 1*

3 Exploitatiesubsidies

3.1 Exploitatiesubsidie, excl. vaste kosten.

- BiZa - Gemeentepolitie
- O & W - Voortgezet Onderwijs
- Universiteiten en Hogescholen
- Onderzoeksinstituten
- WVC - Omroepgebouwen

3.2 Exploitatiesubsidie (incl. vaste kosten).

- Just. - Kinderbescherming
- TBR en Reclassering
- O & W - Basisonderwijs
- Speciaal Onderwijs
- WVC - Gezinsverzorging
- Rijksbijdrageregeling
- Overige gebouwen 2*

4 Prestatiesubsidies

- WVC - Internaatvormingswerk

5 Garanties.

- WVC - Voorzieningen gezondheidszorg
- Dagverblijven en Gezinsvervangende tehuizen
 voor gehandicapten

6 Bouwplafonds.

- WVC - Voorzieningen gezondheidszorg

7 Exploitatieplafonds

- WVC - Voorzieningen gezondheidszorg
- Dagverblijven en Gezinsvervangende tehuizen
 voor gehandicapten

* Zie (11) op blz. 13.

3.4 Normstelling.

Op grond van de door betrokken departementen verstrekte gegevens is de stand van zaken met betrekking tot de toepassing van oppervlakte-, kwaliteits- en kostennormen de volgende.

3.4.1 Oppervlaktenormen.

Bij het voeren van een huisvestingsbeleid kunnen velerlei soorten oppervlaktenormen worden toegepast. De oppervlaktenormen die voor functies en functionarissen worden gehanteerd in programma's van eisen lenen zich alleen binnen dezelfde categorieën gebouwen voor vergelijking en dan nog slechts op bepaalde onderdelen. Zo blijken de programma's van eisen voor de Rijkspolitie te verschillen van die voor de Gemeentepolitie. Bij de categorieën gebouwen waarvoor kostennormen bestaan zijn ook oppervlaktenormen vastgelegd.

3.4.2 Kwaliteitsnormen.

Van de vele facetten van de kwaliteit van een gebouw zijn er slechts enkele die in het kader van dit onderzoek relevant zijn, namelijk:

- kwaliteit van de afwerking;
- kwaliteit met betrekking tot energieverbruik;
- kwaliteit met betrekking tot onderhoud.

De kwaliteit van de afwerking is moeilijk in normen vast te leggen. In het algemeen wordt in het programma van eisen opgenomen dat de afwerking "sober en degelijk" moet zijn.

Een indirecte wijze om dit kwaliteitsniveau te beheersen ligt in het hanteren van kostennormen, waarvoor in ieder geval dit sobere en degelijke afwerkingsniveau kan worden gerealiseerd. Bij een zeer uitgekiend ontwerp kan dan de binnen het Taakstellend Budget gecreëerde marge ten goede komen aan het niveau van de afwerking.



3.4.3 Overzicht kostennormen.

Er zijn bij de verschillende ministeries allerlei kosten-normen in gebruik die echter moeilijk met elkaar zijn te vergelijken. Daarom is ten behoeve van deze inventarisatie een formulier ontwikkeld om deze normen vergelijkbaar te maken. Voor het goede begrip bij het interpreteren van dit formulier worden hier enkele termen nader toegelicht.

Categorie gebouwen	Bouwkosten/m2 BVO (excl. BTW)			Investeringskosten/m2 BVO incl. BTW excl. grond	datum prijspeil	BVO/FNO	aantal funct. eenheden	m2 BVO/ funct. eenheid	Opm.
	basiskosten	variabel	totaal						
	(2)	(2)	(1)	(3)		(4)	(5)	(5)	

(1) Bouwkosten.

Kosten van bouwkundige werken, installaties en vaste inrichting (zie verder NEN 2631).

(2) Basiskosten en Variabele kosten.

Om rechtvaardiger te normeren kunnen de **bouwkosten** worden onderscheiden in **basiskosten** en **variabele kosten**. Variabele kosten vloeien voort uit specifieke eisen of voorschriften en/of uit de locatie van het gebouw. Voor basiskosten kunnen dan harde(re) normen per m2 worden vastgelegd dan voor bouwkosten.

(3) Investeringskosten

Kosten verbonden aan het realiseren van gebouwen namelijk de bouwkosten, de inrichtingskosten (losse inrichting), bijkomende kosten (zoals: adviseurs, verzekeringen, heffingen, financieringskosten, BTW, e.d.) en de grondkosten (zie verder NEN 2631).

Omdat bij overigens goed vergelijkbare gebouwen de kosten van verwerving van de grond sterk uiteen lopen zijn hier bij de investeringskosten de grondkosten buiten beschouwing gelaten.

(4) BVO/FNO.

Bruto Vloeroppervlak: Functioneel Nuttig Vloeroppervlak. Dit is een verhoudingsgetal dat aangeeft hoeveel maal het werkelijk gerealiseerd oppervlak groter is dan het oppervlak dat in het programma van eisen is gekwantificeerd.

(5) Functionele eenheid.

Eenheid waaraan m2 in de behoeftenormen worden gerelateerd. Dit kan zijn per functionaris (per functieplaats) per gebruiker, per bed, per groep, per lokaal enz.

3.4.3 Overzicht kostennormen.

In de tabel zijn de normbedragen en -waarden onderstreept. De overige bedragen zijn hiervan afgeleid.

Categorie gebouwen	Bouwkosten/m2 BVO (excl. BTW)			Investeringskosten/m2 BVO incl. BTW excl. grond	datum aangepeld	BVO PNO	aantal funct. eenheden	m2 BVO/ funct. eenheid	Opmerkingen
	basiskosten	variabel	totaal						
0 Rijksgedebouwendienst									
0 Kantoorgebouwen	<u>1.600,-</u>	5 - 15%	1.800,-	2.500,-	1-7-'83	<u>1,7</u>		22-28	gegevens opgenomen ter verge- lijking
1 Rijkspolitie- posten	<u>1.450,-</u>	5 - 15%	1.600,-	2.200,-	1-7-'83	<u>1,7</u>			
Garages	<u>800,-</u>	5 - 15%	900,-	1.250,-	1-7-'83	<u>1,25</u>			
Districtskantoren	<u>1.800,-</u>	5 - 15%	2.000,-	2.800,-	1-7-'83				
4 Belastingkantoren	<u>1.600,-</u>	5 - 15%	1.800,-	2.500,-	1-7-'83	<u>1,6</u>		22-28	
7 Arbeidsbureau's	<u>1.600,-</u>	5 - 15%	1.800,-	2.500,-	1-7-'83	<u>1,6</u>		30-40	volgens model p.v.e.
1 Justitie									
Kinderbescherming			van 2.500,- tot 5.000,-			1,25	20-120	30-80	
TBR			1.000,-		1-12-'83	2	40-70	80-90	
2 BIZ Gemeente Politie									
Gemeentepolitie - hoofdgebouw			<u>2.200,-</u>			1,7	45	20-35	Incl. grond meldkamer 115.000,-/ korpelid. - Geïndexeerd 83.000,-/ korpelid.
- cellencomplex			<u>3.600,-</u>	3.500,-	1-12-'76	1,7	tot		
- garagecomplex			<u>1.200,-</u>	4.900,-	1-12-'82 1-07-'83	1,1	350		
specifieke gegevens komen ter beschikking d.m.v. herijking									
3.1 O & W Basisonderwijs									
Permanente bouw			1.641,-	2.272,-	1-1-'84	<u>1,43</u> <u>1,57</u>		100-110	incl. grond + 1e inr.
Noodbouw			935,-	1.445,-	1-1-'84	<u>1,33</u>		80	incl. 1e inr
3.2 O & W Voortgezet Onderwijs									
Scholen perm.	<u>910,-</u>	5 - 15%	1.000,-	1.400,-	1-1-'84			7	
" versoberd	<u>840,-</u>	5 - 15%	900,-	1.200,-	1-1-'84			7	
Praktijklokaal	<u>1.160,-</u>	5 - 15%	1.200,-	1.700,-	1-1-'84			12	
" versoberd		5 - 15%	1.100,-	1.450,-	1-1-'84			12	
Gymnastieklokaal	<u>1.255,-</u>	5 - 15%	1.300,-	1.800,-	1-1-'84			13	
" versoberd		5 - 15%	1.200,-	1.600,-	1-1-'84			13	
Noodlokalen	<u>650,-</u>	5 - 15%	700,-	900,-	1-1-'84			5	
7.1 WVC Volksgezondheid									
Ziekenhuizen			<u>1.997,-</u>	3.508,-	1-1-'84		± 400	74-78	
Verpleeghuizen			<u>1.618,-</u>	2.699,-	1-1-'84		± 180	52	
Psych/Zwakz. Inr.			<u>1.653,-</u>	2.678,-	1-1-'84			53-60	
Paviljoens			<u>1.432,-</u>	2.257,-	1-1-'84		75	31-49,5	
Fasehuizen			<u>1.105,-</u>	1.713,-	1-1-'84		R- 10	33	
7.2 WVC Welzijn									
Gezins Vervangende Tehuizen (GVT)-G	<u>1.077,-</u>	4%	1.120,-	1.830,-	1-1-'84	1,43	24	35,8	G = Geesteli gehandicapt
GVT-G in woningen	<u>667,-</u>	20%	800,-	1.280,-	1-1-'84	1,43	24	35,8	
GVT-L	<u>952,-</u>	4%	990,-	1.600,-	1-1-'84	1,41	24	67,9	L = Lichamel gehandicapt
Dagverblijf Ouderen	<u>1.170,-</u>	4%	1.215,-	1.950,-	1-1-'84	1,46	48	23,1	
Kinder Dagverblijf	<u>1.280,-</u>	4%	1.330,-	2.110,-	1-1-'84	1,45	48	23,2	

Voor de volgende departementen c.q. categorieën gebouwen zijn geen kostennormen bekend:

Universiteiten en Hogescholen
Academische Ziekenhuizen
Onderzoeksinstituten
Verkeer en Waterstaat

Landbouw en Visserij
Bejaardenoord
Rijksbijdragerregelingen
Internaatvormingswerk

Gezinsverzorging
Omroepgebouwen
Overige gebouwen 1
Overige gebouwen 2

3.4.4 Taakstellend budget.

Bij de Rijksgebouwendienst wordt sinds 1983 een systematiek gehanteerd, waarin oppervlakte- en kostennormen zodanig samenhangen dat uit het programma van eisen een taakstellend budget kan worden afgeleid. Deze systematiek is hieronder kort samengevat.

Kostennormen per vierkante meter.

Kostennormen per m2 worden veel gehanteerd en voldoen beter dan kostennormen per gebouw of per functionele eenheid. Er moeten echter wel duidelijke afspraken worden gemaakt wat er tot de m2 wordt gerekend.

Dit soort afspraken is genormeerd in NEN 2630: "Oppervlakten en inhouden van gebouwen".

Oppervlaktenormen.

Hierin worden onder meer twee soorten oppervlakten onderscheiden: bruto en netto.

Eenvoudig gezegd worden de bruto oppervlakten berekend door de constructies (wanden, kolommen enz.) dus aan de hand van de buitenwerkse maten, mee te tellen terwijl netto oppervlakten worden bepaald exclusief de constructies, dus aan de hand van de ruimtematen.

Bruto vloeroppervlakte (BVO).

De bruto vloeroppervlakte (BVO) blijkt in de praktijk een goede eenheid om de werkelijke kosten aan te relateren en dus ook om kostennormen op te baseren. Maar er blijkt nogal een verschil te bestaan tussen het aantal m2 dat in een programma van eisen wordt gevraagd (en/of normeerd is) en het aantal m2 BVO dat in een bouw is gerealiseerd (of ontworpen). Daarom is in de norm ook het begrip Nuttig Vloeroppervlakte gedefinieerd.

Functioneel nuttig vloeroppervlakte (FNO).

De nuttige vloeroppervlakte is dat deel van de netto-vloeroppervlakte dat direct gericht is op de doelstelling en het gebruik van het gebouw.

Dit betekent dat de verkeeroppervlakte en de installatieoppervlakte niet tot de nuttige oppervlakte wordt gerekend en wel tot de netto oppervlakte.

Hiermee wordt de Nuttige Oppervlakte vergelijkbaar met het oppervlakte dat in het programma van eisen was vastgelegd (dat Functioneel Nuttig Oppervlak wordt genoemd). Het verschil hiertussen wordt inde-
lingsverlies genoemd.

Overzicht van soorten oppervlakten.

Funct. Nuttig Opp. (FNO)	XX m2
+ Indelingsverliezen	XX m2
<u>Nuttige Vloeroppervlakte</u>	<u>XX m2</u>
+ Verkeeroppervlakte	XX m2
+ Installatievloeroppervlakte	XX m2
<u>Netto Vloeroppervlakte</u>	<u>XX m2</u>
+ Constructie Oppervlakte (BVO)	XX m2
<u>Bruto Vloeroppervlakte</u>	<u>XX m2</u>

De factor BVO/FNO.

De factor $\frac{\text{Bruto vloeroppervlakte BVO}}{\text{Functioneel nuttig opp. FNO}}$

geeft aan hoeveel groter het gerealiseerd oppervlak moet zijn dan dat wat in het programma is vereist.

Als uit het programma het aantal m2 FNO bekend is kan dit met het kengetal BVO/FNO (dat uit ervaring bekend is voor dit soort gebouwen) worden vermenigvuldigd om het aantal m2 BVO van het uiteindelijk gebouw te voorspellen:

$$A \text{ m2 FNO} \times \frac{\text{BVO}}{\text{FNO}} = B \text{ m2 BVO}$$

Deze m2 BVO kunnen weer met een kengetal voor de kosten worden vermenigvuldigd om de vermoedelijke bouwkosten of investeringskosten te voorspellen:

$$B \text{ m2 BVO} \times C \text{ fl/m2 BVO} = D \text{ fl.}$$

Taakstellend budget.

Als de m2 in het programma genormeerd zijn, evenals de factor BVO/FNO en ook de fl/m2 BVO kan uit het programma het (genormeerde) budget worden afgeleid:

$$\text{m2 FNO} \times \frac{\text{BVO}}{\text{FNO}} \times \text{fl/m2 BVO} = \text{fl.}$$

Dit heet bij de Rijksgebouwendienst het Taakstellend Budget.

Zie verder: Handleiding Taakstellende Budgetten, juli 1983 Rijksgebouwendienst.



3.5 Bestuurlijke verhoudingen.

3.5.1 Stadia goedkeuringsprocedure.

Aan elk te stichten huisvestingsvoorziening gaat een al dan niet gedetailleerde procedure van goedkeuring vooraf.

Bij de goedkeuringsprocedures kunnen verschillende stadia worden onderscheiden.

Huisvestingsplan.

De initiatieven kunnen worden getoetst aan een huisvestingsplan dat uitgaat van behoeftenormen, b.v. een vastgesteld aantal bedden of lokalen per inwoner of per regio.

Deze toetsing is in sommige gevallen aan provincies of aan gemeenten worden gedelegeerd.

Urgentiecriteria.

Er kunnen urgentiecriteria worden vastgesteld, met als doel het afwegen van de onderlinge prioriteit van voorzieningen.

Toestemming.

Nadat de voorziening definitief is gepland alsmede financiële ruimte (d.w.z. binnen de begroting, het bouw- en/of exploitatieplafond) is gereserveerd, doen twee mogelijkheden zich voor:

- A. De te verwachten investerings- of exploitatievergoeding wordt vastgesteld waarna aan de gebruiker of diens vertegenwoordiger toestemming wordt verleend om zelfstandig de bouwwerkzaamheden binnen de gestelde randvoorwaarden te realiseren; of
- B. Toetsing van de volgende stappen:

Programma van eisen.

In de meeste gevallen worden programma's van eisen door de initiatiefnemer zelf opgesteld, in enkele gevallen daarentegen worden deze door het Rijk voorgeschreven, danwel worden de eisen aangegeven waarbinnen de programma's van eisen moeten blijven (modelprogramma's of ruimtenormen).

Ontwerp en aanbesteding.

Het ontwerpstadium is op zichzelf weer onder te verdelen in de volgende stappen:

- voorlopig ontwerp en definitief ontwerp;
- bestek
- aanbesteding en gunning.

De toetsing door het Rijk kan betekenen dat ieder van de bovengenoemde stappen aan controle onderworpen wordt en dat bij iedere stap een bijbehorende begroting moet worden overgelegd.

Uitvoering.

Na de (toestemming tot) gunning - d.w.z. het moment waarop de overeenkomst met de aannemer definitief gesloten is - kan nadere begeleiding of controle door het Rijk plaats vinden.

Deze controle kan onder andere plaats vinden middels de eindafrekening.

3.5.2 Modellen van goedkeuringsprocedures.

De werkgroep heeft, aan de hand van de hier boven uiteengezette stadia van goedkeuring alsmede naar de mate van delegatie aan lagere overheden dan wel overkoepelende organisaties, een drietal modellen ontwikkeld.

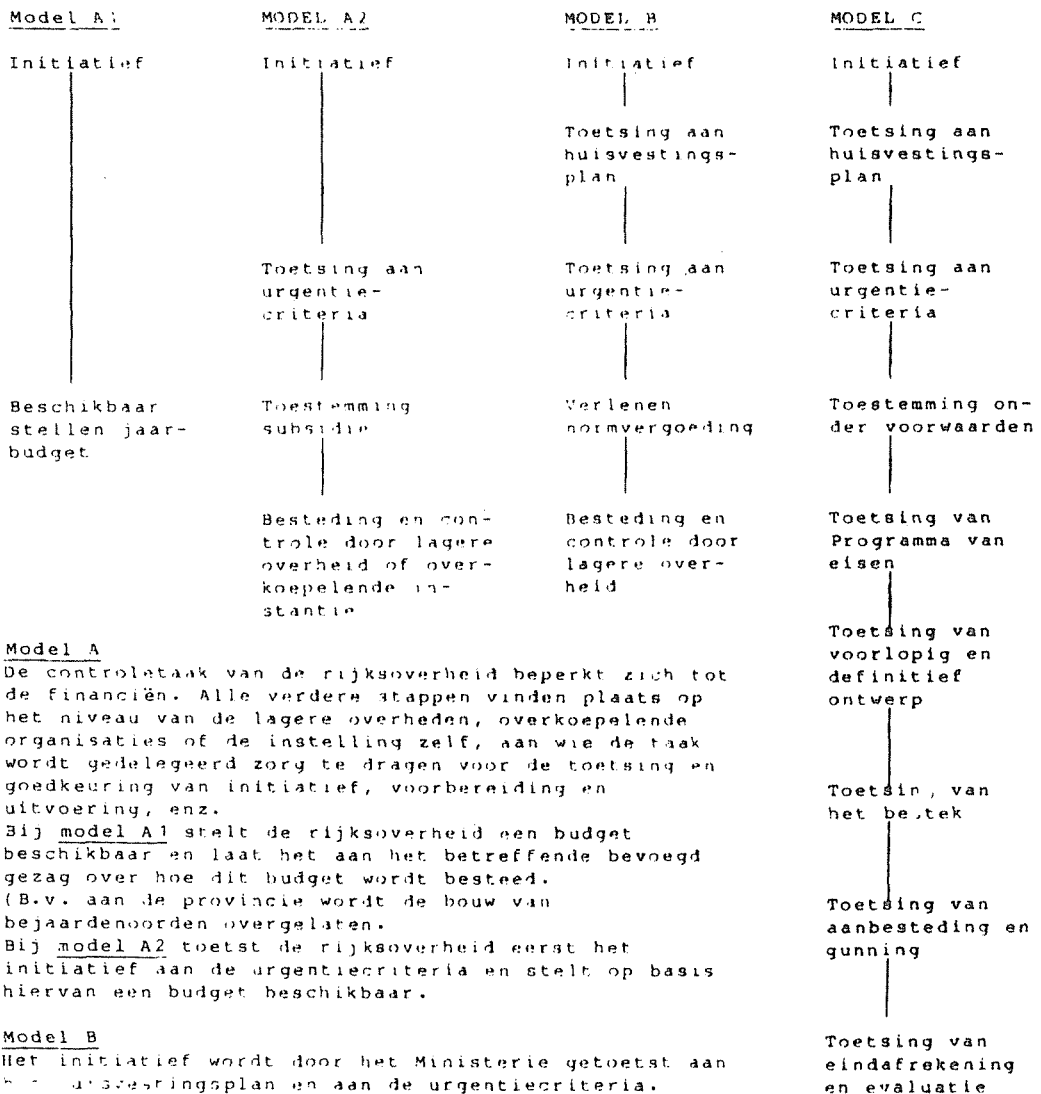
Ter vergelijking van het door de diverse ministeries gevoerde beleid wordt vervolgens per gebouwen-categorie aangegeven welke van de modellen van toepassing is. Tevens wordt aangegeven de personeelssterkte van de bouwafdelingen van de departementen c.q. onderdelen van departementen.

De subsidievormen blijken sterk samen te hangen met de goedkeuringsprocedures en met de begrotingssterkten van de bouwafdelingen van de ministeries.

In Model A is alles gedecentraliseerd, behalve het ter beschikking stellen van geld.

In Model B heeft de rijksoverheid naast de geldverschaffing ook de beslissing (niet de informatiever-schaffing!) over initiatief en urgentiebepaling aan zich gehouden.

In Model C beslist de rijksoverheid in alle stadia van de procedure en is alleen de informatiever-schaffing en de uitvoering aan de bevoegde gezagen overgelaten.



Model A

De controletaak van de rijksoverheid beperkt zich tot de financiën. Alle verdere stappen vinden plaats op het niveau van de lagere overheden, overkoepelende organisaties of de instelling zelf, aan wie de taak wordt gedelegeerd zorg te dragen voor de toetsing en goedkeuring van initiatief, voorbereiding en uitvoering, enz.

Bij model A1 stelt de rijksoverheid een budget beschikbaar en laat het aan het betreffende bevoegd gezag over hoe dit budget wordt besteed. (B.v. aan de provincie wordt de bouw van bejaardenoorden overgelaten.)

Bij model A2 toetst de rijksoverheid eerst het initiatief aan de urgentiecriteria en stelt op basis hiervan een budget beschikbaar.

Model B

Het initiatief wordt door het Ministerie getoetst aan het huisvestingsplan en aan de urgentiecriteria. De daarop volgende stappen vinden plaats op het niveau van de lagere overheden; provincie en gemeenten houden toezicht op de uitvoering van de plannen.

Model C

Evenals bij Model B wordt het initiatief getoetst aan het huisvestingsplan en aan de urgentiecriteria. Maar na de toestemming tot bouwen moet bij iedere fase van de bouwvoorbereiding goedkeuring worden verkregen van het Ministerie.

3.5.3 Overzicht van toegepaste goedkeuringsprocedures en begrotingssterkten in 1984 der bouwafdelingen van de ministeries.

	<u>Ministerie en</u> Categorie van gebouwen	Model	Opmerkingen	Begrotings- sterkte
1	<u>Justitie</u> Kinderbescherming	C		3,5
	TBR en Reclassering	C		4
2	<u>Binnenlandse Zaken</u> Gemeentepolitie	B		1,5
3	<u>O & W</u> Basisonderwijs	B	Conform de op 1-8-'85 in werking te treden Wet op het Basisonder- wijs en Wet op het speciaal onderwijs	20
	Speciaal onderwijs	B		
	Voortgezet Onderwijs	C		80
	Hoger Onderwijs en Weten- schappelijk Onderzoek	C	Bij Academische ziekenhuizen wordt tijdens de bouw ge- controleerd	18
5	<u>Verkeer en Waterstaat</u> Streekvervoer	-		} 3
	Lokaal vervoer	-		
	RIJP	-		
	Rijkswaterstaat	-		
	P.T.T.	-		45
				?
				250
6	<u>Landbouw en Visserij</u> Bijzondere Landbouwscholen	C		7
	Onderzoeksbouw	C		
7	<u>WVC</u> Voorzieningen gezondheidszorg	C		55
	Dagverblijven en Gezins- vervangende tehuizen voor gehandicapten	C		2,5
	Bejaardenoorden	A1	Conform de per 1-1-'85 in werking te treden wijziging op de Wet Bejaardenzorg	.
	Rijksbijdrageregelingen	A1		
	Internaatvormingswerk	A1	} p.m	
	Gezinsverzorging	C*		
	Omroepgebouwen	A1		
	Overige gebouwen 1	A2		
	Overige gebouwen 2	C*		

* Echter slechts beperkte toetsing



3.5.4 Wettelijke basis.

Het huisvestingsbeleid bij de diverse Ministerie of onderdelen daarvan is gebaseerd op verschillende wetten, besluiten en regelingen.

Ministerie	Wettelijke basis	Opmerkingen
1. <u>Justitie</u> Kinderbescherming	Art. 125 t/m 138 Uitvoeringsbesluit Kinderbescherming.	
TBR & Reclassering	Art. 37c Wetboek van Strafrecht. Art. 147 t/m 149 Psychopatenreglement.	
2. <u>Binnenlandse Zaken</u> Gemeentepolitie	Art. 8 Besluit Vergoeding Politiekosten 1950. Art. 9 en 9a van de Politiewet.	
3. <u>O & W</u> Basisonderwijs	Kleuteronderwijswet.	} Per 1-8-'85 te vervangen door de Wet op het Basis onderwijs
Speciaal Onderwijs	Lageronderwijswet. Wet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs	
Voortgezet Onderwijs	Art. 77 t/m 106 Wet op het Voortgezet Onderwijs.	
Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek	Art. 101 lid 1 en 112 Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs. Art. 17 Regeling Interuniversitaire instituten Bouwregelen 1970	
5. <u>Verkeer & Waterstaat</u> Streekvervoer Lokaalvervoer R.I.J.P. R.W.S. P.T.T.		
6. <u>Landbouw en Visserij</u>	Wet Voortgezet Onderwijs.	
7. <u>W.V.C.</u> Volksgezondheid	Wet Ziekenhuisvoorzieningen Wet Ambulancevoorziening.	
Overig W.V.C.	Diverse subsidieregelingen. Tijdelijke Verstrekkingenwet Maatschappelijke Dienstverlening	

4. EVALUATIE VAN DE HUIDIGE SITUATIE EN AANBEVELING TOT VERVOLGONDERZOEK.

4.1 Inleiding.

4.1.1 Werkwijze.

Ter evaluatie van de huidige situatie ten aanzien van huisvesting is gekozen voor de volgende werkwijze. De reeds in punt 1.2 aangeduide onderdelen van het huisvestingsbeleid worden afzonderlijk geëvalueerd. Deze onderdelen zijn:

- behoefte aan huisvesting (punt 4.2);
- realiseren van huisvesting (punt 4.3);
- beheren van huisvesting (punt 4.4);
- financiële aspecten (punt 4.5);
- normstelling (punt 4.6);
- bestuurlijke verhoudingen (punt 4.7).

Hierna zijn de suggesties die voortvloeien uit de evaluaties samengevat (punt 4.8) en wordt een aanbeveling gedaan tot vervolgonderzoek (punt 4.9).

4.1.2 Samenvatting en suggesties.

Bij ieder onderdeel van het huisvestingsbeleid wordt een samenvatting gegeven en worden conclusies vermeld die uit het verzamelde materiaal en uit de overzichten konden worden getrokken.

Op grond hiervan zijn vervolgens voor ieder onderdeel en aantal suggesties geformuleerd en de bijbehorende overwegingen. De suggesties zijn vet afgedrukt, deze dienen gelezen te worden in samenhang met de daaraan voorafgaande considerans.

4.1.3 Mate van aandacht voor huisvesting.

De noodzaak om een huisvestingsbeleid te voeren op de wijze zoals die in hoofdstuk 2 van dit rapport wordt beschreven en in de evaluatie wordt aanbevolen is naar de mening van de werkgroep niet even groot voor alle departementen en alle categorieën gebouwen.

De middelen en de aandacht die worden aangewend voor het huisvestingsbeleid moeten gerelateerd zijn aan de omvang van de bouwinvesteringen en de bouwexploitatie.

Naarmate de huisvesting meer kenmerkend is voor de voorziening die gehuisvest wordt en naarmate de huisvesting sterker bepalend is voor de daarin aangeboden diensten kan dit een indicatie zijn om aan het huisvestingsbeleid meer aandacht te geven.



4.2 Behoeftte aan huisvesting.

4.2.1 Huisvestingsplan.

In een huisvestingsplan wordt per categorie gebouwen aangegeven - wat de totale huisvestingsbehoefte is;

- hoe groot de bestaande voorraad gebouwen is (en eventueel de benutting en bezetting daarvan);
- hoe groot dientengevolge de aanvullende huisvestingsbehoefte is;
- welke behoeftenormen en
- welke urgentiecriteria worden gehanteerd.

Bij de meerderheid van de onderzochte categorieën gebouwen bleek er wel een huisvestingsplan, in enigerlei vorm, te bestaan. Maar slechts bij enkele van deze plannen werd rekening gehouden met de bestaande voorraad gebouwen. Bij gebouwen die met prestatiesubsidie worden gefinancierd hebben de betreffende ministeries geen enkele belangstelling voor de bestaande gebouwen.

Een huisvestingsplan kan alleen maar dienen als grondslag voor een huisvestingsbeleid als ook de bestaande huisvesting daarin is opgenomen. Daartoe moet dan wel de bestaande voorraad goed worden geïnventariseerd, zowel kwantitatief als kwalitatief.

Bestaande gebouwen moeten worden opgenomen in de huisvestingsplannen.

4.2.2 Behoeftenormen.

Voor de meeste grotere categorieën gebouwen bestaan behoeftenormen gerelateerd aan het aantal inwoners of gebruikers. Daarmee ontstaat een regionale spreiding.

De werkgroep is van mening dat behoeftenormen nauw samenhangen met het beleid dat de ministeries op de betreffende terreinen voeren en dat daarom het evalueren van de behoeftenormen buiten het kader van deze Heroverweging valt.

Nader onderzoek naar de behoeftenormen (geografische spreiding) dient nog plaats te vinden.

4.2.3 Meerjarenbouwplannen.

De aanvullende huisvestingsbehoefte moet in het huisvestingsplan worden vastgelegd in de vorm van een meerjarenbouwplan, binnen de voor die jaren gestelde financiële kaders. Naast een aantal categorieën gebouwen waarvoor huisvestingsplannen bestaan is er een aantal categorieën gebouwen waarvoor geen meerjarenplannen bestaan.

Voor enkele categorieën gebouwen zijn er wel meerjarenplannen maar deze dragen het karakter van een optelling van de gerechtvaardigde wensen van de diverse gebruikers. Bij een aantal categorieën gebouwen is de aanvullende huisvestingsbehoefte gering, hetzij omdat in een recent verleden veel is gebouwd, hetzij omdat de vraag (het aantal gebruikers) is teruggelopen. Ook moet in de bouwplannen rekening worden gehouden met de noodzaak om bestaande gebouwen te vervangen.

Het is noodzakelijk per categorie gebouwen een (meerjaren) bouwplan op te stellen waarin ook rekening wordt gehouden met de noodzaak om bestaande gebouwen te vervangen.

4.2.4 Urgentiecriteria.

Voor vele categorieën gebouwen bestaan urgentiecriteria waarmee de prioriteit kan worden vastgesteld van de te realiseren gebouwen. Vaak zijn deze criteria echter subjectief. Ook wanneer er redelijk objectieve criteria bestaan worden deze echter vaak ondergeschikt gemaakt aan politieke beweegredenen.

Het is noodzakelijk objectieve urgentiecriteria te formuleren en te hanteren.

4.2.5 Intensiever gebruik.

Door intensiever gebruik te maken van de bestaande gebouwen kan de bouwbehoefte verminderen.

Men kan hierbij denken aan:

- verhoging van de bezettingsgraad;
- langer openstellen;
- medegebruik door derden;
- etc.

Bestaande gebouwen dienen intensiever gebruikt te worden.

4.2.6 Hergebruik.

Het komt regelmatig voor dat een door de overheid gefinancierd gebouw niet meer nodig is of niet meer geschikt is voor zijn oorspronkelijke bestemming (b.v. school), maar nog heel goed gebruikt kan worden voor een ander door de overheid gesubsidieerd gebruik (b.v. kinderdagverblijf).

Voor deze bestemmingswijziging is het nodig dat bekend is dat een gebouw beschikbaar is en dat er gelijkwaardig gebouw (in deze plaats of regio) nodig is. Deze afstemming is een taak voor de Dienst der Domeinen.

Er dient afstemming plaats te vinden tussen vraag en aanbod van gelijksoortige gebouwen.



4.2.7 Vorderen.

Bij de meeste van de onderzochte categorieën gebouwen gaat het om gebouwen die met geld van de centrale overheid zijn gesubsidieerd ten behoeve van lagere overheden of voor particuliere instellingen. (schoolbesturen, stichtingen, etc.) In die gevallen is het Rijk doorgaans geen eigenaar van het gebouw. Wanneer zo'n gebouw niet meer gebruikt wordt en het Rijk wil het een andere bestemming geven kan de huidige eigenaar dat weigeren. In dat geval moet dit uit Rijks middelen gefinancierde gebouw weer teruggekocht worden door het Rijk. Het zou mogelijk moeten zijn om dergelijke gebouwen te vorderen.

In een voorstel tot wijziging van de Wet op het Voortgezet Onderwijs zijn bepalingen opgenomen die verplicht medegebruik van gedeelten van gebouwen mogelijk moeten maken. Ook bij basisonderwijs bestaat een dergelijke mogelijkheid op grond van de in te voeren Wet op het Basisonderwijs. Ook kunnen bij het verlenen van subsidie of van garantie voorwaarden gesteld worden ten aanzien van het terugvorderen. Tot nog toe zijn deze voorwaarden echter meestal niet gesteld.

Gebouwen die met Rijksgeld dan wel met andere collectieve middelen zijn gerealiseerd en geheel of gedeeltelijk leegstaan of onderbenut zijn moeten gevorderd kunnen worden.

4.2.8 Totale exploitatiekosten.

Naast de investeringskosten en de exploitatiekosten van gebouwen worden in de meeste gevallen ook de verdere materiële en personele kosten verbonden aan de voorzieningen door het Rijk gesubsidieerd. Deze kosten bedragen een veelvoud van de gebouwexploitatiekosten, globaal zo'n 5 à 10 maal zo veel.

Bij het opstellen van bouwplannen en het beoordelen van bouwinitiatieven moet dus rekening worden gehouden met de totale exploitatiekosten die met het gebruik van de gebouwen samenhangen.

Bij de Volksgezondheid en de Gezinsvervangende Tehuizen is er daarom een exploitatieplafond ingesteld.

Bij beslissingen over huisvesting moet ook rekening worden gehouden met de totale met het gebruik van de huisvesting samenhangende exploitatiekosten van de voorziening.

4.3 Realiseren van huisvesting.

Onder realiseren van huisvesting wordt verstaan het gehele proces van voorbereidings- en uitvoeringswerkzaamheden welke leiden tot de tot standkoming van (nieuwe) huisvesting.

4.3.1 Programma van eisen.

Voor ieder te realiseren gebouw moet een programma van eisen worden opgesteld. Dit programma van eisen kan gestandaardiseerd zijn (basisonderwijs, voortgezet onderwijs, postkantoren).

Voor een aantal categorieën gebouwen toetst het Adviescentrum van de Rijksgebouwendienst programma's die door derden zijn opgesteld.

De kwaliteit van het programma van eisen is in sterke mate bepalend voor de mate waarin de investeringskosten en het bouwvoorbereidingsproces kunnen worden beheerst. Daarom is het van groot belang dat bij het opstellen van programma's van eisen de functie van het programma als beheersinstrument goed wordt onderkend en de programma's systematisch worden opgezet.

Programma's van eisen moeten systematisch worden opgezet.

4.3.2 Huren - kopen - bouwen.

Voordat in een huisvestingsbehoefte wordt voorzien moet worden nagegaan of hergebruik of medegebruik van een gebouw mogelijk is en of een gebouw het best kan worden gehuurd, gekocht, gebouwd of geleased.

Bij het opstellen van deze vergelijking dienen ook de rentekosten over het in grond en opstallen te investeren kapitaal te worden meegerekend. In het geval van bouwen dienen de rentekosten over de aan de aannemer betaalde termijnen tot de ingebruikname van het gebouw apart te worden opgevoerd.

Het is tot op heden niet gebruikelijk rentekosten te berekenen over investeringen met overheidsgeld. Bij het vergelijken van het huren, kopen of bouwen van een gebouw ontstaan dan echter vertekeningen in het beeld op grond waarvan men tot conclusies kan komen die voor het Rijk onvoordelig zijn. Ook bij het vergelijken van aanpassing van het bestaande gebouw met het realiseren van een nieuw gebouw dient rekening te worden gehouden met rentekosten over het in grond en opstallen geïnvesteerde kapitaal. Bij het opstellen van deze vergelijkingen moet ook rekening worden gehouden met de gebouwexploitatiekosten volgens NEN 2632 (energie-, onderhoud-, schoonmaakkosten e.d.) en eventueel zelfs met de totale exploitatiekosten (materiële en personele kosten).

Voor iedere te realiseren huisvesting moet worden afgewogen of hergebruik of medegebruik mogelijk is dan wel of het gebouw zal worden gehuurd, gekocht, gebouwd of geleased.



4.3.3 Budgettering.

Iedere opdrachtgever voor een gebouw speelt zelf een belangrijke rol bij de beheersing van de bouwkosten. Hij dient immers in een vroeg stadium het bouwbudget vast te stellen.

Dit budget moet gebaseerd zijn op het programma van eisen en moet een taakstellend karakter hebben, dat wil zeggen: de uiteindelijke investeringskosten dienen dit budget niet te overschrijden.

Voor ieder project dient een taakstellend budget voor de investeringskosten te worden vastgesteld.

4.3.4 Uniforme systematiek voor taakstellende budgetten.

Door de complexiteit van gebouwen en van het bouwproces is vaak niet duidelijk wat wel en wat niet in het budget is begrepen. Vele departementen hebben geen systematiek in hun budgettering, enkele departementen (en departements onderdelen) hanteren verschillende systematieken voor budgettering.

Wanneer alle departementen een zelfde uniforme systematiek voor taakstellende budgettering hanteren, bevordert dit het begrip voor kostenbeheersing bij de adviseurs (en bij de overheid).

Er dient gestreefd te worden naar een uniforme systematiek voor taakstellende budgettering.

4.3.5 Bouwvoorbereiding.

Aangezien het Rijk de grootste opdrachtgever is in de bouw (direct of indirect) kan het Rijk als zodanig een positieve invloed hebben op de kwaliteit van:

- contracten met adviseurs;
- kostenbeheersingstechnieken;
- aanbestedingsdocumenten (administratieve bepalingen, tekeningen, werkbeschrijving, hoeveelhedenstaat).

Door middel van discussies, studies, proefprojecten, modellen, richtlijnen, etc. kan de overheid veel bijdragen op dit gebied.

Het Rijk dient meer haar mogelijkheden als grootste opdrachtgever te benutten voor het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen en systemen.



4.3.6 Planvoorbereiding.

Voor bijna alle categorieën gebouwen geldt dat het aantal aanvragen voor huisvesting de financiële mogelijkheden per jaar ver overtreft. Daarnaast moeten aanvragen en/of bouwplannen van jaar tot jaar worden doorgeschoven met als gevolg dat de planvoorbereiding lang gaat duren.

De gevolgen hiervan zijn:

- veroudering van bouwplannen;
- onnodig lange inschakeling van architecten en adviseurs en stijging van de adviseurskosten en de daarmee samenhangende rentekosten;
- onnodige belasting van de toetsende instanties.

Het bovenstaande is te vermijden indien eerst toestemming voor de voorbereiding wordt gegeven zodra bekend is dat een plan ook na de normale voorbereidingstijd in uitvoering kan worden genomen.

Miervoor is het noodzakelijk dat departementen de financiële ruimte in de meerjarenplannen op enig moment fixeren.

Het tijdstip van de voorbereiding van bouwplannen dient in relatie te worden gebracht met het op termijn voor de uitvoering beschikbaar zijn van financiële middelen.

4.3.7 Exploitatiebewust investeren.

Bij het streven om binnen het gestelde budget te blijven kunnen materialen en constructies worden gekozen die goedkoop in aanschaf zijn maar duur om te gebruiken, te onderhouden en schoon te maken.

De meerkosten van een duurder materiaal of een duurdere constructie moeten worden vergeleken met besparing aan energie, onderhoud- en schoonmaakkosten die daarmee worden bereikt. Deze vergelijking wordt bemoeilijkt doordat een éénmalige (meer)investering niet kan worden vergeleken met een jaarlijkse besparing.

Men moet dus aannames doen voor de rentekosten en de afschrijving van de investering. En ook voor de ontwikkeling van de energieprijzen, van de bouwkosten en van de inflatie. Ook moet men aannames doen voor de levensduur van het gebouw en van de materialen en constructies.

Met zoveel onzekere variabelen is een verfijnde rekensom niet te maken maar met grove aannames kan voor bepaalde meerinvesteringen wel degelijk worden aangetoond dat ze in enkele jaren zichzelf terug verdienen.

Overigens dienen de exploitatiegevolgen zoals genoemd onder 4.2.8 ook bij de investeringen te worden afgewogen.

Bij het ontwerpen van een gebouw dienen de investeringskosten en de met het gebruik van de huisvesting samenhangende exploitatiekosten in relatie met elkaar te worden beoordeeld.

4.4 Het beheren van huisvesting.

Nadat de huisvesting gerealiseerd is moet deze ook worden beheerd. Dit brengt exploitatiekosten met zich mee zoals energiekosten, schoonmaakkosten, onderhoudskosten, administratieve beheerskosten e.d.

4.4.1 Exploitatiekosten van gebouwen.

De exploitatiekosten lijken gering te zijn in verhouding tot de investeringen die gedaan zijn in de nieuwe huisvesting. De kosten voor energie, schoonmaken, onderhoud en administratief beheer blijken echter tesamen jaarlijks 10-15% van de vervangingswaarde te bedragen.

De vaste kosten voor rente- en afschrijving blijken ook 10-15% te bedragen van de investering. Tesamen bedragen ze ongeveer 25% van de vervangingswaarde.

Men kan ook stellen dat de overheid bij volledig gesubsidieerde huisvesting na een eenmalige investering gemiddeld per acht jaar een gelijk bedrag aan overige exploitatiekosten moet subsidiëren. Dit bedrag dient dan nog gecorrigeerd te worden voor de stijging van energie-, loon- en materiaalkosten.

De beheersing van de exploitatiekosten van gebouwen is dus minstens zo belangrijk als de beheersing van de investeringskosten van gebouwen.

Dit betekent dat veel aandacht, in ieder geval veel meer dan tot nu toe, moet worden besteed aan de beheersing van de exploitatiekosten, en niet alleen de energiekosten maar ook de schoonmaakkosten, de onderhoudskosten, de beveiligingskosten etc.

De beheersing van de exploitatiekosten van gebouwen dient veel meer aandacht te krijgen dan deze tot nu toe heeft gehad.

4.4.2 Administratie van exploitatiekosten.

Bij de inventarisatie is gebleken dat het moeilijk is om informatie te verkrijgen over de exploitatie van gebouwen. Van sommige rijksgebouwen is dit wel mogelijk maar van gesubsidieerde instellingen is het ondoenlijk gegevens over deze materie te krijgen. Voor zover er gegevens beschikbaar zijn blijkt het praktisch niet mogelijk om deze met elkaar te vergelijken en deze te interpreteren omdat er op dit gebied een spraakverwirring heerst en ze op vele verschillende wijzen worden geadministreerd. Een uniforme wijze van boeken van de exploitatiekosten is wenselijk en kan ook van gesubsidieerde instanties geëist worden. Regels hiervoor zouden op rijksniveau ontwikkeld kunnen worden.

De exploitatiekosten van gebouwen van gesubsidieerde instellingen moeten zodanig geadministreerd worden dat onderlinge vergelijking mogelijk is.



4.4.3 Onderhoud.

Slecht technisch onderhoud van gebouwen kan tot kapitaalvernietiging leiden.

Hoewel de kosten van onderhoud in het algemeen slechts iets lager zijn dan de energiekosten krijgen deze veel minder aandacht.

Bij nieuwbouw- en verbouwingsplannen moet dan ook veel meer aandacht worden gegeven aan dit aspect, terwijl het onderhoud van de bestaande gebouwen systematischer moet worden aangepakt. Hierbij moet gedacht worden aan inventarisatie van de onderhoudstoestand, meerjarenplanningen, meerjarenbegrotingen, e.d.

Het technisch onderhoud moet systematisch worden aangepakt.

4.5 Financiële aspecten.

De financiële aspecten van de Utiliteitsbouw Rijksoverheid hebben betrekking op:

1. Investerings
2. Investeringsubsidies
3. Exploitatiesubsidies
4. Prestatiesubsidies
5. Garanties
6. Bouw- en exploitatieplafonds

4.5.1 Begroting van huisvestingssubsidies.

Bij ministeries die gebouwexploitatiesubsidies verstrekken is meestal niet meer in de begrotingen na te gaan welk deel van deze subsidie voor investering is bestemd. Evenmin is bij ministeries die prestatiesubsidies verstrekken nog na te gaan welk deel daarvan voor huisvesting, c.q. investering en exploitatie, is bestemd.

Hierdoor is het immers ondoenlijk om de ontwikkelingen in de bouwkosten, de energiekosten, de loonkosten adequaat in de norm te verwerken. Daarom moeten de uitgaven voor investeringen in gebouwen en verdere exploitatie van gebouwen expliciet en separaat in de begrotingen van de departementen worden vermeld.

Wanneer deze uitgaven door de aard van de subsidie in één begrotingspost moeten voorkomen dient toegelicht te worden hoe de verdeling tussen investering, exploitatie enz. is bepaald.

In de departementale begrotingen moeten de investerings- en exploitatiekosten voor huisvesting expliciet naar voren komen.

4.5.2 Onderbouwing van de huisvestingssubsidies.

Een exploitatiesubsidie wordt meestal vastgesteld op grond van een aantal uitgangspunten, gegevens en detailnormen. Dit resulteert in een bedrag per m², per gebruiker, per dag, per ruimte enz.

Waarna de grondslagen voor de subsidie verder worden vergeeten. Ook komt het voor dat de subsidiebedragen niet of nauwelijks zijn onderbouwd.

Wanneer dan later meer subsidiënten moeite hebben om met de subsidie uit te komen staat er veelal geen andere weg open dan om een intensief onderzoek in te stellen naar alle kosten die men blijkt te maken, deze te inventariseren, te evalueren en weer nieuwe subsidiënormen vast te stellen (b.v. basisonderwijs, gemeentepolitie).



Dit tijdrovende en onbevredigende proces herhaalt zich iedere 5 à 10 jaar, tenzij ten departemente de vinger aan de pols wordt gehouden. Dit kan gebeuren door jaarlijks de begrotingen, meerjarenplannen, financiële resultaten en jaarverslagen van alle subsidies ten te verzamelen en deze te analyseren of door andere evaluatiemechanismen in te bouwen. Aan de hand daarvan kan de onderbouwing van de vergoeding worden geactualiseerd aan de gebleken ontwikkelingen en de subsidie worden aangepast aan de loon- en prijsstijgingen.

De uitgangspunten, gegevens en normen die ten grondslag liggen aan de exploitatiesubsidies dienen periodiek te worden getoetst.

4.5.3 Prikkels tot kostenbesparing.

De verschillende subsidievormen blijken niet altijd de doelmatigheid in de hand te werken. Zo blijken investeringen in energiebesparende maatregelen die in een gering aantal jaren terugverdiend kunnen worden, ondanks allerlei subsidieregelingen voor dit doel, niet plaats te vinden.

Deels kan dit verklaard worden doordat de betreffende instellingen wel de overlast van de verbouwing maar niet het voordeel van de lagere exploitatiekosten hebben.

De exploitatiesubsidie dient zodanig te zijn opgezet dat de ontvanger/gebruiker gestimuleerd wordt om exploitatiekostenbesparende maatregelen te nemen.

4.5.4 Verrekening nieuw met oud.

Bij het overwegen van verbouwing kan als alternatief ook nieuwbouw in aanmerking te komen. Deze afweging dient vooral te worden bepaald door de toekomstige exploitatiekosten.

Aangezien het op de begroting uitgetrokken bedrag de omvang van de financiële inspanning voor een sector bepaalt, kan de verkoopopbrengst van (niet-overtollig) onroerend goed niet additioneel in dezelfde sector worden aangewend. Als dit wel zou gebeuren ontstaat de situatie, dat de Minister van Financiën de doelmatigheid bevorderende investeringen gaat financieren en de beherende Minister van het betreffende hoofdstuk de "overige" investeringen.

Dit is in strijd met het uitgangspunt dat de beherende Minister zelf verantwoordelijk is voor de doelmatigheid van de door hem gedane uitgaven.

Onderzocht dient te worden of in bijzondere gevallen de opbrengst van de verkoop van gebouwen ten goede kan komen aan nieuwbouw.



4.5.5 Bouwstops.

Bij enkele departementen komen incidenteel bouwstops voor (Volksgezondheid 1982, Gezinsvervangende Tehuizen 1982 enz.).

Alle bouwvoorbereiding, en soms ook de bouwuitvoering, wordt dan stilgelegd om het betreffende ministerie de tijd te geven het huisvestingsplan en het bouwplan te herzien. Dergelijke bouwstops betekenen forse schade-posten voor de adviseurs die reeds waren ingeschakeld. Ook worden renteverliezen geleden over reeds aangekochte gronden en reeds uitgevoerd werk dat nog niet in gebruik kan worden genomen.

Dit soort verliezen is alleen acceptabel als het gaat om stops ter realisering van structurele besparingen in een project .

Feitelijke bouwstops dienen tijdens de uitvoering te worden vermeden.

4.5.6 Huisvestingssubsidies.

De verschillende wijzen waarop het Rijk de utiliteitsbouw subsidieert lijken niet altijd doelmatig en weldoordacht te zijn. De verschillende subsidievormen blijken nauw samen te hangen met de normstelling en ook met de toetsing door het ambtelijk apparaat.

In 1983 is bij de 3e ronde heroverweging het onderwerp "Subsidieregelingen en -voorwaarden" aan de orde gesteld, wat heeft geresulteerd in een gelijknamig rapport (deelrapport 54). De inhoud van dit deelrapport blijkt slechts gedeeltelijk toepasbaar voor huisvestingssubsidies. In aansluiting op dit rapport zouden de huisvestingssubsidies inhoudelijk nader bestudeerd moeten worden met hun consequenties voor normstelling, toetsing en verantwoordelijkheden.

De verschillende vormen van huisvestingssubsidie dienen nader geëvalueerd te worden onder andere op hun samenhang met normstelling en bestuurlijke verhoudingen.



4.6 Normstelling.

Ten behoeve van het huisvestingsbeleid kunnen drie soorten normen worden gesteld:

1. Oppervlaktenormen
2. Kwaliteitsnormen
3. Kostennormen

4.6.1 Normering algemeen.

Het verzamelen van de door de verschillende departementen gehanteerde normen werd bemoeilijkt door het feit dat de wijze van normeren bij de verschillende departementen, en ook binnen de departementen, zeer uiteenloopt.

Ook de normen zelf blijken sterk te variëren, zelfs voor grotendeels vergelijkbare gebouwen. Hierbij is vaak niet bekend of niet duidelijk op welke wijze de norm tot stand is gekomen. Dit maakt vergelijking van de normen en dus ook het evalueren moeilijk.

Dit wordt duidelijk geïllustreerd door het overzicht van de door de ministeries gehanteerde kostennormen (3.4.3). Financiële gegevens lenen zich in principe tot normeren en vergelijkbaar maken. Desondanks zijn de gehanteerde normen nauwelijks overzichtelijk te maken.

Voor zover er normen zijn en deze overzichtelijk zijn, blijken er verschillen te zijn die niet alleen verklaard kunnen worden uit de verschillende aard van de gebouwen. Deze situatie bevordert niet het inzicht in de materie die wenselijk is, zowel voor de adviseurs als voor de ministeries zelf. Slechts op grond van eenduidige normen kan een doelmatige en doeltreffende huisvesting worden gerealiseerd en kunnen de hieruit resulterende kosten worden beheerst.

Er dient daarom op Rijksniveau een expliciet stelsel van normen te komen op het gebied van oppervlakten, kwaliteit en kosten. Hiermee kan de normstelling voor de diverse categorieën gebouwen met elkaar in relatie worden gebracht.

Voor kostennormen kan worden uitgegaan van de systematiek zoals die is ontwikkeld bij de Rijksgebouwendienst voor Taakstellende Budgetten (zie 3.4.4).

Ook dient er een geïnstitutionaliseerd overleg te komen tussen de subsidiërende c.q. bouwende ministeries over de door hen gehanteerde normen.

Eén departement dient voor de coördinatie hiervan de verantwoordelijkheid te dragen.

Er dient op Rijksniveau een expliciet stelsel van normen te komen op het gebied van oppervlakten, kwaliteit en kosten.



4.6.2 Normstelling per categorie gebouwen.

Naast een centraal stelsel van normen dienen er per categorie gebouwen normen te komen.

De eisen beschreven voor verschillende soorten gebouwen (scholen, ziekenhuizen, kantoorgebouwen) hoeven niet gelijk te zijn. Vermeden dient te worden dat eisen ont-aarden in het grootste gemene veelvoud en daardoor onno-dig kostenverhogend werken.

Er dienen per categorie gebouwen normen te worden vast-gesteld.

4.6.3 Relatie tussen kostennormen en gerealiseerde kosten.

Kostennormen dienen te worden vastgesteld op grond van ervaring met gerealiseerde projecten. Aan de hand van de bouwsommen kunnen zodanige normen worden ontwikkeld dat een goede ontwerper nog een bepaalde mate van variatie en aankleding kan bereiken.

Bouwkosten zijn een resultante van materiaalkosten, loon-kosten, efficiency tijdens de bouw en van marktfactoren. Ontwikkelingen op deze gebieden zijn slechts ten dele uit algemene statistieken te volgen.

Voor een doelmatig stelsel van kostennormen is het nood-zakelijk regelmatig te toetsen welke kosten werkelijk ge-maakt zijn.

De kostennormen dienen regelmatig te worden vergeleken met de werkelijke bouwkosten.

4.7 Bestuurlijke verhoudingen.

Onder bestuurlijke verhoudingen wordt hier verstaan de gehele organisatie belast met het huisvestingsbeleid, inclusief personele bezetting, verantwoordelijkheden, regelingen en wetten.

Ook de aspecten privatisering, decentralisatie en profijtbeginnsel vallen hieronder.

4.7.1 Wettelijke basis bouwbeleid.

Het bouwbeleid bij de diverse (onderdelen van) ministeries is gebaseerd op verschillende wetten, besluiten, regelingen e.d.

Niet alleen inhoudelijk, maar ook qua vorm lopen de voorschriften nogal uiteen.

Enig verband tussen gedetailleerdheid van de wetten, besluiten en regelingen en de omvang van de beleidsterreinen of grootte van de post welke jaarlijks op de begroting wordt opgevoerd is niet traceerbaar. De discrepanties die er bestaan tussen de wettelijke regelingen zijn veeleer historisch bepaald.

Deze diversiteit en versnipperdheid van wetten en regelingen kan verwarring scheppen (rechtsonzekerheid). Dit geldt met name voor architecten en adviseurs die er mee moeten werken.

De behoefte doet zich dan ook gevoelen aan één model regeling voor de nieuw-, aan- en verbouw van voorzieningen. Een dergelijke "model-regeling" dient een beschrijving van de goedkeuringsprocedures te bevatten.

Vervolgens kan ieder departement afzonderlijk op basis van deze "model-regeling" een op de betreffende categorie gebouwen toegesneden regeling vaststellen.

Hoofddoel van de ontwikkeling van een modelregeling is de ontwikkeling van een uniforme en herkenbare systematiek.

Er dient één model-bouwregeling te worden opgesteld.



4.7.2 Taakverdeling.

Onderzocht moet worden welk minimum takenpakket onlosmakelijk verbonden is met de bestuurlijke verantwoordelijkheden van het Rijk voor de utiliteitsbouw die daarmee samenhangt. En hoe de taken uit dit pakket verdeeld moeten worden over de onderscheiden departementen, met inachtneming van de bestaande verantwoordelijkheden van die departementen op de verschillende beleidsterreinen waaruit de utiliteitsbouw voortvloeit

Onderzocht dient te worden hoe het minimum takenpakket van het Rijk voor de utiliteitsbouw ligt en hoe dat verdeeld moet worden.

4.7.3 Samenhang van realiseren en beheren.

Energie- en onderhoudskosten vormen (naast de vaste kosten) een belangrijk deel van de exploitatiekosten van gebouwen. Door extra investeringen kunnen deze exploitatiekosten worden verlaagd.

Maar doordat de verantwoordelijkheid voor de beheersing van investeringskosten en van exploitatiekosten vaak bij verschillende afdelingen is ondergebracht wordt in het algemeen geen optimale oplossing bereikt.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de investeringen in gebouwen en voor de exploitatie van gebouwen dient zoveel mogelijk in één hand te worden gelegd om tot optimale oplossingen te komen.



4.7.4 Privatisering.

Privatisering kan worden omschreven als al die vormen van verzelfstandiging, waarbij door de overheid verrichte taken hetzij onder een minder directe vorm van overheidsinvloed worden gesteld, hetzij geheel aan overheidsinvloed worden onttrokken (12).

De mogelijkheden tot privatisering dienen nader onderzocht te worden voor elk van de in hoofdstuk 2 onderscheiden onderdelen van het beleid, te weten:

1. het bepalen van de behoefte aan huisvesting;
2. het realiseren van huisvesting;
3. het beheren van de huisvesting;
4. het bepalen van de financiële aspecten;
5. normstelling;
6. normtoetsing

Het onderzoek betreft voornamelijk voor een groot deel subsidies aan private-instellingen (stichtingen en vernigingen) die zelf het initiatief tot bouw nemen en verantwoordelijk zijn voor het realiseren en het beheren van het gebouw.

Het realiseren en beheren van de huisvesting (punt 2 en 3) is dus geprivatiseerd.

De beantwoording van de vraag in hoeverre er meer geprivatiseerd kan worden is afhankelijk van de uitkomsten van de in dit rapport aangegeven voorstellen voor nader onderzoek.

(12) Onleend aan Heroverweging Collectieve uitgaven deel-rapport nr. 3, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 625, nr. 8.

Decentralisatie.

Decentralisatie als actief beleid houdt, globaal genomen, drie van elkaar te onderscheiden ingrepen in:

1. Het geheel of ten dele overdragen van de door de centrale overheid verrichte taken aan de lagere publiekrechtelijke lichamen.
2. Het opdragen van nieuwe overheidstaken aan de lagere publiekrechtelijke lichamen.
3. Het verminderen en vereenvoudigen van het instrumentarium waarmee de centrale overheid de uitoefening door de lagere publiekrechtelijke lichamen van de aan hen in medebewind opgedragen taken beïnvloedt en controleert (13).

Bij decentralisatie is het doelmatig vooral die taken aan de lagere overheid over te dragen waarvoor die lagere overheid ook primair verantwoordelijk is en bekendheid met de lokale situatie van belang is, en taken waarbij een direct contact met de gebruikers van de voorzieningen gewenst of noodzakelijk is.

4.7.5 Opstellen van huisvestingsplannen.

Het opstellen van huisvestingsplannen kan afhankelijk van het soort voorzieningen, in principe decentraal op gemeentelijk of op provinciaal niveau plaatsvinden.

Het lagere niveau is beter in staat nieuwe initiatieven aan de plaatselijk bestaande bouwvoorraad te toetsen. Voordat immers een initiatief in een landelijk plan wordt opgenomen kan de eis worden gesteld dat niet elders in dezelfde gemeente (regio, provincie) een soortgelijk gebouw beschikbaar is (situatie basisonderwijs).

Het opstellen van huisvestingsplannen zou decentraal kunnen plaatsvinden.

4.7.6 Normstelling en toetsing van bouwplannen.

Normstelling voor en toetsing van individuele bouwplannen vergen een zekere deskundigheid. Daar waar uniformiteit en beheersing van de kosten voorop staat zal normstelling en toetsing derhalve centraal dienen te geschieden. Dit voorkomt tevens onnodige apparaatskosten (groei van bouwkundige afdelingen) bij de veelheid van lagere overheden. Bij de besluitvorming over decentralisatie spelen vele vooral bestuurlijke overwegingen een rol. Daarbij dreigen aspecten met betrekking tot huisvesting ondergesneeuwd te raken.

Daar waar uniformiteit en beheersing van de kosten voorop staat zal normstelling en toetsing centraal dienen te geschieden.

(13) Ontleend aan Heroverweging Collectieve Uitgaven
deelrapport nr. 3, Tweede Kamer, zitting 1980-1981,
16625, nr. 8.



4.7.7 Toepassing van het profijtbeginsel.

Van toepassing van het profijtbeginsel wordt gesproken wanneer aan gebruikers van voorzieningen een (grotere) bijdrage in de kosten van de voorzieningen wordt gevraagd.

Bij een toepassing van het profijtbeginsel kan gedacht worden aan het in rekening brengen aan de gebruiker van de kosten van de voorziening (14).

Het in rekening brengen van de exploitatiekosten van huisvestingsvoorzieningen gebeurt in enkele gevallen via de tarieven (b.v. in de gezondheidszorg). Hierbij is uiteraard niet alleen sprake van de exploitatiekosten van gebouwen maar van de totale exploitatiekosten van de voorziening. In andere gevallen zou dit ook kunnen gaan gebeuren, maar leidt direct tot een alleen politiek te beantwoorden beleidsvraag, zoals het heffen van schoolgeld voor onderwijs.

De werkgroep is dan ook van mening dat deze vraag niet binnen dit heroverwegingsonderwerp beantwoord kan worden.

De vraag of gebruikers meer kunnen gaan bijdragen aan de huisvestingsvoorzieningen kan niet door de werkgroep worden beantwoord.

(14) Ontleend aan Heroverweging Collectieve uitgaven
deelrapport nr. 3, Tweede Kamer, zitting 1980-1981,
16 625, nr. 8.



4.8 Samenvattend overzicht van de suggesties.

In dit overzicht worden de suggesties gerubriceerd naar de volgende onderwerpen.

1. Huisvestingsplannen.
2. Besluitvorming voorafgaand aan het realiseren van huisvesting.
3. Systematiseren.
4. Beheer wordt belangrijker dan nieuwbouw.
5. Exploitatiekosten van gebouwen.
6. Normstelling.
7. Bestuurlijke verhoudingen.

De suggesties en hun considerans worden per onderwerp samengevat waarna de afzonderlijke suggesties worden vermeld.

Iedere suggestie moet in samenhang worden gelezen met de daarop betrekking hebbende considerans.

4.8.1 Huisvestingsplannen.

Voor zover er huisvestingsplannen bij de diverse departementen bestaan blijken deze allemaal wel enige lacunes te vertonen, hetzij omdat de bestaande huisvesting daarin niet was opgenomen (4.2.1), hetzij omdat er geen duidelijke behoeftenormen zijn (4.2.2), hetzij omdat er geen rekening werd gehouden met de vervanging van de bestaande gebouwen (4.2.3), hetzij omdat er geen objectieve urgentiecriteria waren geformuleerd, of wel waren geformuleerd maar niet werden gehanteerd (4.2.4.).

- 4.2.1 Bestaande gebouwen moeten worden opgenomen in de huisvestingsplannen.
- 4.2.2 Nader onderzoek naar de behoeftenormen (geografische spreiding) dient nog plaats te vinden.
- 4.2.3 Het is noodzakelijk per categorie gebouwen een (meerjaren) bouwplan op te stellen waarin ook rekening wordt gehouden met de noodzaak om bestaande gebouwen te vervangen.
- 4.2.4 Het is noodzakelijk objectieve urgentiecriteria te formuleren en te hanteren.

4.8.2 Besluitvorming voorafgaand aan het realiseren van huisvesting.

Bij het realiseren van huisvesting wordt meestal veel te snel aan nieuwbouw gedacht. Eerst moeten onder meer de mogelijkheden om te kopen of te huren worden overwogen (4.3.2). Ook moeten in een vroeg stadium naast de investeringskosten ook de gebouwexploitatiekosten worden begroot (4.3.6) en de totale exploitatiekosten worden afgewogen (4.2.8).

Wanneer besloten is te bouwen dient een taakstellend budget te worden vastgesteld (4.3.3), wanneer er een bestaand pand verlaten wordt kan de opbrengst daarvan somtijden goede komen aan de nieuwbouw (4.5.4)

Bouwstops betekenen hogere adviseurskosten en rentekosten en dienen daarom te worden vermeden (4.5.5).

- 4.3.2 Voor iedere te realiseren huisvesting moet onder meer worden afgewogen of dit gebouw zal worden gehuurd, gekocht, gebouwd of geleased.
- 4.3.6 Bij het ontwerpen van een gebouw dienen de investeringskosten en de exploitatiekosten in relatie met elkaar te worden beoordeeld.
- 4.2.8 Bij beslissingen over huisvesting moet ook rekening worden gehouden met de totale exploitatiekosten van de voorziening.
- 4.3.3 Voor ieder project dient een taakstellend budget voor de investeringskosten te worden vastgesteld.
- 4.5.4 Onderzocht dient te worden of in bijzondere gevallen de opbrengst van de verkoop van (niet overtollige) gebouwen ten goede kan komen aan nieuwbouw.
- 4.5.5 Feitelijke bouwstops dienen tijdens de uitvoering te worden vermeden.



4.8.3 Systematiseren.

Het proces van realiseren van huisvesting is in wezen nog erg complex en vereist van vele betrokkenen een grote mate van bouwkundige deskundigheid en ervaring. Daarenboven is niet alleen de uitvoering maar ook de bouwvoorbereiding nog zeer ambachtelijk, dat wil zeggen er is nog weinig standaardisatie te bekennen. Hierdoor wordt het beheersen van de bouwvoorbereiding in veel opzichten nodeloos ingewikkeld.

Zo zouden de volgende onderwerpen zich lenen voor standaardiseren, uniformeren of systematiseren: het programma van eisen (4.3.1), de budgettering (4.3.4) en de kostenbeheersing, de aanbestedingsdocumenten, de contracten met adviseurs enz. (4.3.5).

Als grootste opdrachtgever en huisvester van Nederland kan het Rijk hierbij een belangrijke rol spelen (4.3.5).

- 4.3.1 Programma's van eisen moeten systematisch worden opgezet.
- 4.3.4 Er dient gestreefd te worden naar een uniforme systematiek voor taakstellende budgettering.
- 4.3.5 Het Rijk dient meer haar mogelijkheden als grootste opdrachtgever voor het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen en systemen te gebruiken.



4.8.4 Beheer wordt belangrijker dan nieuwbouw.

Er is een erg groot, met overheids- dan wel andere collectieve middelen gerealiseerd, gebouwenbestand ontstaan dat tot toenemende beheersproblemen zal leiden.

Tot op heden krijgt het beheer onvoldoende aandacht in het gevoerde huisvestingsbeleid terwijl de instrumenten om de voorraad goed te beheren veelal ontbreken.

De noodzaak van verdergaande investeringen in nieuwbouw kan belangrijk worden beperkt door intensiever gebruik b.v. langer gebruiken (meer uren per dag), hogere bezettingsgraad (minder m² per gebruiker), medegebruik door derden enz. (4.2.5), door het vorderen en hergebruik van overbodig geworden gebouwen (4.2.7 en 4.2.6) en door beter onderhoud, waardoor gebouwen langer meegaan. (4.4.3).

4.2.5 Bestaande gebouwen dienen intensiever gebruikt te worden.

4.2.6 Er dient afstemming plaats te vinden tussen vraag en aanbod van gelijksoortige gebouwen.

4.2.7 Gebouwen die met overheidsgeld dan met andere collectieve middelen zijn gerealiseerd moeten gevorderd kunnen worden.

4.4.3 Het technisch onderhoud moet systematisch worden aangepakt.



4.8.5 Exploitatiekosten van gebouwen.

Er wordt onvoldoende aandacht geschonken aan de beheersing van de exploitatiekosten van gebouwen. Zo zijn de exploitatiekosten van gebouwen vaak niet goed gescheiden van andere kosten van de voorzieningen. Ook de verschillende soorten kosten die bij elkaar de exploitatiekosten uitmaken zijn vaak onderling niet goed gescheiden (4.4.2).

Administratief moeten deze kosten beter worden gescheiden teneinde tot een betere beheersing te komen, ook in de departementale begrotingen (4.5.1).

De grondslagen van gebouwexploitatiesubsidies dienen periodiek te worden getoetst (4.5.2).

De verantwoordelijkheid voor de investeringen en voor de exploitatie dient binnen ieder departement bij één instantie te berusten om tot optimale oplossingen te komen (4.7.3).

- 4.4.1 De beheersing van de exploitatiekosten van gebouwen dient veel meer aandacht te krijgen dan deze tot nu toe heeft gehad.
- 4.4.2 De exploitatiekosten van gebouwen van gesubsidieerde instellingen moeten zodanig geadministreerd worden dat onderlinge vergelijking mogelijk is.
- 4.5.1 In de departementale begrotingen moeten de investerings- en exploitatiekosten voor huisvesting expliciet naar voren komen.
- 4.5.2 De uitgangspunten, gegevens en normen die ten grondslag liggen aan de exploitatiesubsidies dienen periodiek te worden getoetst.
- 4.5.3 De exploitatiesubsidie dient zodanig te zijn opgezet dat de ontvanger/gebruiker gestimuleerd wordt om exploitatie kostenbesparende maatregelen te nemen.
- 4.7.3 De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de investeringen in gebouwen en voor de exploitatie van gebouwen dient zoveel mogelijk in één hand te worden gelegd om tot optimale oplossingen te komen.



4.8.6 Normstelling.

Uit de inventarisatie blijkt dat voor zover er normen gehanteerd worden deze nauwelijks onderling vergelijkbaar zijn.

Om tot een duidelijke normstelling te komen zal de Rijksoverheid tenminste over een uniform stelsel van meeteenheden moeten beschikken.

De diverse departementen hebben echter ieder afzonderlijk hun instrumenten ontwikkeld waardoor een vergelijking van kosten- en oppervlaktenormen erg moeilijk wordt. De warwinkel op het gebied van de normering en van de wijze van kostenberekening maakt het voor architecten en overige adviseurs niet erg duidelijk en leidt daardoor indirect tot vertraging en onnodige kostenverhoging. Het is noodzakelijk dat de diverse departementen streven naar uniformering van terminologie, systematieken en berekeningswijzen. Eén departement dient voor de coördinatie hiervan de verantwoordelijkheid te dragen (4.6.1).

Op grond hiervan kunnen per categorie gebouwen specifieke normen worden gesteld (4.6.2). Deze moeten periodiek worden getoetst. Zo moeten onder andere de kosten-normen worden vergeleken met de werkelijke bouwkosten b.v. uit nacalculaties (4.6.3).

- 4.6.1 Er dient op Rijksniveau een expliciet stelsel van normen te komen op het gebied van oppervlakten, kwaliteit en kosten.
- 4.6.2 Er dienen per categorie gebouwen normen te worden vastgesteld.
- 4.6.3 De kostennormen dienen regelmatig te worden vergeleken met de werkelijke bouwkosten.



4.8.7 Bestuurlijke verhoudingen.

Geconstateerd wordt dat bij de onderzochte ministeries een grote verscheidenheid aan voorschriften, goedkeuringsprocedures en regelingen worden toegepast. Deze blijken voornamelijk historische achtergronden te hebben. Eén model-regeling is daarom wenselijk (4.7.1). Het is niet duidelijk wat het minimum takenpakket van het Rijk zou moeten zijn en hoe deze taken verdeeld zouden moeten zijn (4.7.2). Bij decentralisatie is het van belang op centraal niveau de normstelling en de advisering over de toetsing te laten plaatsvinden (4.7.6). Het opstellen van huisvestingsplannen zou daarentegen decentraal kunnen geschieden (4.7.5).

- 4.7.1 Er dient één model-bouwregeling te worden opgesteld.
- 4.7.2 Onderzocht dient te worden hoe het minimum takenpakket van het Rijk voor de utiliteitsbouw ligt en hoe dat verdeeld moet worden.
- 4.7.4 De beantwoording van de vraag of en zo ja in hoeverre er meer geprivatiseerd kan worden is afhankelijk van de uitkomsten van de in dit rapport aangegeven voorstellen voor nader onderzoek.
- 4.7.5 Het opstellen van huisvestingsplannen zou decentraal kunnen plaatsvinden.
- 4.7.6 Daar waar uniformiteit en beheersing van de kosten voorop staat zal normstelling en toetsing centraal dienen te geschieden.
- 4.5.6 De verschillende vormen van huisvestingssubsidie dienen nader geëvalueerd te worden onder andere op hun samenhang met normstelling en bestuurlijke verhoudingen.



4.9 Aanbeveling tot vervolgonderzoek.

De werkgroep heeft binnen de tijdslimieten van dit heroverwegingsonderzoek geen gelegenheid gehad om aan de benodigde beleidswijzigingen concreet gestalte te geven en moet derhalve volstaan met de volgende onderzoeks- en beleidsaanbevelingen. Bij dit onderzoek dienen de resultaten van deze Heroverweging Utiliteitsbouw Rijksoverheid betrokken te worden.

1. De vraag- en aanbodzijden van de utiliteitsgebouwen.

Een inventarisatie van de omvang, van de staat en van de benuttingsgraad van de gebouwenvoorraad zal inzicht verschaffen in de wijze waarop deze ingezet kan worden (aanbodzijde). Naast de inventarisatie zal ook de erkende huisvestingsbehoefte (vraagzijde) vastgelegd moeten worden.

Op grond van beide inventarisaties zal het mogelijk worden om de reële behoefte aan nieuwe huisvesting te bepalen.

De verwachting mag worden uitgesproken dat door met name mede- en hergebruik van bestaande gebouwen met het doel in huisvestingsbehoefte (incl. nieuwbouw) te voorzien, de huidige omvang van de huisvestingsbehoefte belangrijk gereduceerd kan worden en dat besparingen verkregen kunnen worden.

2. Normering.

De toepassing van normering zal in het algemeen tot doeltreffende en doelmatige uitgaven in de bouw leiden. Zowel met betrekking tot het voorgaande punt (vraag en aanbod van utiliteitsgebouwen) als met betrekking tot de bestuurlijke aspecten, spelen normen een essentiële rol. Dit (deel)onderzoek zal gericht moeten worden op het ontwikkelen van een uniforme systematiek van normen en op basis hiervan, op het ontwikkelen c.q. actualiseren van oppervlaktenormen en van genormeerde kosten per functionele eenheid per sector.

Door de in gebruik zijnde oppervlakten van de geïnventariseerde gebouwenvoorraad te analyseren aan de hand van de ontwikkelde normen, zal inzicht verschaffen worden in de mate waarin besparingen tot stand gebracht kunnen worden.



3. Exploitatie.

Uit het onderzoek is gebleken dat de beheersing van de exploitatiekosten van voorzieningen bij de erkenning van de bouwbehoefte veel meer aandacht moet krijgen. Onderzocht dient te worden hoe bij beslissingen over huisvesting rekening kan worden gehouden met de totale, met het gebruik van de huisvesting samenhangende, exploitatiekosten van de voorzieningen.

4. Bestuurlijke aspecten.

Geconstateerd is dat er per categorie gebouwen een relatie bestaat tussen procedures betreffende de goedkeuring van huisvesting, de wijze van financiering van deze huisvesting en de begrotingssterkte van de bouwafdelingen op de departementen.

Op grond hiervan dient onderzocht te worden wat het minimum takenpakket van het Rijk met betrekking tot de utiliteitsbouw is en in hoeverre dat gedecentraliseerd danwel geprivatiseerd kan worden. Hierbij dient in acht te worden genomen dat normstelling voor en toetsing van individuele bouwplannen een zekere deskundigheid vergen. Daar waar uniformiteit en beheersing van de kosten als uitgangspunten gelden, dienen normstellingen en -toetsing centraal te geschieden.

De meerderheid van de werkgroep verwacht dat op grond van dit onderzoek een totale (gemiddelde) besparing van wellicht 20% ten opzichte van het ijkpunt bereikt kan worden. Indien op deze wijze de besparing niet kan worden gerealiseerd, zullen voorstellen tot beperking van het bouwvolume in het rapport moeten worden opgenomen en de consequenties hiervan worden aangegeven.

Gezien de omvang van het aanbevolen onderzoek, wordt ervan uitgegaan dat dit vervolgonderzoek twaalf maanden zal vergen.



5 SAMENVATTING VAN HET EINDRAPPORT VAN DE WERKGROEP HEROVERWEGING UTILITEITSBOUW RIJKSOVERHEID.

5.1 Taakopdracht en onderzoeksopzet.

De taakopdracht van de werkgroep hield in de eerste plaats in het inzichtelijk maken van de betrokkenheid van het Rijk bij de utiliteitsbouw. Als uitgangspunt gold hierbij de vraag waar de investeringen in de betreffende utiliteitsbouw plaatsvinden en hoe deze beheerst worden c.q. kunnen worden. Dit vereist onder meer het in beeld brengen van de bestuurlijke verhoudingen op verschillende beleidsterreinen en van het proces van normstelling en normtoetsing. Het onderzoek diende zich vervolgens te richten op de ontwikkeling en/of aanpassing van de normering en op een meer stringente toepassing en handhaving daarvan.

Het begrip "utiliteitsbouw" is omschreven als huisvesting ten behoeve van allerlei nuttigheidsdoeleinden, zoals scholen, ziekenhuizen e.d. Om doublures met andere onderzoeken in heroverwegingsverband te voorkomen, alsook op grond van de beschikbare tijd, zijn een aantal deelterreinen buiten beschouwing gelaten. Deze betreffen de utiliteitsbouw door de Rijksgebouwendienst, door de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie, door de Nederlandse Spoorwegen en in het kader van de Monumentenzorg. Eveneens uitgezonderd is de utiliteitsbouw van de lagere overheden voor zover deze gefinancierd wordt uit het gemeente- en provinciefonds en uit locale heffingen. Gegevens van de rijksgebouwendienst zijn slechts als vergelijkingsmateriaal bij dit onderzoek betrokken.

Het onderzoek is voornamelijk tot stand gekomen op grond van enquêtes bij de voor dit onderzoek relevante departementen. Deze zijn: Justitie, Binnenlandse Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, Verkeer en Waterstaat, Landbouw en Visserij en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. De bemoeienis van al deze departementen met de utiliteitsbouw heeft betrekking op een veertigtal categorieën van gebouwen. Het totale hiermede gemoeide bedrag is meer dan f 4 miljard op jaarbasis. Dit bedrag omvat zowel investeringen als exploitatiekosten.

Het achterhalen van de voor het onderzoek benodigde informatie, die verspreid is over tal van afzonderlijke departementonderdelen en begrotingsposten, heeft een zeer groot deel van de beschikbare tijd in beslag genomen. Daarbij bleken betrouwbare gegevens over de ontwikkeling van de uitgaven over de laatste 10 jaar niet te achterhalen en moest worden volstaan met de gegevens over 1980 en het meest recente peiljaar (1984). Ook informatie over de utiliteitsbouw in andere landen bleek bij de departementen niet voorhanden.

De werkgroep heeft met deze beperkingen de inventarisatie en evaluatie van het beleid verricht en is niet toegekomen aan de ontwikkeling van concrete beleidsvarianten. In dit stadium is dan ook volstaan met het aangeven van wegen waarop beleidsvarianten op termijn zouden kunnen worden gerealiseerd.

5.2 Bevindingen.

5.2.1 Huisvestingsplan.

Onder huisvestingsplannen worden in dit rapport plannen verstaan waarin naast de huisvestingsbehoefte ook het bestand aan gebouwen is vastgelegd. Gebleken is dat voor zover er huisvestingsplannen bij de diverse departementen aanwezig zijn deze alle enige lacunes vertonen. De werkgroep is van mening dat de bestaande huisvesting in de huisvestingsplannen moet worden opgenomen en dat in deze plannen rekening moet worden gehouden met vervanging (op termijn) van de bestaande huisvesting. Voorts dienen er objectieve urgentiecriteria te worden geformuleerd en te worden gehanteerd.

5.2.2 Besluitvorming voorafgaand aan het realiseren van huisvesting.

Uit het onderzoek is gebleken dat bij de besluitvorming voorafgaand aan het realiseren van huisvesting een aantal zaken onvoldoende wordt overwogen. De werkgroep concludeert dat bij het overwegen van nieuwbouw ook de mogelijkheden om te kopen, te huren of te leasen aan de orde moet komen. Tevens moet naast een begroting van de investeringskosten ook die van de exploitatiekosten worden opgesteld. Bovendien dient voor ieder bouwproject een taakstellende budget te worden vastgesteld. De werkgroep is van mening dat de opbrengst van de verkoop van het oude gebouw dat niet meer aan de gebruikseisen voldoet aangewend zou moeten kunnen worden ter financiering van de vervangende nieuwbouw. Ook moeten bouwstops tijdens de uitvoering van de bouw worden vermeden in verband met hoge rente- en adviseurskosten.

5.2.3 Besluitvorming voorafgaand aan het realiseren van huisvesting.

Gebleken is dat de bouwvoorbereiding vaak op weinig systematische wijze plaats vindt. De werkgroep meent dan ook dat programma's van eisen systematisch moeten worden opgezet, dat er een uniforme systematiek moet komen voor taakstellend budgetten en dat het Rijk haar mogelijkheden als grootste opdrachtgever dient te benutten voor het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen en systemen, zoals aanbestedingsdocumenten, kostenbeheersingstechnieken, e.d.

5.2.4 Beheer belangrijker dan nieuwbouw.

Er is een erg groot, met Rijks- dan wel andere collectieve middelen gerealiseerd, gebouwenbestand ontstaan, dat tot toenemende beheersproblemen zal leiden. Tot op heden krijgt het beheer onvoldoende aandacht in het gevoerde huisvestingsbeleid terwijl de instrumenten om de voorraad goed te beheren veelal ontbreken.

De noodzaak van verdergaande investeringen in nieuwbouw kan belangrijk worden beperkt door intensiever gebruik (meer uren per dag), hogere bezettingsgraad (minder m² per gebruiker), medegebruik door derden, door het vorderen en hergebruik van overbodig geworden gebouwen en door beter onderhoud.

5.2.5 Beheersing van de exploitatiekosten van gebouwen.

Geconstateerd wordt dat onvoldoende aandacht geschonken wordt aan de beheersing van de exploitatiekosten van gebouwen.

Teneinde deze situatie te verbeteren moeten de verschillende kostencomponenten in de begrotingen van zowel de gesubsidieerde instellingen als de departementen beter worden gescheiden.

Tevens moet de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de investeringen in en voor de exploitatie van gebouwen binnen ieder departement zoveel mogelijk in één hand worden gelegd.

Daarnaast moeten de grondslagen van de exploitatiesubsidies periodiek worden getoetst.

Ook moeten de exploitatiesubsidies zodanig worden opgezet dat de ontvanger/gebruiker gestimuleerd wordt om exploitatiekostenbesparende maatregelen te nemen.

5.2.6 Normstelling.

Uit de inventarisatie blijkt dat voor zover er normen gehanteerd worden, deze nauwelijks onderling vergelijkbaar zijn.

De werkgroep concludeerde dat:

- op rijksniveau een stelsel (in de zin van terminologie, systematiek en berekeningswijze) van normen dient te komen op het gebied van oppervlakten, kwaliteit en kosten;
- per categorie gebouwen normen dienen te worden vastgesteld;
- de kostennormen regelmatig dienen te worden getoetst door middel van vergelijking met de werkelijke bouwkosten.



5.2.7 Bestuurlijke verhoudingen.

In dit rapport wordt onder bestuurlijke verhoudingen verstaan de gehele organisatie belast met het huisvestingsbeleid.

De werkgroep concludeert op grond van de geconstateerde verscheidenheid bij de departementen van procedures en voorschriften betreffende de goedkeuring van huisvesting, dat er één model-bouwregeling voor alle departementen ingesteld dient te worden.

Ten aanzien van de geconstateerde verschillen in de wijzen van planbehandeling bij de departementen, is de werkgroep van mening dat het opstellen van huisvestingsplannen decentraal zou kunnen plaatsvinden en dat daarentegen normstelling en toetsing centraal moeten geschieden.

5.3 Voorstellen.

De werkgroep doet de hiernavolgende onderzoeks- en beleids- aanbevelingen.

5.3.1 De vraag- en aanbodzijden van de utiliteitsgebouwen.

Een inventarisatie van de omvang, van de staat en van de benuttingsgraad van de gebouwenvoorraad zal inzicht verschaffen in de wijze waarop deze gebouwenvoorraad ingezet kan worden (aanbodzijde).

Naast de inventarisatie zal ook de erkende huisvestingsbehoefte (vraagzijde) vastgelegd moeten worden.

Op grond van beide inventarisaties zal het mogelijk worden om de reële behoefte aan nieuwe huisvesting te bepalen.

De verwachting mag worden uitgesproken dat door met name mede- en hergebruik van bestaande gebouwen, met het doel in huisvestingsbehoefte (incl. nieuwbouw) te voorzien, de huidige omvang van de huisvestingsbehoefte belangrijk gereduceerd kan worden en dat besparingen kunnen worden verkregen.

5.3.2 Normering.

De toepassing van normering zal in het algemeen tot doeltreffende en doelmatige uitgaven in de bouw leiden. Zowel met betrekking tot het voorgaande punt (vraag en aanbod van utiliteitsgebouwen) als met betrekking tot de bestuurlijke aspecten, spelen normen een essentiële rol. Dit (deel)onderzoek zal gericht moeten worden op het ontwikkelen van een uniforme systematiek van normen en op basis hiervan, op het ontwikkelen c.q. actualiseren van oppervlakenormen en van genormeerde kosten per functionele eenheid per sector.



Door de in gebruik zijnde oppervlakten van de geïnterpreteerde gebouwen voorraad te analyseren aan de hand van de ontwikkelde normen, zal inzicht verschaft worden in de mate waarin besparingen tot stand kunnen worden gebracht.

5.3.3 Exploitatie.

Uit het onderzoek is gebleken dat de beheersing van de exploitatiekosten van voorzieningen bij de erkenning van de bouwbehoefte veel meer aandacht moet krijgen. Onderzocht dient te worden hoe bij beslissingen over huisvesting rekening kan worden gehouden met de totale, met het gebruik van de huisvesting samenhangende, exploitatiekosten van de voorzieningen.

5.3.4 Bestuurlijke verhoudingen.

Geconstateerd is dat er per categorie gebouwen een relatie bestaat tussen procedures betreffende de goedkeuring van huisvesting, de wijze van financiering van deze huisvesting en de begrotingssterkte van de bouwafdelingen op de departementen.

Op grond hiervan dient onderzocht te worden wat het minimum takenpakket van het Rijk met betrekking tot de utiliteitsbouw is en in hoeverre dat gedecentraliseerd dan wel geprivatiseerd kan worden. Hierbij dient in acht te worden genomen dat normstelling voor en toetsing van individuele bouwplannen een zekere deskundigheid vergen. Daar waar uniformiteit en beheersing van de kosten als uitgangspunten gelden, dienen normstellingen en -toetsing centraal te geschieden.

Op grond van dit onderzoek wordt door een meerderheid van de werkgroep verwacht dat een totale (gemiddelde) besparing ten opzichte van het ijkpunt van wellicht 20% bereikt kan worden. Indien op deze wijze de besparing niet kan worden gerealiseerd, dienen voorstellen tot beperking van het bouwvolume te worden gedaan en de consequenties hiervan te worden aangegeven.

Deelnemerslijst Werkgroep Utiliteitsbouw Rijksoverheid.

ir. J.A.J. Huijbregts	Rijksgebouwendienst (voorzitter)
drs. N. van Donk	Min. van Financiën (secretaris)
mej. W.S. Aletrino	(adj. secretaris)
ir. E.H. Bourdrez	(rapporteur)
drs. W.J. Sleddering	Min. van Algemene Zaken
drs. F.J.J. Moné	Min. van Justitie
J.G.S. van Engen	Min. van Binnenlandse Zaken
mr. J.G. de Kok	Min. van Onderwijs en Wetenschappen Basisonderwijs Voortgezet en Beroepsonderwijs
J. Larooy	Hoger Onderwijs en wetenschap- pelijk Onderzoek
ir. L.A. Truyman	Min. van Financiën
drs. J.C. van Eerde	Min. van Financiën
drs. P.H.B. Pennekamp	Min. van Financiën
J.W.H. Zeegers	Min. van Financiën
drs. P.F. van Bezooijen	Min. van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
ing. L.L.G. Hendriks	Min. van Verkeer en Waterstaat
ir. D.J. Esselink	Min. van Landbouw en Visserij
Th.C.J. Straathof	Min. van Welzijn, Volksgezond- heid en Cultuur
drs. mr. J. van Wesemael	Min. van Welzijn, Volksgezond- heid en Cultuur

ALGEMENE TAAKOPDRACHT (TE BEANTWOORDEN VRAGEN) HEROVERWEGING 4e RONDEA. BESCHRIJVING VAN HET BELEID

1. Beschrijf het huidige beleid in termen van doelstellingen en instrumenten en de samenhang tussen beide. Geef aan op welke maatschappelijke problemen/behoefte het beleid gericht is.
2. Is de realisering van de doelstellingen min of meer objectief meetbaar? Zo ja, op welke wijze? Geef daarbij aan, of sprake is van het op termijn realiseren van een bepaald aspiratieniveau. Welk niveau is dit?
3. Welke collectieve uitgaven op rijksniveau zijn met het beleid gemoeid geweest (realisaties) in de jaren 1970, 1975, 1980 en welke bedragen zijn in de (bijgestelde) begroting 1984 en meerjarenramingen tot 1988 opgenomen¹? Specificiteer de meerjarencijfers voor het jaar 1988 naar economische categorieën²).
4. Welke beleidsvoornemens bevat het regeerakkoord ter zake van het te heroverwegen beleidsterrein?

B. EVALUATIE VAN HET BELEIDI. DOELSTELLINGEN

- I.1. Welke voor het beleidsterrein relevante veranderingen hebben zich voorgedaan ten opzichte van de uitgangssituatie ten tijde

-
- 1) Indien voor het betreffende beleidsterrein of voor bepaalde beleidsonderdelen geen meerjarenramingen beschikbaar zijn, dient te worden aangegeven welke andere officiële ramingen worden gehanteerd. Tevens kan worden aangegeven welke andere uitgaven voor het beleidsterrein relevant zijn (bijvoorbeeld uitgaven van de lagere overheden).
 - 2) Gedoeld wordt op het maken van een onderscheid tussen de volgende economische uitgavencategorieën: materiële overheidsconsumptie, personeel collectieve sector (lonen en salarissen), overheidsinvesteringen, overdrachtsuitgaven aan gezinnen, overdrachtsuitgaven aan bedrijven, en kostprijsverlagende subsidies/gebruikersbijdragen.

van het formuleren van de doelstellingen (maatschappelijke situatie, demografische ontwikkeling, economisch perspectief e.d.)? Waren deze ontwikkelingen (te) voorzien en verdisconteerd in het beleid?

- I.2. Zijn de doelstellingen en/of het aspiratieniveau in de loop van de tijd gewijzigd? Was dit wel of niet het gevolg van een bewuste beleidsbelissing?
- I.3. In hoeverre zijn de doelstellingen en/of het aspiratieniveau bepaald door historisch gegroeide verhoudingen, afspraken, gewekte verwachtingen en (vermeende) verkregen rechten?
- I.4. Is er aanleiding thans de doelstellingen en/of het aspiratieniveau te herzien?

II. Instrumenten

- II.1. Op welke wijze en in welke mate dragen de gehanteerde instrumenten bij - ook rekening houdend met de verwachte ontwikkeling van het beleidsterrein - aan de realisering van de beschreven doelstellingen? In hoeverre is dit te meten? Verschaf zo mogelijk kwantitatieve gegevens. In hoeverre zijn de doelstellingen thans reeds gerealiseerd?
- II.2. Is er sprake van overlapping van instrumenten binnen hetzelfde beleidsterrein of met instrumenten op andere beleidsterreinen?
- II.3. Wat zijn de kosten per afzonderlijk instrument? Kunnen deze worden teruggebracht zonder wezenlijke aantasting van de realisering van de doelstellingen?
- II.4. Zijn er andere instrumenten of combinaties van instrumenten denkbaar waarmee in gelijke mate de doelstellingen worden gerealiseerd? Kunnen deze instrumenten tot een geringer budgettair beslag leiden?
- II.5. Hoe is het gesteld met de beheersbaarheid van de uitgaven op het beleidsterrein? Kan deze worden verbeterd?
- II.6. Veroorzaakt het beleid belangrijke positieve en negatieve effecten op de realisering van andere doelstellingen van het beleid van de rijksoverheid? Welke zijn die effecten? In hoeverre zijn deze meetbaar? Verschaf zo mogelijk kwantitatieve gegevens.

III. De inrichting van allocatie en distributie

III.1. Privatisering en deregulering

Indien het beleid van de rijksoverheid betrekking heeft op voorzieningen die in de marktsector geproduceerd worden of zouden kunnen worden, beantwoordt dan de volgende vragen:

- a. Welke zijn die voorzieningen?
- b. Beschrijf de aard van de overheidsbetrokkenheid bij de functies planning/regulering en productie van de betrokken voorziening(en) alsmede de organisatorische/juridische vorm van de overheidsbetrokkenheid.
- c. Indien de bestaande vorm van overheidsbetrokkenheid de functie planning/regulering betreft, maar de productie plaats heeft in de marktsector, welke kosten veroorzaken de desbetreffende wettelijke voorschriften dan in de marktsector? Geef een kwalitatieve aanduiding en zo mogelijk een kwantitatieve raming.
- d. Welke waren de oorspronkelijk motieven voor de beschreven functionele en organisatorische/juridische overheidsbetrokkenheid en in hoeverre zijn deze in de huidige economische en maatschappelijke situatie nog aanvaardbaar c.q. noodzakelijk?
- e. Is op basis van de thans nog geldende motieven een vermindering van de overheidsbetrokkenheid bij een of meer van de beschreven functies (privatisering of deregulering) denkbaar? Geef hierbij in ieder geval aandacht aan de mogelijkheid van volledige afstoting van alle functies naar de marktsector en aan uitbesteding.
- f. Is op basis van de thans nog geldende motieven een verandering van de organisatorische/juridische vorm van de overheidsbetrokkenheid mogelijk (een - meer zelfstandige - vorm van publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid, een - andere - vorm van privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid)?

III.2. Decentralisatie

Indien de rijksoverheid voorzieningen produceert die ook door de lagere overheid geproduceerd zouden kunnen worden of indien de rijksoverheid de voorzieningen die de lagere overheid produceert middels een specifieke uitkering financiert, beantwoordt dan de volgende vragen:

- a. Welke zijn die voorzieningen (per categorie)?
- b. Wat zijn de motieven voor de betrokkenheid van de rijksoverheid bij de produktie of financiering van de voorziening?
- c. Indien de produktie van de voorziening is, of zou worden, overgelaten aan de lagere overheid, eventueel gepaard gaande met regulering door de rijksoverheid, welke financieringsvorm komt dan het meest in aanmerking (specifieke uitkering, algemene uitkering, tarief, doelheffing, eigen belasting)? Indien de bestaande financieringsvorm een specifieke uitkering is, welke uitvoeringskosten zijn hieraan dan op rijksniveau en op het niveau van de lagere overheid verbonden?

III.3. Profijtbeginssel

Indien door het beleid van de rijksoverheid (in de markt- of overheidssector geproduceerde) voorzieningen beneden de prijs ter beschikking worden gesteld, ofschoon het in rekening brengen van de kostprijs technisch denkbaar is, beantwoordt dan de volgende vragen:

- a. Welke motieven kunnen voor de prijssubsidiëring worden aangevoerd?
- b. Aan welke groep(en) komt de verlaagde prijs ten goede (tertiaire inkomensverdeling)?
- c. Wat zijn de effecten van vermindering van de prijssubsidie op het gebruik van de voorziening?

IV. Beleid in het buitenland

- IV.1. In welke andere OESO-landen - waar de algemene maatschappelijke omstandigheden met betrekking tot het beleidsterrein vergelijkbaar zijn met die in Nederland - is het beleid aanzienlijk anders opgezet dan in Nederland? Wat zijn de belangrijkste verschillen?
- IV.2. In welke mate worden de in de Nederlandse situatie geldende doelstellingen en/of aspiratieniveaus in deze landen gerealiseerd?
- IV.3. Zijn de kosten van het beleid (budgettair beslag) in deze landen relatief (naar de relevante maatstaven) geringer? Zo ja, waaraan is dat toe te schrijven?
- IV.4. Zijn er kostenbesparende elementen in het beleid in deze landen die de overweging verdienen ook in Nederland te worden toegepast?

C. BELEIDSARIANTEN

De te ontwikkelen varianten dienen alle te resulteren in besparingen ten opzichte van de raming van het uitgavenniveau 1988 zoals voorzien in de meerjarenramingen van de Miljoenennota 1984 (het 'ijkpunt'³). Bij de kwantificering van de beleidsvarianten dient een zogenaamde bruto-benadering te worden toegepast, dat wil zeggen, dat indirecte gevolgen voor het budget (belastingopbrengsten, sociale premies, werkloosheidsuitkeringen etc.) buiten de kwantificering blijven⁴).

3) 1988 is het laatste jaar waarover ten tijde van het begin van het onderzoek, meerjarenramingen beschikbaar zijn. Hierbij dienen bijstellingen van de meerjarenramingen op grond van besluitvorming die sinds de Miljoenennota 1984 heeft plaatsgevonden in aanmerking genomen te worden. Hieronder vallen ook de maatregelen voortvloeiend uit de zgn. 2%-operatie voorzover deze ten tijde van het begin van het onderzoek voldoende zijn geconcretiseerd. Wanneer het betrokken beleid een aflopend karakter heeft dan wel de raming van het uitgavenniveau in 1988 volgens de meerjarenramingen om andere reden aanzienlijk lager is dan de uitgaven in 1984, dan dient het ijkpunt in overleg met de Ambtelijke Commissie Heroverweging mede betrekking te hebben op of afgeleid te worden van de meerjarenramingen voor tussenliggende jaren (1986 en 1987).

4) Deze indirecte gevolgen zijn alleen op verantwoorde wijze te kwantificeren via een macro-economisch model en dan nog alleen indien de alternatieve aanwending van de vrijkomende middelen (lastenverlichting, verhoging andere uitgaven, tekortreductie) bekend is. Extra inkomsten uit hoofde van toepassing van het profijtbeginsel behoren niet tot de indirecte gevolgen als hier bedoeld.

1. Ontwerp tenminste⁵):
 - a. een beleidsvariant die leidt tot een 20% besparing ten opzichte van het 'ijkpunt';
 - b. 2 à 3 andere beleidsvarianten die leiden tot besparingen ten opzichte van het 'ijkpunt';

Geef van elk van de varianten de besparingen aan op de collectieve uitgaven voor de afzonderlijke jaren 1986-1989. Specificeer voor het jaar 1989 de besparingen naar economische categorieën. Geef voor de relevante varianten aan of ook in de jaren na 1989 besparingen zullen resulteren⁶).
2. Geef aan op welke gronden de beleidsvarianten gekozen c.q. ontwikkeld zijn. Geef daarbij tevens aan, op welke wijze de varianten aansluiten op de uitgevoerde evaluatie.
3. Geef in ieder geval kwalitatief, en zoveel mogelijk kwantitatief, de effecten aan van iedere beleidsvariant op:
 - a. de mate van realisering van de betreffende (evt. herziene) doelstellingen en andere doelstellingen van de overheid;
 - b. de werkgelegenheid in de kwartaire sector (ten opzichte van het actuele niveau en ten opzichte van het in de meerjarenramingen voorziene niveau), alsmede de directe werkgelegenheid in de marktsector;
 - c. de inkomensverdeling (primair, secundair en tertiair);
 - d. de kosten die ten laste van de lagere overheden komen in de afzonderlijke jaren 1986-1989.
4. Dienen de beleidsvarianten gepaard te gaan met beleidswijzigingen op andere terreinen?

⁵) Maatregelen waartoe voor de derde dinsdag in september (Miljoenennota 1985) is besloten, mogen niet worden opgenomen als beleidsvarianten in een heroverwegingsrapport. Dit geldt ook voor de maatregelen voortvloeiend uit de zgn. 2%-operatie voorzover deze voor de genoemde datum voldoende zijn geconcretiseerd.

⁶) De periode 1986-1989 waarvoor de besparingen moeten worden aangegeven is een vierjarenperiode gerekend vanaf het eerste begrotingsjaar (1986) waarin de besluitvorming over het op te stellen heroverwegingsrapport een budgettaire effect kan hebben. Het verdient de aandacht dat de periode waarover de budgettaire effecten moeten worden aangegeven (1986-1989) verder doorloopt dan het jaar waaraan het ijkpunt wordt ontleend (1988).

5. Welke effecten brengen de beleidsvarianten met zich mee voor de organisatie(s) die zich met de voorbereiding en/of uitvoering van het heroverwogen beleid bezighouden? Geef aan, met name indien bepaalde beleidsvarianten leiden tot aanzienlijk verlies aan arbeidsplaatsen, op welke wijze de gevolgen in de personele sfeer kunnen worden opgevangen.

6. Wat is voor de diverse beleidsvarianten de termijn waarop realisering mogelijk is? Welke maatregelen dienen te worden getroffen voor de implementatie van de beleidsvarianten (bijvoorbeeld wetswijzingen, herziening van afspraken/toezeggingen e.d.) en wat is het tijdschema daarvoor?

Heroverweging
4e ronde

Werkgroep
Utiliteitsbouw
Rijksoverheid
Taakopdracht

onderzoeksopzet werkgroep Utiliteitsbouw Rijksoverheid.

Inleiding.

Utiliteitsbouw is een instrument om gestalte te geven aan diverse departementale beleidsterreinen. Door dit instrumentale kenmerk behoeft de vraagstelling opgenomen in de algemene taakopdracht aangepast te worden. Een verdere aanpassing is eveneens nodig in verband met de in de taakomschrijving van de werkgroep opgenomen vragen waarop het onderzoek zich dient te richten. Deze zijn:

- waar vinden de investeringen plaats
- hoe worden deze investeringen beheerst. Hierbij dient inzicht verschaft te worden in de bestuurlijke verhoudingen en in de normstelling en normtoetsing.

Taakafbakening.

Het onderzoek zal zich richten op het hele gebied van de Utiliteitsbouw waarbij de Rijksoverheid bestuurlijk optreedt en/of de financiële gevolgen van het bouwbeleid draagt. Het accent van het onderzoek zal liggen op het verkrijgen van inzicht in de bestuurlijke verhoudingen en in het proces van normstelling en normtoetsing.

Tevens zal worden onderzocht of verbetering c.q. wijziging van de bestuurlijke verhoudingen zinvol is en waar mogelijk bezuinigingen in de realisatie van de Utiliteitsbouw kunnen worden gevonden.

Onder Utiliteitsbouw wordt in dit onderzoek alle gebouwen verstaan met uitzondering van de woningbouw.

Inleiding.

taakopdracht.

A. Beschrijving van het beleid.

I. Inventarisatie.

Per departement en per beleidssector dient aangegeven te worden waar investeringen plaatsvinden en van welk beleid deze het gevolg zijn.

- 1e In hoeverre is er sprake van een duidelijk bouwbeleid en op welke doelstellingen c.q. wettelijke voorschriften is dit gebaseerd.
- 2e Geef aan in hoeverre de bestaande behoefte aan huisvesting is vervuld dan wel op welke termijn dit het geval zal zijn.
- 3e Welke collectieve uitgaven op rijksniveau dan wel door het Rijk gecontroleerde uitgaven zijn met het bouwbeleid gemoeid geweest in 1980 en welke bedragen zijn in de (bijgestelde) begroting 1984 en meerjaren ramingen tot 1988 opgenomen.
Specificeer zo mogelijk de uitgaven t.b.v. nieuwbouw, uitbreiding e.d., en voor het in goede staat houden van het bestaande gebouwenbestand. Geef zo mogelijk aan wat de exploitatie gevolgen van het bouwen over genoemde jaren waren c.q. zullen zijn.

4e Welke beleidvoornemens bevat het regeerakkoord, en wat zijn de directe of indirecte gevolgen op het bouwbeleid geweest.

II. Hoe worden de investeringen in de Utiliteitsbouw beheerst.

Dit onderdeel beoogt inzicht te geven in de wijze van beheersing van de huisvestingsvraag en de uitgaven t.b.v. de huisvesting.

1. Bestuurlijke verhoudingen.

- a. Geef de wijze van besluitvorming weer, zowel in de planning van voorzieningen als de bouwkundige realisatie ervan.
- b. Beschrijf de structuur en omvang van de ambtelijke organisatie per departement (c.q. per sector) belast met de voorbereiding en uitvoering van de besluitvorming. Maak hierbij zo mogelijk het onderscheid tussen de beleidvoorbereiding en de bij de realisering (het bouwen) betrokken afdelingen.

2. Normstelling en normtoetsing.

- a. Planningsmatige aanpak. (beleidsvoorbereiding)
 - Op basis van welke normen wordt de behoefte vastgesteld
 - Hoe wordt de prioriteit van voorzieningen bepaald
 - Hoe wordt een evenwichtige spreiding (geografisch) van de voorzieningen bereikt.
- b. Per voorziening.
 - Zijn er ruimtelijke en/of kwaliteitsnormen voor het voorzieningenniveau, hoe wordt dit anders bepaald
 - Zijn er financiële normen voor investeringen en/of exploitatie (Geef aan per soort voorziening de bouwkosten (NEN 2631) per bruto m² gebouw, alsmede bestaande normvergoedingen per gehanteerde eenheid)
 - In hoeverre en op welke wijze worden de projecten op bovenstaande normen beoordeeld.
- c. Bouwproces.
 - Welke voorbereidingswijze wordt gevolgd (wel of niet inschakelen architecten en adviseurs)
 - Welke aanbestedingsvormen worden gekozen en waarom
 - Wordt de uitvoering van de bouw gecontroleerd
 - Vindt nacalculatie, evaluatie plaats.

B. Evaluatie van het beleid.

I. Doelstellingen.

- 1e In hoeverre zijn veranderingen opgetreden of zullen deze optreden in de bestuurlijke verhoudingen en de normstelling en toetsing t.o.v. de bedoeling van de relevante wettelijke basis van het bouwbeleid.
- 2e Is het wenselijk om tot herziening van doelstellingen c.q. wettelijke voorschriften te komen.

II. Instrumenten.

- 1e Heeft het gevoerde bouwbeleid het verwachte resultaat opgeleverd, hoe wordt dit gemeten. Is in de toekomst een wijziging in dit beleid te verwachten. (minder nieuwbouw, verschuiving naar herbestemming, onderhoud)
- 2e Is per departement aan te geven in hoeverre overlapping tussen beleidsterreinen bestaat.
- 3e Kunnen de doelstellingen ook met andere bouwkundige voorzieningen worden gerealiseerd, welke leiden tot een geringer budgettair beslag in de zin van investeringen en exploitatie.
- 4e Hoe kan de beheersbaarheid van de uitgaven worden verbeterd, denk hierbij tevens aan de bestuurlijke verhoudingen en de wijze van toetsing.

Heroverweging
de Rende

Werkgroep
Utiliteitsbouw

Werkwijze en tijdsplanning.

1e fase

Binnen de werkgroep zullen afspraken gemaakt worden over taken en verantwoording werkgroepleden.

Het onderzoeksgebied zal nader moeten worden bepaald terwijl een onderzoeksplan en tijdschema moet worden opgesteld. Voor 15 mei dient het onderzoeksplan aan de Ambtelijke Commissie Heroverweging te worden aangeboden.

2e fase

De diverse departementale vertegenwoordigers in de werkgroep dienen de vragen gesteld onder A. van de taakopdracht per departement te beantwoorden.

Het kan noodzakelijk blijken dat hiertoe binnen het departement gegevens verzameld c.q. omgewerkt moeten worden.

Op basis van de diverse inventarisaties zal de werkgroep een totaal overzicht maken en hierbij aangeven de samenhang van het bouwbeleid dan wel het ontbreken hiervan.

3e fase

De vragen gesteld onder B. van de taakopdracht zijn gericht op de noodzaak c.q. mogelijkheid van verandering behalve beantwoording per departement zullen deze vragen ook over het bouwbeleid in de Utiliteitsbouw als geheel moeten worden gesteld.

De werkgroep zal in deze fase de uitgangspunten voor de later op te stellen beleidsvarianten moeten opstellen.

4e fase

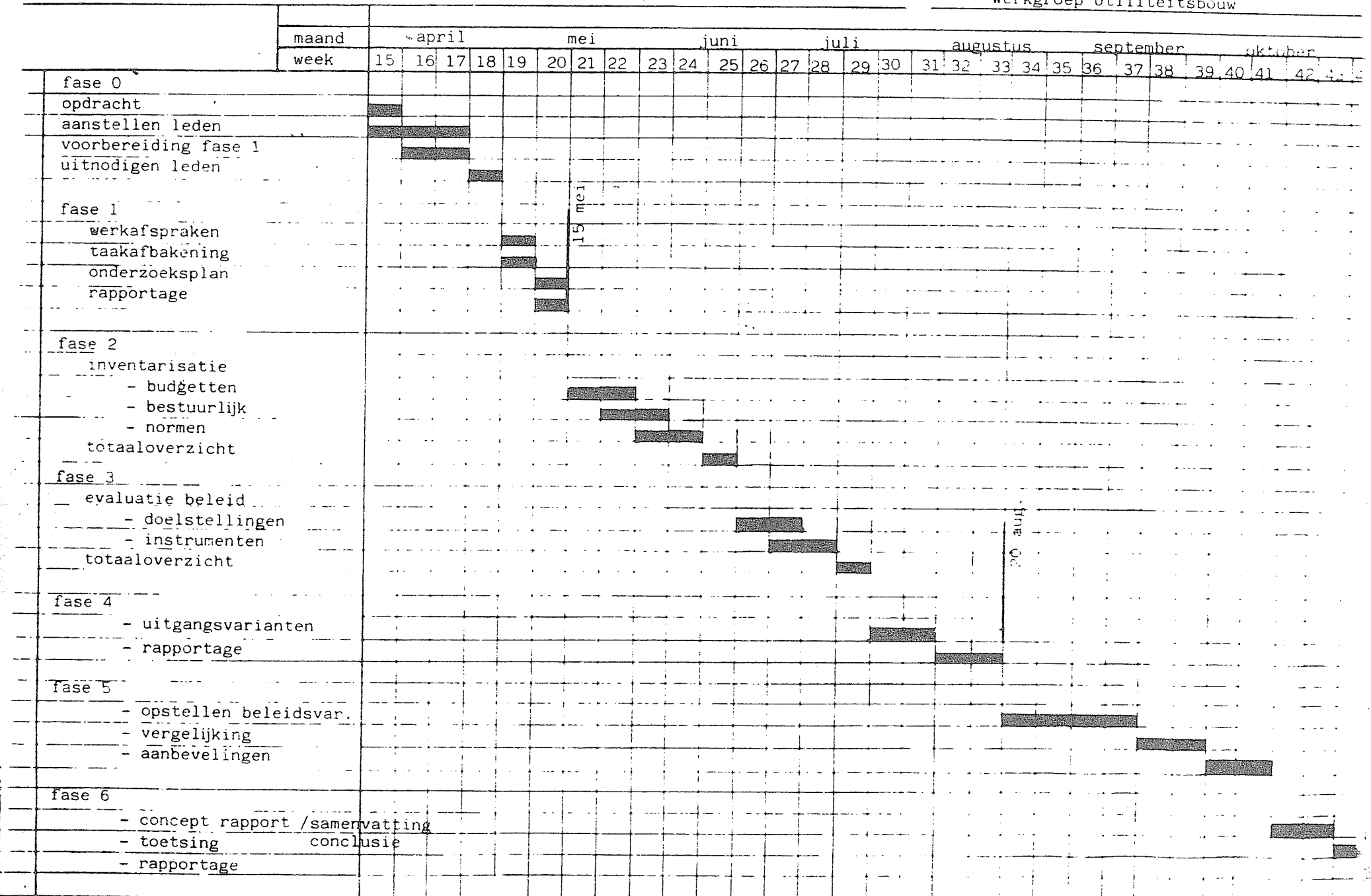
De resultaten van de 2e en 3e fase zullen in een tussenrapportage worden omgezet welke voor 20 augustus '84 aan de Ambtelijke Commissie Heroverweging moeten worden aangeboden.

5e fase

De beleidsvarianten moeten worden uitgewerkt en aanbevelingen dienen te worden opgesteld.

6e fase

De eindrapportage dient te worden opgesteld en na interne goedkeuring en eventuele aanpassingen voor 15 november '84 te worden afgerond.



15 mei

20 aug.

Conclusies van de Ambtelijke Commissie Heroverweging naar aanleiding van de gesprekken met de voorzitters van de heroverwegingswerkgroepen (vierde ronde) op 7 juni, 15 juni, 19 juni, 21 juni en 26 juni 1984

7. Utiliteitsbouw

1. De Ambtelijke Commissie Heroverweging kan zich verenigen met de door de werkgroep voorgestelde onderzoeksopzet, met inachtneming van de volgende punten.
2. De werkgroep zal de kosten van het beleid alleen berekenen voor 1980 en de periode 1984-1988 en niet voor 1970 en 1975. Wel zal een indicatie worden gegeven van de omvang van de groei in het afgelopen decennium.
3. In het 'ijkpunt' (de kosten van het beleid in 1988) zullen worden begrepen de kosten van het bouwbeleid die (mede) via de Rijksbegroting worden gefinancierd alsmede die waarvoor een rijksgarantiestelling geldt behoudens de kosten van bouwprojecten in het buitenland en van bouwprojecten van de lagere overheid voorzover gefinancierd uit het gemeente- en provinciefonds en lokale heffingen. Daarnaast zal het gehele bouwbeleid ten behoeve van de kwartaire sector waarvoor de Rijksoverheid bestuurlijk en normerend optreedt, in het onderzoek worden betrokken. Voorzover de beleidsvarianten betrekking hebben op het bestuurlijk en normerend optreden van de Rijksoverheid zal worden aangegeven welke besparingen daaruit voortvloeien voor de in het ijkpunt begrepen uitgaven.
4. De voorgeschreven 20%-beleidsvariant zal worden ontwikkeld. Voorzover deze niet kan worden gerealiseerd door middel van beleidsvarianten op het gebied van normering en handhaving van normen, zullen voorstellen tot beperking van het bouwvolume worden opgenomen met een beschrijving van de consequenties daarvan.
5. Informatie over het bouwbeleid in het buitenland en over de reguleringen die het bouwbeleid extern beïnvloeden (brandvervoorschriften, milieuwetgeving etc.) moet in beginsel op de departementen aanwezig zijn. Indien dit niet het geval blijkt en deze informatie evenmin binnen de onderzoeksperiode valt te achterhalen, dient zulks in het eindrapport te worden vermeld. Voordat eventueel besloten wordt een beroep te doen op een extern adviesbureau moet nader overleg plaatsvinden met de Ambtelijke Commissie Heroverweging.

Onderverdeling investeringskosten.

De investeringskosten worden als volgt onderverdeeld:

- 1 Grondkosten.
 1. Verwerving
 2. Infrastructurele voorzieningen.
 3. Bouwrijp maken.

- 2 Bouwkosten.
 1. Bouwkundige werken.
 2. Installaties.
 3. Vaste inrichting.

- 3 Inrichtingskosten.
 1. Bedrijfsinstallaties.
 2. Losse inrichting.
 3. Werken t.b.v. bedrijfsinstal.
en losse inrichting.

- 4 Bijkomende kosten.
 1. Voorbereidings- en begeleidingskosten (adviseurs).
 2. Heffingen (leges, precario, aansluitkosten).
 3. Verzekeringen.
 4. Aanloopkosten.
 5. Financieringskosten.
 6. Risicoverrekening.
 7. Onvoorzien.
 8. Onderhoud terrein.
 9. Omzetbelasting.

Voor verdere onderverdeling zie NEN 2631.

Onderverdeling exploitatiekosten van gebouwen.

De exploitatiekosten worden in NEN 2632 als volgt onderverdeeld.

1 Vaste kosten.

Vaste kosten zijn de kosten, in de meeste gevallen verbonden aan het in eigendom van onroerend goed, zoals ondergenoemd:

- rente;
- vervangingsreserve (ook afschrijving genoemd);
- erfpachtcanon;
- huur;
- huurderving;
- belastingen en andere heffingen;
- verzekeringskosten.

2 energiekosten.

Energiekosten zijn de kosten van energieverbruik in of aan onroerend goed. Deze kosten worden onderscheiden in kosten ten gevolge van o.a. het verbruik van:

- elektriciteit;
- brandstoffen (gas, kolen, olie);
- stadsverwarming;
- andere energiebronnen (wind, zon, kernenergie);
- water.

3 Onderhoudskosten.

Onderhoudskosten worden onderscheiden in kosten van:

1. **technisch onderhoud:** de kosten die voortvloeien uit het instandhouden van functies van het onroerend goed door middel van herstellen, vervangen en andere soortgelijke activiteiten;
2. **schoonmaakonderhoud:** de kosten voor het verwijderen van vuil en voor het reinigen zowel aan de binnenzijde als aan de buitenzijde van het gebouw en op het terrein.

4 Administratieve beheerskosten.

De administratieve beheerskosten zijn de kosten van de administratie, uitsluitend met betrekking tot het beheer van het onroerend goed.

Voorbeelden: verhuurkosten, bemiddelingskosten, boekhouding, administratieve personeelskosten.

5 Specifieke bedrijfskosten.

Specifieke bedrijfskosten zijn de kosten van het gebruik van onroerend goed die voortvloeien uit het functioneren van het bedrijf, afhankelijk van de aard hiervan of van de bestemming van het gebouw en terrein.

Dit zijn specifieke kosten, die niet onder 3.2 t/m 3.5 vallen, zoals bewakingskosten en beveiligingskosten.

Bewakingskosten kunnen tevens worden gemaakt tijdens uitsluitend het in eigendom hebben van onroerend goed.