



INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK

HUISVESTING VAN KOSTENDEKKENDE RIJKSDIENSTEN

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1989

DEELRAPPORT NR. 5



## INHOUDSOPGAVE

	pag.
1. Inleiding	1
1.1. Opdracht	1
1.2. Taakafbakening en werkwijze	1
2. Inkomsten genererende diensten	3
3. Huisvesting van rijksdiensten	8
3.1. Taak en werkwijze van de Rijksgebouwendienst	8
3.2. Het huisvestingsproces en het allokatie-mechanisme	10
3.3. Vergelijking met het buitenland	13
4. Huisvestingskosten	15
4.1. Uitgaven versus kosten	15
4.2. Kostenmodellen	17
4.3. IWTR-rapport	19
4.4. Oppervlak, personeel en huisvestingskosten	20
5. Beleidsvarianten	21
5.1. Uitgangspunten	21
5.2. Varianten	22
5.2.1. Variant 1 Vergroting van inkomsten door hogere tarieven	22
5.2.2. Variant 2 Kostenbesparing	25
5.2.3. Variant 3 Doorberekening aan inkomstengenererende diensten	26
5.2.4. variant 4 Gecombineerde en gefaseerde invoering	28
6. Slotbeschouwing	31
Samenvatting	32
Bijlagen	
1. Samenstelling van de werkgroep	
2. Verdeling van inkomstenposten naar kostendekkendheid	
3. Verdeling van inkomstenposten naar tariefgrondslag	
4. Inventarisatie van inkomstengenererende diensten	
5. Buitenlandse huisvestingsdiensten	
6. Huisvestingskosten op basis van vloeroppervlak	
7. Huisvestingskosten voor 19 diensten	

## 1. Inleiding

### 1.1. Opdracht

De onderzoeksopdracht zoals vastgesteld in de Ministerraad van 6 juli 1987 luidt als volgt:

"Diverse rijksdiensten beschikken over eigen inkomsten. Het valt te overwegen aan deze diensten de huisvestingskosten in rekening te brengen welke thans onder meer ten laste van de Rgd-begroting komen. De diensten zouden deze kosten in de tarieven en prijzen aan derden kunnen verdisconteren.

De heroverwegingsstudie dient daarbij onder meer antwoord te geven op de vragen:

- welke rijksdiensten leveren diensten c.q. goederen aan derden?
- worden voor deze diensten en goederen tarieven c.q. prijzen berekend?
- in hoeverre zijn deze prijzen c.q. tarieven gebaseerd op kostprijsberekeningen?
- zijn in de tarieven huisvestingskosten begrepen? En zo ja op welke wijze worden deze bepaald?
- door wie worden de huisvestingskosten gedragen?

Op basis van deze inventarisatie dient een analyse plaats te vinden van mogelijkheden de kosten van huisvesting geheel of gedeeltelijk door te berekenen aan derden. Daarbij dient ondermeer aandacht te worden gegeven aan de wijze waarop de kosten van huisvesting kunnen worden bepaald. Tevens dient in het onderzoek aandacht te worden besteed aan de verkoopopbrengsten verband houdend met huisvesting".

Aan het onderzoek is in de heroverwegingswerkgroep deelgenomen door vertegenwoordigers van de departementen van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken, Financiën, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (zie bijlage 1).

### 1.2. Taakafbakening en werkwijze

Uitgaande van de opdracht heeft de heroverwegingswerkgroep zich in het bijzonder gericht op:

- inventarisatie van inkomsten genererende diensten;
- ontwikkeling van kostendoorberekeningssystemen.

Ten aanzien van de zinsnede uit de opdracht "Tevens dient in het onderzoek aandacht te worden besteed aan de verkoopopbrengsten verband houdend met huisvesting" is in overleg met de Ambtelijke Commissie Heroverweging, ter voorkoming van dubbel werk, besloten dit aspect buiten het onderzoek te plaatsen. Dit onderwerp wordt behandeld in het door de Rgd opgestelde beleidsrapport over de huisvesting van rijksdiensten, het Rijkshuisvestingsplan.

De berekeningswijze van huisvestingskosten heeft de werkgroep afgestemd op de bevindingen van de Interdepartementale Werkgroep Tariefopbouw Rijksdienst (IWTR).

De heroverwegingswerkgroep heeft in het rapport een aantal varianten ontwikkeld voor doorberekeningssystemen van huisvestingskosten aan rijksdiensten die tegen prijzen en tarieven goederen en diensten leveren aan derden. In hoeverre deze prijzen ook kunnen worden aangepast teneinde de huisvestingskosten te kunnen dekken, is een (politieke) vraag die buiten het onmiddellijke bereik van de werkgroep ligt.

Voor de inventarisatie- en onderzoekswerkzaamheden ten behoeve van het beschrijvende gedeelte van het rapport is in overleg met de Ambtelijke Commissie Heroverweging het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven ingeschakeld. Het betrof voornamelijk werkzaamheden ten behoeve van een inventarisatie van een aantal kostendekkende diensten, alsmede een tweetal case-studies.

Het rapport is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 worden de geselecteerde inkomstengenererende diensten geanalyseerd aan de hand van twee gezichtspunten, namelijk de mate van kostendekking, en de aan de voor de tarieven en prijzen ten grondslag liggende kostprijscalculatie. In hoofdstuk 3 komen de taak en werkwijze van de Rgd, het huisvestingsproces en het allocatiemechanisme, en enige voorbeelden uit het buitenland aan de orde.

Hoofdstuk 4 gaat in op kostenmodellen en bevat een globale indicatie van de huisvestingskosten van de inkomstengenererende diensten.

In hoofdstuk 5 worden enige varianten ontwikkeld, gericht op inkomstenvergroting, kostenbesparing, doorberekening en een combinatie daarvan.

Het rapport wordt afgesloten met een slotbeschouwing.



## 2. Inkomsten genererende diensten

Door de werkgroep is een inventarisatie gemaakt van ontvangsten die verband houden met door de overheid aan derden geleverde goederen en diensten.

De inventarisatie is uitgevoerd aan de hand van de toelichtende staat van ontvangsten uit de rijksbegroting 1988. Daarbij is een aantal beperkingen aangebracht.

De levering van goederen en diensten tussen rijksdiensten onderling is buiten beschouwing gelaten.

Inkomsten die betrekking hebben op boeten, belastingen en heffingen, les- en collegegelden, examengelden en ontvangsten die betrekking hebben op verstrekkingen in de personele sfeer zijn eveneens niet nader geïnventariseerd. In enkele gevallen, bijv. luchtverkeersbeveiliging, is de relatie tussen heffing en verleende dienst zodanig dat de desbetreffende ontvangsten toch zijn meegenomen in de inventarisatie.

Bovendien zijn uitsluitend ontvangsten of groepen van ontvangsten groter dan 1 mln opgenomen op grond van de overweging, dat boven deze grens de huisvestingskosten substantieel kunnen zijn, ervan uitgaande dat het aandeel van de huisvesting bij volledige doorberekening 15% van de ontvangsten bedraagt, en dat gegeven de beperkte onderzoekstijd en -opzet het niet doelmatig en efficiënt is om een uitputtende inventarisatie van alle kleinere posten uit te voeren.

De werkgroep is van oordeel dat de op deze wijze geselecteerde 62 posten met een totaal aan ontvangsten van 2,26 mld voldoende zijn voor een representatieve analyse. De werkgroep heeft enerzijds een globale analyse uitgevoerd van alle geselecteerde posten, en anderzijds getracht door middel van twee case-studies (Kadaster en KNMI) een gedetailleerder inzicht te verkrijgen. Geconstateerd moet worden dat de administraties van de geanalyseerde diensten niet voldoende zijn ingericht voor het beantwoorden van een op de bedrijfseconomische aspecten van de huisvesting gerichte vraagstelling.

Deze vraagstelling omvatte de volgende aspecten:

- in welke mate is er sprake van een rijksdienst met kostendekkende exploitatie (zie bijlage 2)?
- of en op welke wijze is het tarief dat door de desbetreffende dienst in rekening wordt gebracht, op kostprijscalculatie, danwel op andere overwegingen gebaseerd (zie bijlage 3)?
- of en zo ja in hoeverre zijn in de tarieven daadwerkelijk de huis-

vestingskosten begrepen?

In bijlage 4 wordt een toelichtend overzicht gegeven van de resultaten van de uitgevoerde inventarisatie.

In tabel 1.1. zijn de inkomsten van de diensten, in totaal 2,26 mld, gerangschikt naar twee gezichtspunten, namelijk de mate van kostendekking, en de grondslagen voor de gehanteerde prijzen en tarieven. Daarbij is naast de bedragen voor de verschillende inkomstencategorieën tussen haakjes aangegeven om hoeveel posten het gaat.

Tabel 1.1.: Inkomsten, mate van kostendekking en tarief- en prijsgrondslag

Bedragen in mln. gul- dens en (.) aantal pos- ten, uit bijlage 4	Inkomsten dekken de kosten van alle activiteiten		Totaal
	volledig	gedeeltelijk	
Tarief met kostprijs- kalkulatie			
- IWTR-richtlijn*	317 (6)	183 (12)	500 (18)
- Onvolledige kalkula- tie	63 (3)	145 (4)	208 (7)
- Anders	206 (2)	190 (7)	396 (9)
Subtotaal	586 (1)	518 (23)	1104 (34)
Tarief zonder kost- prijskalkulatie			
- Marktprijs	446 (5)	66(4)	512 (9)
- Andere motieven	0 (0)	649 (19)	649 (19)
Subtotaal	446 (5)	715 (23)	1161 (28)
Totaal	1032 (16)	1233 (46)	2265 (62)

\* IWTR = Interdepartementale Werkgroep Tariefopbouw Rijksoverheid

In tabel 1.1. zijn de geïnventariseerde inkomsten verdeeld naar de mate van kostendekking, waarop het eerste deel van de vraagstelling

betrekking heeft.

De mate waarin van kostendekking gesproken kan worden is afhankelijk van de vraag of alle, dan wel slechts een deel van de activiteiten en kosten van de desbetreffende dienst in ogenschouw worden genomen. Een aantal diensten houdt slechts rekening met de werkzaamheden die direct te maken hebben met de produktie van de geleverde goederen en diensten. Bijvoorbeeld: worden er voor de scheepsroutering van het KNMI tarieven berekend, waarbij de kosten van de wetenschappelijke onderzoeksactiviteiten buiten beschouwing gelaten worden. Een vergelijkbare situatie deed zich tot voor kort voor bij het Kadaster, waar de overhead niet werd meegenomen van de centrale diensten. Ook voor drukwerk geldt in het algemeen dat slechts de direct productieve activiteiten en de daarbij verbruikte grondstoffen en arbeidsuren, relevant geacht worden, en niet de aan de inhoud daarvan ten grondslag liggende (beleids-)werkzaamheden.

Vanwege het ontbreken van een volledig inzicht in deze relatie tussen activiteiten en opbrengsten bij de geanalyseerde diensten kan de mate van kostendekking door de werkgroep niet eenduidig bepaald worden.

Van een aantal diensten staat vast dat zij voor 100% of meer de kosten van al hun activiteiten dekken, voor een deel omdat dat onderdeel is van hun taakstelling. Het betreft onder andere het Bureau Bijstand Toezicht Boekhouding Notarissen, het Rijks Computer Centrum, de verkoop van zeekaarten en de topografische dienst, het Kadaster, de Rijksdienst voor het Wegverkeer, de betonningswerkzaamheden bij V&W, en de Rijksdienst IJsselmeerpolders. Daarnaast zijn er twee diensten waarvan het aannemelijk is dat de inkomsten de kosten van alle activiteiten overtreffen, nl. de Dienst der Domeinen en de Staatsloterij. Voor de 16 inkomstenposten die op deze diensten betrekking hebben, samen 1032 mln, geldt dat de kosten van alle activiteiten volledig gedekt worden.

Voor de overige 46 inkomstenposten ad 1233 mln geldt dat de kosten van de activiteiten van de desbetreffende diensten gedeeltelijk worden gedekt. De werkgroep is niet in staat geweest de mate van kostendekking voor deze diensten te bepalen, omdat er geen informatie is over de activiteiten en kosten welke bij de tariefstelling van deze diensten zijn betrokken. De beleidsmatige en politieke overwegingen op grond waarvan bepaalde kosten al dan niet relevant geacht worden bij

de tariefstelling, vallen overigens buiten het bestek van deze heroverweging.

Voor alle 62 geselecteerde inkomstenposten is tevens nagegaan of de tarieven en prijzen op kostprijscalculatie, dan wel op andere gronden gebaseerd zijn, zoals aangeduid in het tweede deel van de vraagstelling. De samenvattende resultaten zijn eveneens in tabel 1.1. weergegeven.

Uit de gemaakte analyse blijkt dat voor 34 van de onderzochte inkomstenposten, 1104 mln, de tarieven en prijzen gebaseerd zijn op enige vorm van kostprijscalculatie.

Daarvan gaat het in 18 gevallen, 500 mln, om een tariefberekening conform de richtlijn van de Interdepartementale Werkgroep Tariefopbouw Rijksoverheid (IWTR). Voor een nadere toelichting op de IWTR-richtlijn zij verwezen naar hoofdstuk 4. Aan 7 posten ligt een onvolledige kostprijsberekening ten grondslag, waarin slechts de voor de desbetreffende dienst zichtbare (huisvestings)kosten zijn begrepen (inkomsten 208 mln). Voor 9 posten, 396 mln, wordt een tarief op andere grondslag berekend. In het tarief dat het RCC hanteert zijn wel alle kosten begrepen (inkomsten ca. 200 mln). Het RCC heeft overigens voornamelijk andere departementen als afnemer.

Voor de overige 29 van de 62 onderzochte posten wordt geen kostprijscalculatie gehanteerd als basis voor het de inkomsten verkregen uit verkopen tegen marktprijzen, 512 mln.

De resterende 19 posten hebben betrekking op tarieven en vergoedingen waarvoor andere motieven bepalend zijn (inkomsten 649 mln). Hieronder vallen o.a. de rijksmusea en de vergoedingen door de EG van de inningskosten van douanerechten.

Bij de inventarisatie door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven is gebleken dat door de desbetreffende departementen geen duidelijke motivering konden worden gegeven voor de hoogte van de voor deze posten gehanteerde prijzen en tarieven.

Het derde onderdeel van de vraagstelling betrof de vraag in hoeverre in de tarieven daadwerkelijk de huisvestingskosten zijn begrepen. Ook het antwoord op dit onderdeel is weergegeven in tabel 1.1.

Uit de inventarisatie blijkt dat de huisvestingskosten in de tarieven zijn begrepen van de 18 diensten die de IWTR-richtlijn hanteren (inkomsten 500 mln) en in de tarieven van het RCC (inkomsten ca.



200 mln). De huisvestingskosten zijn ten dele opgenomen in de eerder genoemde 7 posten ten bedrage van 208 mln, waaraan een onvolledige kostprijsberekening ten grondslag ligt. Door deze diensten worden dikwijls wel de kosten die zichtbaar ten laste komen van de eigen begroting in de kostprijscalculatie opgenomen, maar niet de kosten welke op de algemene middelen of de Rgd-begroting drukken.

De werkgroep heeft geconstateerd dat er onvoldoende bedrijfseconomisch en administratief inzicht bestaat in de relatie tussen inkomsten, activiteiten en (huisvestings)kosten welke gepaard gaan aan de levering van goederen en diensten door de verschillende diensten. Bij de inventarisatie is voorts gebleken dat er geen toerekening van de inkomsten aan de verschillende kostensoorten en kostenplaatsen plaats vindt. De inkomsten worden toegevoegd aan de middelenkant van de begroting van de desbetreffende diensten. Uitgaven en kosten, in het bijzonder die op andere begrotingshoofdstukken vigeren, worden niet expliciet gerelateerd aan de inkomsten. Dit geschiedt ook waar opbrengstentoe rekening wel mogelijk zou zijn, namelijk bij de diensten die hun tariefstelling al baseren op een volledige kostprijscalculatie, waarin ook de huisvestingskosten zijn begrepen.

### 3. Huisvesting van rijksdiensten

#### 3.1. Taak en werkwijze van de Rijksgebouwendienst (Rgd)

De huisvestingstaak ten behoeve van het rijksapparaat, dat wil zeggen het voorzien in het produktiemiddel huisvesting, is ondergebracht bij de Rijksgebouwendienst, als onderdeel van het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Bij KB van 1952 is de Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer belast met de zorg voor de huisvesting van de Hoge Colleges van Staat en van de onderscheiden departementen van algemeen bestuur en de daar- onder ressorterende organen, bedrijven en diensten van het Rijk. Daar- van uitgezonderd zijn de technische gebouwen en installaties van Rijkswaterstaat, installaties van Defensie en Nederlandse ambassades en vertegenwoordigingen in het buitenland.

Voor de Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu- beheer als "huisbaas van het rijk" verzorgt de Rgd de voorbereiding en uitvoering van het rijkshuisvestingsbeleid (planning en prioriteiten- stelling, huisvestingsbeleid voor sectoren, regio's en steden, norme- ring). Dit beleid zal in de komende jaren sterk gericht worden op beheersing en verlaging van de integrale huisvestingskosten, verbete- ring van de relatie tussen kosten en kwaliteit en het afstemmen van de gebouwenvoorraad op de huisvestingsbehoeften van het veranderende rijksapparaat.

De Rgd heeft daarbij een rol van centrale stafdienst voor de Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor beleidsadviezen in huisvestingszaken. Deze rol komt onder meer naar voren bij de jaarlijkse vaststelling van het meerjarenprogramma voor de huisvesting van het rijksapparaat.

Voor alle departementen en de Hoge Colleges van Staat als gebruikers van huisvesting voorziet de Rgd in de (civiele) huisvesting. Het gaat daarbij om maatregelen ten behoeve van een doelmatig gebruik van de panden welke het rijk in eigendom of in huur heeft, om aankoop en huur van panden en terreinen, om nieuwbouw, aan- en verbouw, en om aanpas- sing aan en onderhoud van in gebruik zijnde panden. De Rgd vervult in dit opzicht de rol van facilitair bedrijf bij de voorbereiding en uit- voering van huisvestingsprojecten.

Voor enige departementen adviseert de Rgd over de door hen (mede) te subsidiëren utiliteitsbouw in de kwartaire sector, bijvoorbeeld scho- len, ziekenhuizen. Deze adviezen worden deels gevraagd als een ver-

plicht onderdeel van de goedkeuring van bouwplannen, en deels gevraagd vanuit de behoefte aan een deskundige inbreng door de Rgd. Het gaat daarbij om huisvestingsprojecten met een totaal investeringsvolume van ca. 2 mld per jaar. De advisering leidt tot verminderingen in de directe investeringskosten, nog afgezien van de besparing op lange termijn in de exploitatie van de desbetreffende instellingen.

Voor een aantal publiek- en privaatrechtelijke lichamen, zogenaamde "derden" (landbouwstichtingen, tot 1-1-1988 PTT, Universiteiten) verzorgt de Rgd huisvestingsactiviteiten in het bijzonder ten aanzien van de advisering, voorbereiding en directievoering van huisvestingsprojecten. De "derden" vergoeden de uitgaven van de Rgd voor hun rekening maakt.

De Rgd is met 6,5 mln m<sup>2</sup> bruto oppervlak (bvo) de grootste Nederlandse onroerend goedbeheerder. De grootste homogene groep van gebruikers van rijkshuisvesting wordt gevormd door de ministeriekernen in Den Haag en de administratieve diensten en instellingen waaronder de Belastingdienst, die overwegend in kantoorpanden gehuisvest zijn. Andere grote groepen instellingen zijn het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening (ARBVO), de rechterlijke macht, de penitentiaire inrichtingen, de rijksmusea en rijksarchieven, en de rijksscholen. Daarnaast is er een veelheid aan uiteenlopende diensten en instellingen met specifieke huisvestingsvoorzieningen, zoals laboratoria, bedrijven, etc. In deze categorie "overige" vallen bij voorbeeld ook de paleizen, Molukse kerken en de monumenten zonder huisvestingsfunctie.

Circa driekwart van het ontwerpwerk, alsmede de feitelijke (ver)bouwen en onderhoudswerkzaamheden die ten behoeve van de rijkshuisvesting worden verricht, worden uitgevoerd door particuliere bedrijven. De activiteiten van de Rgd hebben vooral betrekking op voorbereiding, deskundig opdrachtgeverschap, management en begeleiding van huisvestingsprojecten. Onderzoek en ontwikkeling, nodig voor behoud en verdieping van deze deskundigheid, worden als steeds belangrijker ervaren.

De Rgd heeft op dit moment ca. 1200 personeelsleden. Na voltooiing van de afslankingsoperatie in 1990 zal de personeelsomvang ca 1000 personen bedragen.

In de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn voor de Rgd de volgende bedragen opgenomen.

Tabel 3.1 Budget Rijksgebouwendienst, in mln. guldens

	geraamd 1988	toegestaan 1987	rekening 1986
uitgaven	1111,7	1062,7	1235,1
ontvangsten	236,8	230,1	216,1

Deze bedragen zijn inclusief het werk voor derden waarmee een omzet van ca. 190 mln is gemoeid. In de meerjarenraming is een afname van het beschikbare budget voor de rijkshuisvesting van ca. 250 mln voorzien, onder andere als gevolg van het voltooien van huisvestingsprojecten voor het Beleidsplan "Samenleving en Criminaliteit".

Na realisatie van huisvestingsprojecten wordt de huisvesting om niet aan de gebruikers ter beschikking gesteld. De gemaakte uitgaven en ook de uitgaven voor technisch beheer (onderhoud) en voor aanpassing van de bestaande huisvesting aan wijzigende wensen van de gebruikers, komen ten laste van de Rgd-begroting. Hier is het bij de overheid vaker voorkomende patroon van de scheiding tussen genieten, betalen en beslissen te herkennen.

De financiële administratie van de Rgd is afgestemd op de eisen van de comptabiliteitswet. Dat wil zeggen dat de registratie van financiële gegevens plaats vindt naar objecten en ministeries, en naar begrotingsartikelen. Sinds kort is er ook een registratie per huisvestingsproject ingevoerd, waardoor een beter inzicht wordt verkregen in de totale kosten van huisvestingsprojecten en het daarvoor te verwachten uitgavenpatroon. Daarnaast wordt er gewerkt aan een versterking van de financiële functie binnen de Rgd.

Ten aanzien van de registratie van gegevens van gebruikers en gebouwen voor andere dan financieel-administratieve doeleinden, kan geconstateerd worden dat een actueel overzicht vooralsnog niet voorhanden is.

### 3.2. Het huisvestingsproces en het allocatie-mechanisme

Het proces van voorzien in de huisvesting, het huisvestingsproces, is het afstemmen van de vraag en het aanbod aan huisvesting op elkaar. Het huisvestingsproces bij de rijksoverheid wordt gekenmerkt door een ander allocatiemechanisme, namelijk het budgetmechanisme, dan in het bedrijfsleven waar het prijsmechanisme de allocatie tot stand brengt.

- inventarisatie van inkomsten genererende diensten;
- ontwikkeling van kostendoorberekeningssystemen.

Ten aanzien van de zinsnede uit de opdracht "Tevens dient in het onderzoek aandacht te worden besteed aan de verkoopopbrengsten verband houden met huisvesting" is in overleg met de Ambtelijke Commissie Heroverweging, ter voorkoming van dubbel werk, besloten dit aspect buiten het onderzoek te plaatsen. Dit onderwerp wordt behandeld in het door de Rgd opgestelde beleidsrapport over de huisvesting van rijksdiensten, het Rijkshuisvestingsplan.

De berekeningswijze van huisvestingskosten heeft de werkgroep afgestemd op de bevindingen van de Interdepartementale Werkgroep Tariefopbouw Rijksdienst (IWTR).

De heroverwegingswerkgroep heeft in het rapport een aantal varianten ontwikkeld voor doorberekeningssystemen van huisvestingskosten aan rijksdiensten die tegen prijzen en tarieven goederen en diensten leveren aan derden. In hoeverre deze prijzen ook kunnen worden aangepast teneinde de huisvestingskosten te kunnen dekken, is een (politieke) vraag die buiten het onmiddellijke bereik van de werkgroep ligt.

Voor de inventarisatie- en onderzoekswerkzaamheden ten behoeve van het beschrijvende gedeelte van het rapport is in overleg met de Ambtelijke Commissie Heroverweging het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven ingeschakeld. Het betrof voornamelijk werkzaamheden ten behoeve van een inventarisatie van een aantal kostendekkende diensten, alsmede een tweetal case-studies.

Het rapport is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 worden de geselecteerde inkomstengenererende diensten geanalyseerd aan de hand van twee gezichtspunten, namelijk de mate van kostendekking, en de aan de voor de tarieven en prijzen ten grondslag liggende kostprijscalculatie. In hoofdstuk 3 komen de taak en werkwijze van de Rgd, het huisvestingsproces en het allocatiemechanisme, en enige voorbeelden uit het buitenland aan de orde.

Hoofdstuk 4 gaat in op kostenmodellen en bevat een globale indicatie van de huisvestingskosten van de inkomstengenererende diensten.

In hoofdstuk 5 worden enige varianten ontwikkeld, gericht op inkomstenvergroting, kostenbesparing, doorberekening en een combinatie daarvan.

Het rapport wordt afgesloten met een slotbeschouwing.

vestingskosten begrepen?

In bijlage 4 wordt een toelichtend overzicht gegeven van de resultaten van de uitgevoerde inventarisatie.

In tabel 1.1. zijn de inkomsten van de diensten, in totaal 2,26 mld, gerangschikt naar twee gezichtspunten, namelijk de mate van kostendekking, en de grondslagen voor de gehanteerde prijzen en tarieven. Daarbij is naast de bedragen voor de verschillende inkomstencategorieën tussen haakjes aangegeven om hoeveel posten het gaat.

Tabel 1.1.: Inkomsten, mate van kostendekking en tarief- en prijsgrondslag

Bedragen in mln. gul- dens en (.) aantal pos- ten, uit bijlage 4	Inkomsten dekken de kosten van alle activiteiten		Totaal
	volledig	gedeeltelijk	
Tarief met kostprijs- kalkulatie			
- IWTR-richtlijn*	317 (6)	183 (12)	500 (18)
- Onvolledige kalkula- tie	63 (3)	145 (4)	208 (7)
- Anders	206 (2)	190 (7)	396 (9)
Subtotaal	586 (1)	518 (23)	1104 (34)
Tarief zonder kost- prijskalkulatie			
- Marktprijs	446 (5)	66(4)	512 (9)
- Andere motieven	0 (0)	649 (19)	649 (19)
Subtotaal	446 (5)	715 (23)	1161 (28)
Totaal	1032 (16)	1233 (46)	2265 (62)

\* IWTR = Interdepartementale Werkgroep Tariefopbouw Rijksoverheid

In tabel 1.1. zijn de geïnventariseerde inkomsten verdeeld naar de mate van kostendekking, waarop het eerste deel van de vraagstelling



de tariefstelling, vallen overigens buiten het bestek van deze heroverweging.

Voor alle 62 geselecteerde inkomstenposten is tevens nagegaan of de tarieven en prijzen op kostprijscalculatie, dan wel op andere gronden gebaseerd zijn, zoals aangeduid in het tweede deel van de vraagstelling. De samenvattende resultaten zijn eveneens in tabel 1.1. weergegeven.

Uit de gemaakte analyse blijkt dat voor 34 van de onderzochte inkomstenposten, 1104 mln, de tarieven en prijzen gebaseerd zijn op enige vorm van kostprijscalculatie.

Daarvan gaat het in 18 gevallen, 500 mln, om een tariefberekening conform de richtlijn van de Interdepartementale Werkgroep Tariefopbouw Rijksoverheid (IWTR). Voor een nadere toelichting op de IWTR-richtlijn zij verwezen naar hoofdstuk 4. Aan 7 posten ligt een onvolledige kostprijsberekening ten grondslag, waarin slechts de voor de desbetreffende dienst zichtbare (huisvestings)kosten zijn begrepen (inkomsten 208 mln). Voor 9 posten, 396 mln, wordt een tarief op andere grondslag berekend. In het tarief dat het RCC hanteert zijn wel alle kosten begrepen (inkomsten ca. 200 mln). Het RCC heeft overigens voornamelijk andere departementen als afnemer.

Voor de overige 29 van de 62 onderzochte posten wordt geen kostprijscalculatie gehanteerd als basis voor het de inkomsten verkregen uit verkopen tegen marktprijzen, 512 mln.

De resterende 19 posten hebben betrekking op tarieven en vergoedingen waarvoor andere motieven bepalend zijn (inkomsten 649 mln). Hieronder vallen o.a. de rijksmusea en de vergoedingen door de EG van de inningskosten van douanerechten.

Bij de inventarisatie door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven is gebleken dat door de desbetreffende departementen geen duidelijke motivering konden worden gegeven voor de hoogte van de voor deze posten gehanteerde prijzen en tarieven.

Het derde onderdeel van de vraagstelling betrof de vraag in hoeverre in de tarieven daadwerkelijk de huisvestingskosten zijn begrepen. Ook het antwoord op dit onderdeel is weergegeven in tabel 1.1.

Uit de inventarisatie blijkt dat de huisvestingskosten in de tarieven zijn begrepen van de 18 diensten die de IWTR-richtlijn hanteren (inkomsten 500 mln) en in de tarieven van het RCC (inkomsten ca.

### 3. Huisvesting van rijksdiensten

#### 3.1. Taak en werkwijze van de Rijksgebouwendienst (Rgd)

De huisvestingstaak ten behoeve van het rijksapparaat, dat wil zeggen het voorzien in het produktiemiddel huisvesting, is ondergebracht bij de Rijksgebouwendienst, als onderdeel van het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Bij KB van 1952 is de Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer belast met de zorg voor de huisvesting van de Hoge Colleges van Staat en van de onderscheiden departementen van algemeen bestuur en de daar- onder ressorterende organen, bedrijven en diensten van het Rijk. Daar- van uitgezonderd zijn de technische gebouwen en installaties van Rijkswaterstaat, installaties van Defensie en Nederlandse ambassades en vertegenwoordigingen in het buitenland.

Voor de Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu- beheer als "huisbaas van het rijk" verzorgt de Rgd de voorbereiding en uitvoering van het rijkshuisvestingsbeleid (planning en prioriteiten- stelling, huisvestingsbeleid voor sectoren, regio's en steden, norme- ring). Dit beleid zal in de komende jaren sterk gericht worden op beheersing en verlaging van de integrale huisvestingskosten, verbete- ring van de relatie tussen kosten en kwaliteit en het afstemmen van de gebouwenvoorraad op de huisvestingsbehoeften van het veranderende rijksapparaat.

De Rgd heeft daarbij een rol van centrale stafdienst voor de Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor beleidsadviezen in huisvestingszaken. Deze rol komt onder meer naar voren bij de jaarlijkse vaststelling van het meerjarenprogramma voor de huisvesting van het rijksapparaat.

Voor alle departementen en de Hoge Colleges van Staat als gebruikers van huisvesting voorziet de Rgd in de (civiele) huisvesting. Het gaat daarbij om maatregelen ten behoeve van een doelmatig gebruik van de panden welke het rijk in eigendom of in huur heeft, om aankoop en huur van panden en terreinen, om nieuwbouw, aan- en verbouw, en om aanpas- sing aan en onderhoud van in gebruik zijnde panden. De Rgd vervult in dit opzicht de rol van facilitair bedrijf bij de voorbereiding en uit- voering van huisvestingsprojecten.

Voor enige departementen adviseert de Rgd over de door hen (mede) te subsidiëren utiliteitsbouw in de kwartaire sector, bijvoorbeeld scho- len, ziekenhuizen. Deze adviezen worden deels gevraagd als een ver-

Tabel 3.1 Budget Rijksgebouwendienst, in mln. guldens

	geraamd 1988	toegestaan 1987	rekening 1986
uitgaven	1111,7	1062,7	1235,1
ontvangsten	236,8	230,1	216,1

Deze bedragen zijn inclusief het werk voor derden waarmee een omzet van ca. 190 mln is gemoeid. In de meerjarenraming is een afname van het beschikbare budget voor de rijkshuisvesting van ca. 250 mln voorzien, onder andere als gevolg van het voltooien van huisvestingsprojecten voor het Beleidsplan "Samenleving en Criminaliteit".

Na realisatie van huisvestingsprojecten wordt de huisvesting om niet aan de gebruikers ter beschikking gesteld. De gemaakte uitgaven en ook de uitgaven voor technisch beheer (onderhoud) en voor aanpassing van de bestaande huisvesting aan wijzigende wensen van de gebruikers, komen ten laste van de Rgd-begroting. Hier is het bij de overheid vaker voorkomende patroon van de scheiding tussen genieten, betalen en beslissen te herkennen.

De financiële administratie van de Rgd is afgestemd op de eisen van de comptabiliteitswet. Dat wil zeggen dat de registratie van financiële gegevens plaats vindt naar objecten en ministeries, en naar begrotingsartikelen. Sinds kort is er ook een registratie per huisvestingsproject ingevoerd, waardoor een beter inzicht wordt verkregen in de totale kosten van huisvestingsprojecten en het daarvoor te verwachten uitgavenpatroon. Daarnaast wordt er gewerkt aan een versterking van de financiële functie binnen de Rgd.

Ten aanzien van de registratie van gegevens van gebruikers en gebouwen voor andere dan financieel-administratieve doeleinden, kan geconstateerd worden dat een actueel overzicht vooralsnog niet voorhanden is.

### 3.2. Het huisvestingsproces en het allocatie-mechanisme

Het proces van voorzien in de huisvesting, het huisvestingsproces, is het afstemmen van de vraag en het aanbod aan huisvesting op elkaar. Het huisvestingsproces bij de rijksoverheid wordt gekenmerkt door een ander allocatiemechanisme, namelijk het budgetmechanisme, dan in het bedrijfsleven waar het prijsmechanisme de allocatie tot stand brengt.

Sturing en beheersing van het proces bij de rijksoverheid vindt plaats via politieke prioriteitenstelling, normering en budgettering.

Daarbij zijn, zowel op mikro-, als op makro-niveau, vier factoren van belang.

Aan de ene kant wordt de effectieve vraag bepaald door:

- de huisvestingsbehoefte:

de behoefte aan huisvesting die de departementen naar voren brengen, wordt bepaald door ontwikkelingen in omvang, organisatie en bedrijfsvoering van de rijksdienst. Deze komen voort uit het gevoerde regeringsbeleid en uit de algemene maatschappelijke context waarin de overheid zich bevindt.

- de normering:

de effectieve vraag naar huisvesting wordt mede bepaald door de wijze waarop met behulp van ruimtelijke kwalitatieve, technische en financiële normen de huisvestingsbehoefte wordt geconcretiseerd. De ruimtelijke en technische normen worden in sterke mate bepaald door ergonomische en kwalitatieve factoren en door bouwvoorschriften, verordeningen e.d.

Aan de andere kant wordt het concrete aanbod bepaald door:

- de voorraad:

de voorraad gebouwen welke door de Rgd in eerste instantie ingezet wordt om tegemoet te komen aan de vraag naar huisvesting, omvat ca. 4500 panden met een totaal oppervlak van ca. 6,5 mln m<sup>2</sup>. Het bestand kent een grote verscheidenheid qua omvang, leeftijd, locatie, flexibiliteit, specificiteit, kwaliteit e.d.

- het budget:

het budget wordt aangewend om de voorraad gebouwen in stand te houden (onderhoud, huren), aan te passen aan gewijzigde gebruikseisen (exploitatievoorzieningen), en om de voorraad uit te breiden en te saneren (huren, nieuwbouw en aankoop).

Op het makroniveau van de besluitvorming in de Ministerraad over de meerjarige huisvestingsprogramma's vindt afweging plaats tussen de (politieke) prioriteiten van de departementen, de voor het in standhouden van de voorraad benodigde middelen die door de minister van VROM gevraagd worden, en het huisvestingsaandeel in de rijksbegroting. Dit geschiedt mede op basis van de in het voortraject aangegeven departementale huisvestingsurgenties. Pas vrij recent wordt het belang van adequate huisvesting voor de uitvoering van beleidsprioriteiten en de gevolgen van beleidsbeslissingen voor de huisvesting onderkend. Het

budgettaire kader voor het huisvesten van het rijksapparaat is op dit moment echter niet volledig onderbouwd vanuit deze prioriteiten, bedrijfseconomische doelmatigheidsoverwegingen, en de structurele behoefte aan middelen, nodig voor het in stand houden van de gebouwen-voorraad (onderhoud en vervanging). Op het moment ligt er een accent op uitbreidingsinvesteringen.

Bij deze integrale prioriteitstelling gelden ook andere motieven dan louter bedrijfseconomische overwegingen. De Rgd levert ook voor andere onderdelen van het algemene regeringsbeleid, zoals het sociaal-economische en werkgelegenheidsbeleid, het ruimtelijke ordeningsbeleid, het regionaal-economisch beleid, het bouwbeleid en het milieubeleid door zijn activiteiten een bijdrage. Daarnaast wordt in de huisvestingsprojecten die de Rgd uitvoert ook de visie van de overheid op het omgaan met monumenten, architectuur en stedenbouw vertaald. De extra kosten, gemaakt voor deze maatschappelijke effecten, zijn echter niet altijd zichtbaar te maken.

Op het mikroniveau van individuele huisvestingsprojecten spelen in het huisvestingsproces drie partijen een rol: het te huisvesten departement, dat er belang bij heeft dat aan zijn wensen zoveel mogelijk tegemoet wordt gekomen, de Rgd die voor een doelmatig voorraadbeheer zorg dient te dragen, maar tevens deskundige en intermediair is bij het vertalen van de huisvestingsbehoefte in concrete huisvestingsvoorzieningen en de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF).

Niet op alle aspecten van de huisvesting is er een volledige en politiek gesanctioneerde normering. Op die punten (bijv. locatie, aantal vierkante meters, bijzondere voorzieningen, kwaliteitsniveau) wordt over het bepalen van de effectieve vraag onderhandeld tussen de gebruikers, de Rgd en IRF. Daarbij is de IRF naast de Rgd een belangrijke countervailing power in de allocatie- en huisvestingsproces tegenover de huisvestingswensen van de departementen.

Op mikroniveau brengt de geschetste situatie met zich mee dat er geen inzicht bestaat in de huisvestingskosten per taak of activiteit van de rijksoverheid. Inzicht in de kosten bestaat slechts op het niveau van concrete huisvestingsprojecten. De nadruk op het mikroniveau ligt vooral bij het bewaken van uitgaven, en minder bij het bewaken van doelmatigheid vanuit kostenafwegingen. Er vindt daardoor slechts een kostenafweging plaats bij het realiseren van huisvestingsprojecten, maar niet tijdens het gebruik en beheer van huisvesting.

Afgezien van de vraag of van een optimale kostenafweging sprake kan zijn waar het inzicht in de kosten onvolledig is, heeft het allocatiemechanisme paradoxale kanten met name ten aanzien van de positie van de Rgd. Vanuit de primaire taakstelling van deze organisatie ligt het voor de hand dat deze zou streven naar het optimaal, c.q. maximaal leveren van het produkt huisvesting aan zijn afnemers. In de praktijk van de omvang met de gebruikers die huisvestingswensen kenbaar maken, gebeurt dat echter niet, omdat de Rgd met een beperkt budget een groot aantal huisvestingsbehoefte van verschillende klanten moet bevredigen en gedwongen wordt daarin een afweging te maken. Het allocatiemechanisme bevat immers geen prikkel voor de gebruikers om hun huisvestingswensen af te wegen tegen de daarmee gemoeide kosten.

De afstemming tussen het mikro- en makroniveau van allocatie ontbreekt. Op het makroniveau leidt dit ertoe dat het totale huisvestingsbudget niet altijd wordt bepaald tegen de achtergrond van de beleidsmaatregelen die de aard en de omvang van het rijksapparaat beïnvloeden. Dit heeft overigens niet alleen tot gevolg dat er geen optimale kostenafweging plaats vindt. Gegeven de vaststelling van een makrobudget voor huisvesting kan de prioriteitenstelling voor huisvestingsuitgaven en omgekeerd ook toe leiden dat er een verstoring van andere beleidsmatige prioriteiten plaatsvindt, indien de huisvestingsimplicaties daarvan onvoldoende zijn meegewogen in de vaststelling van het makrobudget.

Samenvattend kan gesteld worden dat het totale allocatiemechanisme zich niet kenmerkt door een sterk kostenbewustzijn. Het inzicht in de relatie tussen de vraag naar huisvesting en de daarmee gemoeide kosten ontbreekt in het algemeen.

Door het onvolledige inzicht in de huisvestingskosten en de eerder genoemde scheiding tussen genieten, betalen en beslissen is er geen optimale afweging tussen huisvestingswensen en huisvestingskosten.

### 3.3. Vergelijking met het buitenland

Door de werkgroep is de huisvesting van het rijksapparaat in vijf landen, namelijk België, Zweden, Groot-Brittanië, de Verenigde Staten en Canada, gezien.

In deze landen is de zorg voor de huisvesting van het centrale overheidsapparaat opgedragen aan één rijkshuisvestingsdienst. De



plaats daarvan binnen de overheid is verschillend, afhankelijk van nationale verschillen in de bestuurlijke opbouw van het centrale overheidsapparaat.

In elk van de vijf landen is er een zakelijke relatie als huurder-verhuurder tussen de gehuisveste dienst en de huisvestingsdienst. De klant maakt in belangrijke mate de afweging tussen huisvestingswensen en -kosten. De huisvestingskosten worden, zij het niet in alle gevallen volledig, doorberekend aan de gehuisveste gebruiker en afgedragen aan de huisvestingsdienst.

In bijlage 5 is de situatie in de vijf onderzochte landen uitvoeriger beschreven. Uit de beschrijving kan geconcludeerd worden dat in die landen het kostenbewustzijn een prominentere rol speelt bij het huisvesten van rijksdiensten dan in Nederland.

#### 4. Huisvestingskosten

##### 4.1. Uitgaven versus kosten

Tot de huisvestingskosten worden, volgens de NEN-norm 2632 voor exploitatiekosten van gebouwen, de volgende componenten gerekend:

1. Vaste kosten;

dit zijn de kosten verbonden aan het in eigendom of gebruik hebben van onroerend goed, zoals rente, afschrijving, erfpachtcanon, huur, huurderiving, belastingen en andere heffingen, verzekeringskosten;

2. Energiekosten;

dit zijn de kosten van energieverbruik in of aan onroerend goed.

3. Onderhoudskosten;

deze worden onderscheiden in kosten van

- a. technisch onderhoud, dat wil zeggen het instandhouden van functies van het onroerend goed door herstel, vervanging e.d., en
- b. schoonmaakonderhoud, dat wil zeggen het verwijderen van vuil en het reinigen van de binnen- en buitenzijde van gebouwen

4. Administratieve beheerskosten;

dit zijn de kosten van de administratie, uitsluitend met betrekking tot het beheer van het onroerend goed, zoals boekhouding, administratieve personeelskosten.

5. Specifieke bedrijfskosten;

hieronder vallen onder andere de kosten van bewaking en beveiliging.

De huisvestingskosten drukken op de begroting van de gehuisveste diensten, op de begroting van de Rgd en op de algemene middelen.

Bij het beschouwen van de huisvestingskosten van het rijksapparaat dient onderscheid gemaakt te worden tussen enerzijds:

- uitgaven, onder te verdelen in investeringsuitgaven en consumptieve uitgaven, en anderzijds;
- kosten, onder te verdelen naar investeringskosten en exploitatiekosten.

Het verschil tussen uitgaven en kosten hangt samen met de vraag of en op welk tijdstip er betalingen plaats vinden. Bijvoorbeeld voor een gebouw dat voor een bedrag van 40 mln aan investeringskosten gebouwd

wordt, kunnen de uitgaven een periode van meerdere jaren beslaan, van het eerste voorschot aan de architect tot de laatste afrekening met de aannemer.

Het verschil tussen investeringskosten en exploitatiekosten hangt samen met de toerekening van de kosten aan de levensduur of gebruiksperiode. Indien het bovengenoemde gebouw 25 jaar in gebruik blijft en vervolgens gesloopt wordt, dienen de investeringskosten over die periode uitgesmeerd te worden (afschrijving). Het onderscheid tussen investeringsuitgaven en consumptieve uitgaven hangt eveneens samen met de vraag of het aangeschafte produkt langer of korter gebruikt wordt. Het kopen van een gebouw is een eenmalige investeringsuitgave, het huren ervan leidt tot consumptieve uitgaven voor de duur van het huurkontraakt. Vanwege het investeringskarakter vertonen de huisvestingsuitgaven voor een gebouw sterke fluctuaties in de loop van het gebruik.

Ook voor de Rgd geldt het normale regime van de Comptabiliteitswet met het vigerende stelsel van kasuitgaven per jaar. Voor de huisvesting van het rijksapparaat heeft de bij de invoering van de Comptabiliteitswet in 1976 gemaakte keuze voor een uitdrukkelijk op kasuitgaven georiënteerd systeem in plaats van een meer bedrijfseconomische kostenadministratie, twee gevolgen:

- investeringen geschieden a fonds perdu en afschrijvingen blijven achterwege, hetgeen tot afwegingsproblemen leidt bij het nemen van huisvestingsbeslissingen, in het bijzonder indien het gaat om investeringsuitgaven welke pas op termijn leiden tot kostenreduktie en lagere uitgaven;
- bij de politieke afweging op makroniveau worden thans ongelijksoortige, maar wel in dezelfde guldens luidende bedragen voor investeringen en consumptieve uitgaven tegen elkaar afgewogen. Investeringsuitgaven worden daarbij verdrongen door consumptieve uitgaven die veelal samenhangen met open-einde-regelingen en reeds eerder aangegane verplichtingen. Ook dit draagt niet bij aan een optimale kostenafweging op korte en lange termijn.

## 4.2 Kostenmodellen

De werkgroep is bij haar werkzaamheden geconfronteerd met het feit dat de nadruk in de administraties van de overheid ligt op de registratie en verantwoording van uitgaven en inkomsten, echter niet op kostenregistratie. Waar in de meeste gevallen de consumptieve uitgaven en kosten bij benadering aan elkaar gelijk zijn, geldt dat niet voor de huisvestingskosten, zoals in de voorgaande paragraaf is uiteengezet. De huisvestingskosten worden ook niet systematisch als zodanig geregistreerd. Dit betreft vooral de in het verleden gemaakte investeringskosten, en de personeelskosten die ten behoeve van huisvesting gemaakt worden. De werkgroep heeft mogelijkheden gezocht om dit probleem te ondervangen. Zij heeft daartoe enige kostenmodellen beoordeeld op de mate waarin de vereiste gegevens beschikbaar zijn en de mate waarin het model een getrouw beeld van de kosten geeft. Ook is aandacht geschonken aan de perceptiekosten van de verschillende modellen.

### a. Het feitelijke uitgavenmodel

Dit model stelt de uitgaven voor huisvesting en de kosten van huisvesting aan elkaar gelijk. De benodigde gegevens zijn vrij eenvoudig aan te leveren uit de comptabele administraties van de gebruikersdepartementen, Domeinen en de RGD, zij het dat enige systematisering nodig is. Op grond van de hiervoor gemaakte opmerkingen over het verschil tussen kosten en uitgaven voldoet dit model niet aan de eis een getrouw beeld te geven van de huisvestingskosten. Met name op de korte termijn doen zich op mikroniveau vanwege de fluktuerende jaarlijkse uitgaven discrepanties voor tussen de kosten en de uitgaven. Overigens speelt dit probleem in veel mindere mate bij gehuurde panden.

### b. Het feitelijke kostenmodel

In dit model worden de feitelijke investeringsuitgaven met tussentijdse indexering, door middel van afschrijving over de te verwachten levensduur van het gebouw herleid tot exploitatiekosten. Over het geïnvesteerde vermogen (grond en gebouw) wordt rente berekend.

Voor de overige componenten kunnen de feitelijke uitgaven genomen worden, omdat deze voornamelijk consumptief van aard zijn en in de loop van de tijd weinig fluktuaties vertonen.

De werkgroep is van oordeel dat vanwege de grote hoeveelheid te verzamelen en aktueel te houden gegevens en de daarmee verbonden kosten, in het bijzonder ten aanzien van de oorspronkelijke investerings-uitgaven en de aan te houden levensduur voor een grote diversiteit van gebouwen, dit model thans niet toepasbaar is in de praktijk. Dit model zou overigens wel een getrouw beeld van de kosten opleveren.

c. Het normkostenmodel

In het normkostenmodel worden niet de kostencomponenten van een gebouw maar de gemiddelde kosten voor een groot aantal panden gerelateerd aan een bepaalde eenheid, b.v. vierkante meters bruto vloeroppervlak of aantallen werkzame personen. Normen kunnen op basis van ervarings-gegevens of beleidsmatige overwegingen worden vastgesteld. Voor de exploitatievergoedingen van basisscholen door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen wordt een dergelijke normkostensysteem gehanteerd. Dit is echter pas na zeer uitgebreid onderzoek door de Commissie Londo tot stand gekomen.

Zowel met betrekking tot de beschikbare gegevens als de getrouwheid is dit model afhankelijk van de mate waarin van homogene, onderling vergelijkbare groepen van panden sprake is. Voordeel van dit model is dat het relatief eenvoudig kan worden toegepast.

d. Het markthuurmodel

Het markthuurmodel gaat uit van een geheel andere gedachte. Niet de feitelijke kosten of een benadering daarvan, maar de kosten die bij huur op de onroerend goed markt voor vergelijkbare huisvesting gemaakt zouden moeten worden, worden in dit model beschouwd als de huisvestingskosten. De benodigde gegevens kunnen behalve uit de administraties van de gebruikersdepartementen en Domeinen betrekkelijk eenvoudig door taxaties of het vragen van offertes verkregen worden. Het is afhankelijk van de vergelijkbaarheid qua lokatie, kwaliteit en geboden voorzieningenniveau en van de courantheid op de markt, of met dit model een getrouw beeld van de huisvestingskosten verkregen kan worden. Overigens zijn met het regelmatig taxeren van de gebouwenvoorraad aanzienlijke kosten gemoed.

### 4.3 IWTR-rapport

De werkgroep heeft gekonstateerd dat er op dit moment geen in alle opzichten bevredigend kostenmodel operationeel is voor het kwantificeren van de huisvestingskosten. Uit pragmatische overwegingen en om reden van consistentie heeft zij derhalve gekozen voor aansluiting bij het model dat ten behoeve van de Interdepartementale Werkgroep Tariefopbouw Rijksoverheid (IWTR) ontwikkeld is. De werkgroep benadrukt evenwel dat dit model vooral van toepassing is voor kantoorgebouwen, en dat de geldigheid ervan in konkrete gevallen nader onderzocht dient te worden.

In de door de IWTR gevolgde benadering worden de exploitatiekosten van rijkshuisvesting berekend met een model dat deels normatief deels feitelijk van aard is.

De totale exploitatiekosten van rijkshuisvesting worden becijferd op 410,-- gulden per m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak (bvo) per jaar, of uitgaande van 25,6 m<sup>2</sup> bvo per werkplek, op 10.500,-- gulden per mensjaar. Bij het bedrag van 10.500,-- gulden per mensjaar is geen rekening gehouden met onderbezettingsverliezen.

Op de begroting van de gebruikers drukken de kosten van de interne dienst, schoonmaak-onderhoud, gebruikersonderhoud, energie, telefoon en bewaking. Deze bedragen 171,-- gulden per m<sup>2</sup> bvo per jaar. Dat is 4377,-- gulden per werkplek.

Ten laste van de RGD-begroting komen de vaste kosten (afschrijving op gebouwen, installaties en inrichting) en het onderhoud. Deze bedragen 132,-- gulden per m<sup>2</sup> bvo per jaar, en 3379,-- gulden per werkplek per jaar.

De kapitaalkosten over het geïnvesteerd vermogen, de kosten van verzekering (eigen risico voor het Rijk) en van heffingen en belastingen zijn berekend op 107,-- gulden per m<sup>2</sup> bvo per jaar (2739,-- gulden per werkplek per jaar). Deze worden door Financiën gedragen.

Van de totale huisvestingskosten wordt in het IWTR-model 42% door de gebruikers, 32% door de RGD en 26% door Financiën gedragen.

Daarbij moet worden aangetekend dat vanwege het eerder aangeduide verschil tussen kosten en uitgaven de feitelijke uitgaven ten laste van de begroting van Financiën lager kunnen zijn dan de hier genoemde 26%. Slechts voorzover de investeringen leiden tot verhoging van het financieringstekort, ontstaan er feitelijke uitgaven verband houdende met de kapitaalkosten.



Tevens houdt de hier gevolgde berekeningswijze geen rekening met de additionele kosten die ontstaan als gevolg van andere overwegingen (b.v. functiebehoud monumenten, regionaal-economisch beleid, ed.). Over deze additionele kosten is nadere politieke besluitvorming gewenst.

Op basis van het rapport van de IWTR kan voorts worden becijfers dat de huisvestingskosten ca. 15% uitmaken van de totale kosten voor lonen, huisvesting en overhead.

#### 4.4 Oppervlak, personeel en huisvestingskosten

Op basis van bij de RGD op korte termijn beschikbare gegevens over de in gebruik zijnde huisvesting heeft de werkgroep een schatting gemaakt van de huisvestingskosten van een aantal inkomsten-genererende diensten. Vanwege het eerder gesignaleerde gebrek aan informatie is in een aantal gevallen de relatie tussen inkomstenposten en huisvestingskosten niet te leggen. De werkgroep benadrukt dat deze gegevens een indicatief karakter dragen. Alvorens aan deze gegevens definitieve gevolgen te verbinden zullen zij nader gecontroleerd en aangevuld dienen te worden.

Op basis van de beschikbare gegevens over het in gebruik zijnde vloeroppervlak zijn de totale huisvestingskosten conform het IWTR-model becijferd op 623 mln. per jaar, waarvan 260 mln. ten laste van de gebruikers, 163 mln. ten laste van Financiën en 200 mln. ten laste van de RGD-begroting.

Een gedetailleerd overzicht is gegeven in bijlage 6.

Voor 19 diensten kon de werkgroep zowel nagaan wat de huisvestingskosten zijn op basis van het in gebruik zijnde bruto vloeroppervlak, als op basis van het personeelsaantal zoals vermeld in de bijlagen van de rijksbegroting. Dit levert een sterk verschillend bedrag aan huisvestingskosten op namelijk 419 mln. op basis van het in gebruik zijnde vloeroppervlak, en 233 mln. op basis van het personeelsaantal (een overzicht van deze diensten is gegeven in bijlage 7):

Tabel 4.1: Huisvestingskosten per jaar voor 19 diensten, in mln. gulden

	gebruiker	Financiën	RGD	Totaal
410,-- gulden per m <sup>2</sup> bvo	175	110	135	419
10.500,-- gulden per werkplek	98	61	75	233

Bij deze cijfers geldt een aantal beperkingen. Het aantal vierkante meters is niet nauwkeurig en volledig. Het aantal personen is gelijkgesteld aan de werkelijke bezetting per 30 juni 1987, en omgerekend naar volledige formatieplaatsen. In de praktijk worden echter ook wisselende aantallen extra personeelsleden (deeltijdwerkers, stagiaires, e.d.) gehuisvest. Daarnaast is het bedrag van 10.500,-- gulden gebaseerd op een ruimtenorm van 25,6 m<sup>2</sup>bvo per werkplek voor grote kantoorgebouwen. Daarbij is geen rekening gehouden met het feit dat de omvang van vele gebouwen kleiner is dan het toepassingsbereik van deze norm en met het feit dat voor veel diensten het specifieke bedrijfsproces tot een afwijkend ruimtegebruik leidt. Ook speelt een rol dat met het rijkshuisvestingsbeleid ook andere dan louter huisvestingstechnische doeleinden worden nagestreefd, o.a. de visie van de overheid op het omgaan met monumenten, architectuur en stedenbouw. Het gesignaleerde verschil tussen de op basis van vierkante meters berekende huisvestingskosten en de kosten op basis van ruimtenormen wijst er echter op dat het allokatiemechanisme onvoldoende prikkels bevat om te komen tot een optimaal ruimtegebruik.

De werkgroep acht het aannemelijk dat een deel van het verschil te relateren is aan inefficiëncies. Het wegnemen daarvan zou op termijn tot kostenbesparingen kunnen leiden. Indien ervan wordt uitgegaan dat een kwart van het gesignaleerde verschil het gevolg is van inefficiëncies, kan deze kostenbesparing op termijn oplopen tot ca. 12% van de huisvestingskosten op basis van het aantal vierkante meters.

De werkgroep is van mening dat, gezien de grote verschillen in de in gebruik zijnde oppervlaktes per ambtenaar, de werkelijke huisvestingskosten het best benaderd kunnen worden op basis van een bedrag per vierkante meter in plaats van een bedrag per werkplek. Dat neemt niet weg dat uit het oogpunt van kostennormering en kostenbesparing een berekening per werkplek nuttig kan zijn in het kader van de besluitvorming over huisvestingsprojecten op mikroniveau.

## **5. Beleidsvarianten**

### **5.1 Uitgangspunten**

De werkgroep heeft zich bij het ontwikkelen van de beleidsvarianten laten leiden door de volgende overwegingen.

In de eerste plaats is gebleken, bij de beschrijving van het beleids terrein, dat het bedrijfsmatig handelen en het kostenbewustzijn op

huisvestingsgebied, alsmede de daartoe noodzakelijke informatievoorziening onvoldoende zijn. Een stap ter verbetering is het inzichtelijk maken van de relatie tussen gegenereerde inkomsten en overheidsactiviteiten, en de daarmee gemoeide kosten. De RGD heeft in het zgn. Rijks-huisvestingsplan voorstellen gedaan om te komen tot een registratie van de integrale huisvestingskosten. Daarnaast kan de relatie tussen inkomsten en kosten zichtbaar worden gemaakt door de inkomsten expliciet te relateren aan die begrotingsartikelen waar ook de kosten op drukken.

In de tweede plaats dienen de varianten bij te dragen aan vergroting van de inkomsten van de overheid, dan wel te leiden tot besparingen op kosten en uitgaven. Vergroting van de inkomsten heeft betrekking op de relatie tussen derden buiten de rijksoverheid en de gehuisveste diensten. Kostenbesparing zal vooral geëffectueerd kunnen worden in de relatie tussen RGD en gehuisveste diensten.

In de derde plaats is geconstateerd dat het allokatiemechanisme onvoldoende prikkels legt bij de gehuisveste diensten om te komen tot kostenvermindering. Daarom is er bij het opstellen van de varianten naar gestreefd meer aandacht te schenken aan de functie van continue kostenbewaking en doelmatigheid in het allokatiemechanisme, naast de rol van uitgavenbewaking.

Tevens is gebleken dat ten aanzien van een aantal aspecten door een niet adequate registratie van gegevens, niet voldoende informatie voorhanden is om precieze berekeningen te maken. De bedragen die hierna genoemd worden hebben dan ook slechts een indicatieve betekenis.

Het is niet op voorhand te zeggen wat de gedragsreacties zullen zijn bij doorberekening van huisvestingskosten, want eventuele afwenteling van kosten en vraaguitval zijn niet goed te voorspellen. Varianten waarbij geëxperimenteerd wordt, c.q. beleidsmaatregelen gefaseerd worden ingevoerd, zijn daarom ontwikkeld.

## **5.2 Varianten**

### **5.2.1 Variant 1: Vergroting van inkomsten door hogere tarieven**

De mogelijkheden om de inkomsten te vergroten zijn in deze variant afhankelijk gesteld van de mate waarin de huisvestingskosten reeds gedekt zijn door de inkomsten gebaseerd op kostprijskalkulatie conform de IWTR-richtlijn.

Vergroting van inkomsten wordt in deze variant niet reëel geacht, waar de kostprijskalkulatie conform het IWTR-rapport geschiedt of waar de prijzen tot stand komen in een marktsituatie. Vergroting van inkomsten is derhalve slechts mogelijk bij diensten die tarieven en prijzen hanteren die gebaseerd zijn op een onvolledige kostprijskalkulatie, op een kostprijskalkulatie welke niet conform het IWTR-rapport is, dan wel op andere motieven.

In de tabel uit hoofdstuk 2, waarin de resultaten van de inventarisatie van inkomsten zijn weergegeven, is in tabel 5.1 aangegeven waar de werkgroep in deze variant in principe inkomstenvergroting (\*1, 2 en 3) mogelijk acht.

Tabel 5.1: Inkomsten, inkomstendeckking en tarief- en prijsgrondslag, in mln. gulden

Bedragen in f mln (aantal posten)	Inkomsten dekkende kosten van alle activiteiten		Totaal
	volledig	gedeeltelijk	
Tarief met kostprijskalkulatie			
- IWTR-richtlijn	317 (6)	183 (12)	500 (18)
- Onvolledige kalkulatie	63 (3)	145 (4) *1	208 (7)
- Anders	206 (2)	190 (7) *2	396 (9)
Subtotaal	586 (11)	518 (23)	1104 (34)
Tarief zonder kostprijskalkulatie			
- Marktprijs	446 (5)	66 (4)	512 (9)
- Andere motieven	0 (0)	649 (19) *3	649 (19)
Subtotaal	446 (5)	715 (23)	1161 (28)
Totaal	1032 (16)	1233 (46)	2265 (62)

( ) aantal inkomstenposten, bijlage 4.

De werkgroep beschikt niet over voldoende informatie om het budgettaire effect precies aan te kunnen geven en heeft daarom het maximale budgettaire effect als volgt geraamd.

Verondersteld wordt dat de inkomsten de kosten behoren te dekken, en dat de inkomsten naar rato toegerekend dienen te worden naar de kostensoorten lonen, materiaal, en huisvesting. Op basis van het rapport van de IWTR kan worden becijferd dat de huisvestingskosten ca. 15% uitmaken van de totale kosten voor lonen, huisvesting en overhead per persoon. Als de huisvestingskosten in het geheel niet in de tarieven en prijzen zijn begrepen, dienen de inkomsten met 15/85 verhoogd te worden. Als de huisvestingskosten ten dele in de kostprijscalculatie zijn opgenomen, behoeven de inkomsten slechts met een deel van deze 15/85 verhoogd te worden.

De werkgroep is ervan uitgegaan dat de huisvestingskosten niet zijn verdisconteerd in de inkomstencategorie ad 649 mln waarvoor andere motieven dan een kostprijscalculatie of de marktprijs gelden (aangegeven met \*3 in de tabel). De inkomstenverhoging voor deze categorie is dan te berekenen, nl. 15/85 van 649 mln = 115 mln. In deze categorie vallen onder andere inkomsten van Justitie voor registratie van NV's en BV's, naturalisaties en testamenten, de inkomsten van Binnenlandse Zaken voor werkzaamheden van de Rijksbedrijfsveiligheids- en gezondheidsdienst, de vergoedingen aan Financiën voor douane-werkzaamheden en overige werkzaamheden, de inkomsten van Economische Zaken voor de Rijksnijverheidsdienst, de Rijksgeologische dienst en het CBS, de inkomsten van Landbouw en Visserij voor jachtterreinen en jacht- en visakten, alsmede inkomsten van Welzijn Volksgezondheid en Cultuur voor o.a. het Staatstoezicht op de volksgezondheid en voor de rijksmusea.

Verondersteld is dat in de tarieven voor de posten met onvolledige kostprijsberekening ad 145 mln en die met een andersoortige kostprijsberekening ad 190 mln (aangegeven met \*1 en \*2 in de tabel) wel de huisvestingskosten ten laste van de eigen begroting van de gehuisveste diensten zijn verwerkt, maar niet de kosten die ten laste komen van de Rgd en Financiën. Deze vormen 32%, respectievelijk 26% van de totale huisvestingskosten. Dan is het budgettaire effect voor deze categorieën te berekenen als (32% + 26%) 15/85 van 335 mln = 34 mln. Het betreft hier onder andere de Rijksvoorlichtingsdienst, de Rijksgebouwendienst, de Rijksdienst voor het Wegverkeer en het Rijks Instituut voor Milieubeheer.

De werkgroep tekent hierbij aan dat het maximale budgettaire effect van in totaal 149 mln van deze variant niet volledig bereikt zal kunnen worden, omdat een tariefverhoging voor de geleverde diensten en goederen niet in alle gevallen acceptabel zal zijn. Bovendien geldt voor een deel van de inkomsten dat betrekking heeft op vergoedingen van douanewerkzaamheden dat het tarief in EG-verband vastgesteld wordt en niet zonder meer door de Nederlandse overheid is te verhogen.

De werkgroep plaatst bij deze variant tevens een kanttekening van meer principiële aard. Bij de beschrijving van het beleidsterrein is gebleken dat de huisvestingskosten, indien berekend op basis van het aantal personen of werkplekken, aanzienlijk lager uitkomen dan bij een berekening op basis van het aantal in gebruik zijnde vierkante meters vloeroppervlak. Dit verschil komt voor een deel voort uit inefficiëncies, maar berust voor een deel ook op goede gronden, zoals het specifieke bedrijfsproces van de gehuisveste diensten. Het in deze variant gekozen uitgangspunt leidt tot een onderschatting van de werkelijke kosten en daarmee tot een te geringe verhoging van de tarieven, prijzen en inkomsten om volledige kostendekkendheid te bewerkstelligen.

#### 5.2.2. Variant 2 Kostenbesparing

De besparing op de huisvestingskosten welke eventueel bereikt zou kunnen worden, is door de werkgroep niet nauwkeurig en met zekerheid aan te geven.

Uit de inventarisatie blijkt dat de huisvestingskosten sterk afhangen van de gehanteerde berekeningsgrondslag, het in gebruik zijnde oppervlak of het aantal personen en werkplekken. Een deel van de verschillen in het gebruikte oppervlak ten opzichte van de normen is verklaarbaar, enerzijds omdat de registratie van het in gebruik zijnde vloeroppervlak onjuistheden en onnauwkeurigheden bevat, en anderzijds omdat de goedgekeurde programma's van eisen voor de huisvesting vanwege het specifieke functioneren van diensten afwijken ten opzichte van de gemiddelde kantoonnormen. Ook het nastreven van meer dan alleen huisvestingstechnische doelen (o.a. monumenten, architectuur en stedenbouw) speelt hierbij een rol.

De werkgroep acht het evenwel aannemelijk dat een deel van het verschil te relateren is aan inefficiëncies. Het wegnemen daarvan zou op termijn tot kostenbesparingen kunnen leiden. Indien ervan wordt uitgegaan dat een kwart van het gesignaleerde verschil het gevolg is

van inefficiëncies, kan deze kostenbesparing op termijn oplopen tot ca. 12% van de huisvestingskosten op basis van het aantal vierkante meters. Toegepast op het in hoofdstuk 4 berekende bedrag aan huisvestingskosten van de geselecteerde inkomstengenererende diensten ad 623 mln zou dat op termijn een besparing van 75 mln op de huisvestingskosten kunnen betekenen.

De werkgroep plaatst bij deze variant de volgende kanttekeningen. Een deel van de besparingen, betrekking hebbend op de kapitaalkostencomponent, wordt niet zichtbaar als verlaging van feitelijke uitgaven, omdat de investeringen in het verleden slechts gedeeltelijk op de kapitaalmarkt zijn gefinancierd. Het gaat om een evenredig deel van het financieringstekort.

Daarnaast zal voor het realiseren van besparingen in veel gevallen herhuisvesting noodzakelijk zijn, waartoe vooraf investeringsuitgaven ten behoeve van concentratie, herinrichting, etc., gedaan zullen moeten worden. Deze uitgaven komen ten laste van het budget van de Rgd. De besparingen welke op termijn bereikt kunnen worden, zullen vooral zichtbaar worden als lagere uitgaven op de begroting van de gehuisveste diensten (bijv. energie, schoonmaakonderhoud, etc). Het vigerende allocatiemechanisme, gebaseerd op uitgavenbewaking, en de gesignaleerde scheiding tussen genieten, beslissen en betalen, werken in dit opzicht belemmerend op het realiseren van besparingen op huisvestingskosten.

Vanwege het gebrekkige inzicht in de relatie tussen (inkomsten genererende) activiteiten en de daarmee verbonden (huisvestings)kosten en het tijdsverschil tussende beslissing over en de realisatie van besparingen ontstaat het risico dat de gerealiseerde besparingen in het kader van het stringente begrotingsbeleid aangewend zullen worden voor endogene compensatie van beleidsintensivering elders, in plaats van te worden aangemerkt als opbrengsten in het kader van deze variant.

### **5.2.3. Variant 3 Doorberekening aan inkomstengenererende diensten**

De werkgroep heeft geconstateerd dat er onvoldoende inzicht is in de relatie tussen gegenereerde inkomsten en de overheidsactiviteiten, en de daarmee gemoeide kosten. Tevens heeft zij geconstateerd dat het allocatiemechanisme onvoldoende prikkels bij de gehuisveste diensten legt om te komen tot kostenverminderingen.

Doorberekening van de huisvestingskosten aan de inkomstengenererende diensten kan in deze situatie verbetering brengen. In deze variant wordt verondersteld dat de gegenereerde inkomsten de kosten volledig behoren te dekken en dat de inkomsten consequent dienen te worden verdeeld naar de verschillende kostensoorten en kostenplaatsen. Daarbij kunnen de huisvestingskosten/uitgaven, welke niet drukken op de begroting van de desbetreffende dienst, maar ten laste van de Rgd en de algemene middelen komen, tegelijkertijd worden verantwoord als huisvestingskosten op de desbetreffende begroting en op het ontvangstenartikelen van de Rgd, respectievelijk Financiën.

Deze variant kan worden toegepast voor alle inkomstengegenereerde diensten. Van het in hoofdstuk 4 indicatief op basis van het in gebruik zijnde vloeroppervlak becijferde bedrag van 623 mln aan huisvestingskosten zou dan 163 mln bij de middelenzijde van Financiën (gederfde rente over geïnvesteerd vermogen), en 200 mln aan de ontvangstenzijde van de Rgd-begroting kunnen worden opgenomen. De resterende 260 mln zou gespecificeerd moeten worden als huisvestingskosten bij de desbetreffende diensten. Uitgangspunt hierbij is dat de budgettaire neutraliteit gehandhaafd blijft.

In deze variant wordt de relatie tussen inkomsten, activiteiten, uitgaven en kosten zichtbaar gemaakt, welke nu in de allocatiemechanisme niet tot uiting komt. De prikkel tot kostenbesparing wordt gelegd bij de gehuisveste diensten die ook de afweging tussen kosten en baten van de huisvesting en de effecten daarvan voor het functioneren van hun organisatie kunnen maken. De Rgd heeft dan tot taak continu de diensten te confronteren met de kosten van hun huisvestingswensen en met de kosten van het gebruik van huisvesting. Genieten en betalen komen dichterbij elkaar te liggen.

Ten aanzien van het beslissen over het huisvestingsbudget bestaat er als subvariant de mogelijkheid om de besluitvorming over huisvestingsprojecten voor inkomstengenererende diensten los te maken uit het kader van de integrale prioriteitstelling op ministerraadniveau, dat voor de meerjarenprogramma's van de Rgd diensten aangewend kunnen worden. De beslissingsbevoegdheid over een dergelijk deelbudget voor huisvesting zou dan komen te liggen bij de politieke leiding van het desbetreffende departement.

De werkgroep plaatst bij deze variant de volgende kanttekeningen. Toepassing van deze variant vereist een vrij aanzienlijke inspanning



op administratief gebied om de relatie tussen inkomsten, (productieve) overheidsactiviteiten en de daarmee gemoeide kosten inzichtelijk te maken. Deze inspanning is overigens ook nodig vanuit het streven naar een efficiënt beheer van het overheidsapparaat.

Het bereik van de integrale politieke prioriteitenstelling over departementen heen wordt verminderd ten gunste van de beslissingsbevoegdheid van de inkomstengenererende diensten.

De invloed van de centrale normstelling, die mede uit een oogpunt van arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden van belang is, neemt af, indien de inkomstengenererende diensten de huisvesting krijgen waar ze om vragen en waar ze voor betalen. Er zal tevens een prikkel ontstaan voor de Rgd om efficiënter en marktconform te werken, om te voorkomen dat de gehuisveste diensten de neiging krijgen zich te onttrekken aan de gedwongen winkelnering van de Rgd.

Deze variant doet mogelijk enige afbreuk aan de voordelen van een centrale huisvestingsdienst voor het rijksapparaat, zoals bundeling van deskundigheid, economische schaaleardeffecten en flexibele inzet van de voorraad, etc. Het budget voor huisvesting zou in de genoemde subvariant kunnen komen te liggen bij de inkomstengenererende diensten. Ten aanzien van het toezicht op de begrotingsuitvoering door IRF zal in dat geval een verschuiving moeten plaatsvinden van toezicht op de uitgavencategorie huisvesting voor alle rijksdiensten (dat wil zeggen de Rgd-begroting) naar toezicht op de uitgaven per departement of onderdeel daarvan, in casu de inkomstengenererende diensten.

De werkgroep beschouwt deze variant als een voorwaarde voor het bereiken van een groter kostenbewustzijn, van inkomstenvergroting en van kostenbesparingen. Zij wijst er op dat de toepasbaarheid groter wordt naarmate het om diensten gaat die reeds een vergaande mate van zelfbeheer of verzelfstandiging hebben bereikt.

#### 5.2.4. Variant 4 Gecombineerde en gefaseerde invoering

De drie ontwikkelde varianten inkomstenvergroting, kostenbesparing en doorberekening sluiten elkaar niet uit. In deze variant worden zij gecombineerd tot een gefaseerde aanpak. Voor de afzonderlijke inkomstengenererende diensten worden daarbij de huisvestingskosten gespecificeerd naar de begrotingen waar zij op drukken en worden de tegenwoordige inkomsten toegerekend aan de onderscheiden kostensoorten.

Vervolgens kan op basis van deze confrontatie van inkomsten en kosten, worden besloten tot het verhogen van prijzen of tarieven (inkomstevergroting), tot kostenbesparing of tot beide. Uitgaande van de taak van de werkgroep wordt de werkwijze hier beperkt tot de huisvestingskosten. Voor andere kostensoorten zou overigens op vergelijkbare wijze gehandeld kunnen worden.

#### Aanpak:

De eerste stap in deze variant is dat de huisvestingskosten worden berekend conform de IWTR-richtlijn met als grondslag het in gebruik zijnde aantal vierkante meters dan wel conform een andere berekeningswijze die een beter inzicht biedt in de werkelijke kosten. De huisvestingskosten worden opgesplitst in een deel ten laste van de gehuisveste dienst, een deel ten laste van de Rgd en een deel ten laste van de algemene middelen.

De tweede stap is dat de uitgesplitste huisvestingskosten worden opgevoerd op respectievelijk de begroting van de gehuisveste dienst, de Rgd en Financiën. Tevens worden de inkomsten toegerekend naar de kostensoorten lonen, materieel en huisvesting, en vindt een nadere onderverdeling van de post huisvesting naar de verschillende in te stellen ontvangstenartikelen voor huisvesting plaats.

De derde stap is het nagaan of de toegerekende inkomsten de huisvestingskosten dekken. Indien de inkomsten de kosten niet dekken dient te worden onderzocht of verhoging van prijzen of tarieven mogelijk is. Het tarief van de geleverde goederen en diensten wordt dan aangepast op basis van de in stap één gemaakte kostprijscalculatie. Daarnaast dient te worden onderzocht in hoeverre besparing op de huisvestingskosten mogelijk is. Daartoe is een huisvestingstechnische en bedrijfs-economische analyse nodig.

#### Fasering:

Deze variant kan gefaseerd worden ingevoerd door te beginnen bij die diensten waar de omstandigheden zich er het meest toe lenen, namelijk diensten die reeds een kostendekkende taakstelling hebben, die reeds in vergaande mate verzelfstandigd zijn of die reeds op een sterk bedrijfsmatige wijze functioneren.

Van een aantal diensten staat vast dat zij voor 100% of meer de kosten van al hun activiteiten dekken, voor een deel omdat dat onderdeel is

van hun taakstelling. Het betreft onder andere het Bureau Bijstand Toezicht Boekhouding Notarissen, de verkoop van zeekaarten en de topografische dienst, het Kadaster, de Rijksdienst voor het Wegverkeer, de betonningswerkzaamheden bij V&W, de Rijksdienst IJsselmeerpolders. Daarnaast zijn er twee diensten waarvan het aannemelijk is dat hun inkomsten de totale kosten overtreffen, namelijk de Dienst der Domeinen en de Staatsloterij.

In totaal gaat het hierbij om een bedrag van 1032 mln, waarmee deze diensten alle kosten dekken. Geraamd op basis van het in gebruik zijnde oppervlak bedragen de huisvestingskosten van deze diensten 134 mln, waarvan naar schatting 56 mln ten laste van de gehuisveste diensten, 35 mln ten laste van Financiën en 43 mln ten laste van Rgd.

Hoewel een nadere huisvestingstechnische en bedrijfseconomische analyse noodzakelijk is, acht de werkgroep besparingsmogelijkheden niet onwaarschijnlijk. Met dezelfde voorzichtigheid als betracht in variant 2 zouden de mogelijke besparingen op termijn op 12% kunnen worden geschat. Dat zou overeen kunnen komen met een bedrag van circa 16 mln.

In een volgende fase zou deze variant, eventueel aangepast op basis van de ervaring die bij de eerste diensten wordt opgedaan, toegepast kunnen worden bij diensten die een onvolledige kostprijsberekening hanteren, de diensten die op basis van marktprijzen inkomsten genereren en bij de diensten die tarieven en prijzen in rekening brengen waarvoor andere motieven bepalend zijn.

De werkgroep plaatst bij deze variant de nadrukkelijke kanttekening dat bij toepassing voor elke dienst nader onderzoek naar de hoogte van de huisvestingskosten, de mogelijkheid van inkomstenvergroting en de mogelijkheid van kostenbesparing nodig zal zijn, omdat gedetailleerde informatie daarover ontbreekt.

## 6. Slotbeschouwing

De werkgroep is in haar werkzaamheden gestuit op het niet voldoende voorhanden zijn van informatie over de inkomsten, activiteiten en kosten van de inkomstengenererende diensten. Gegevens en inzicht ontbreken niet alleen bij de diensten zelf, maar voor wat betreft de huisvestingskosten, ook bij de Rijksgebouwendienst. Bij het streven naar een bedrijfsmatig beheer van de organisatie en de huisvesting van de rijksoverheid wordt dit vaker als een probleem ervaren.

Verbetering van de financiële administratie, ook gericht op het verkrijgen van bedrijfseconomische informatie, is een voorwaarde voor efficiencyverbetering en kostenbewaking. In het zogenaamde Rijkshuisvestingsplan, dat medio 1988 door de Minister van VROM zal worden uitgebracht, worden voorstellen gedaan om te komen tot een integrale registratie van huisvestingskosten van de rijksoverheid.

Niet alleen een gebrek aan informatie, maar ook de wijze waarop de allocatie van middelen voor de rijkshuisvesting plaats vindt, belemmeren het kostenbewustzijn ten aanzien van de rijkshuisvesting. De werkgroep heeft aangegeven op welke wijze daarin verbetering zou kunnen worden gebracht, nl. door het systematisch toerekenen van kosten en inkomsten aan die begrotingsonderdelen, waar zij op drukken. Op deze wijze kan de afweging tussen huisvestingswensen en huisvestingskosten verbeterd worden. Tevens kan zo de mate van kostendekkendheid van rijksdiensten inzichtelijk gemaakt worden.

Mogelijkheden tot inkomstenvergroting en tot kostenbesparing acht de werkgroep op basis van haar werkzaamheden aanwezig. De werkgroep wijst er echter op dat voor een nadere uitwerking daarvan meer informatie en inzicht in de relatie tussen de opbrengsten van geleverde goederen en diensten, de daarvoor verrichte activiteiten en de daarmee gemoeide kosten noodzakelijk is.

De werkgroep onderkent het belang van een centrale instantie voor de huisvesting van het rijksapparaat en de voordelen die dat biedt. Zij heeft daarmee bij het ontwikkelen van beleidsvarianten rekening gehouden, in het bijzonder bij de varianten welke elementen van doorberekening van huisvestingskosten bevatten.

## SAMENVATTING

### Opdracht

De onderzoeksopdracht zoals vastgesteld in de Ministerraad van 6 juli 1987 luidt in hoofdlijn als volgt:

"Diverse rijksdiensten beschikken over eigen inkomsten. Het valt te overwegen aan deze diensten de huisvestingskosten in rekening te brengen welke thans onder meer ten laste van de Rgd-begroting komen. De diensten zouden deze kosten in de tarieven en prijzen aan derden kunnen verdisconteren".

### Inkomsten genererende diensten

Door de werkgroep is een inventarisatie gemaakt van ontvangsten die verband houden met door de overheid aan derden geleverde goederen en diensten aan de hand van de toelichtende staat van ontvangsten uit de rijksbegroting 1988. De werkgroep heeft 62 posten met een totaal aan ontvangsten van 2,26 mld geselecteerd.

De inkomsten van de diensten zijn geanalyseerd naar drie gezichtspunten, namelijk de mate van kostendekking, de grondslagen voor de gehanteerde prijzen en tarieven en de wijze waarop met de huisvestingskosten rekening is gehouden.

Vanwege het ontbreken van een volledig inzicht in de relatie tussen activiteiten en opbrengsten bij de geanalyseerde diensten kan de mate van kostendekking door de werkgroep niet eenduidig bepaald worden. Van een aantal diensten staat vast dat zij voor 100% of meer de kosten van al hun activiteiten dekken, namelijk voor 16 inkomstenposten te samen 1032 mln.

Voor de overige 46 inkomstenposten ad 1233 mln geldt dat de kosten van alle activiteiten van de desbetreffende diensten slechts gedeeltelijk worden gedekt.

Ten tweede is nagegaan of de tarieven en prijzen op kostprijscalculatie, dan wel op andere gronden gebaseerd zijn.

Uit de gemaakte analyse blijkt dat voor 34 van de onderzochte inkomstenposten, 1104 mln, de tarieven en prijzen gebaseerd zijn op enige vorm van kostprijscalculatie.

Daarvan gaat het in een aantal gevallen om een tariefberekening conform de richtlijn van de Interdepartementale Werkgroep Tariefopbouw Rijksoverheid. Aan enige andere posten ligt een onvolledige kostprijsberekening ten grondslag, waarin slechts de voor de desbetreffende dienst zichtbare (huisvestings)kosten zijn begrepen. Voor een deel wordt ook een tarief op andere grondslag berekend. Voor de overige van de 62 onderzochte posten wordt geen kostprijscalculatie gehanteerd als basis voor het tarief. Het betreft 1161 mln aan inkomsten. Deels worden de inkomsten verkregen uit verkopen tegen marktprijzen, en deels hebben zij betrekking op tarieven en vergoedingen waarvoor andere motieven bepalend zijn.

Ten derde blijkt dat de huisvestingskosten in de tarieven zijn begrepen van de 18 diensten die de IWTR-richtlijn hanteren (inkomsten 500 mln) en in de tarieven van het RCC (inkomsten ca 200 mln). De huisvestingskosten zijn ten dele opgenomen in een aantal andere posten ten bedrage van ca 200 mln, waaraan een onvolledige kostprijsberekening ten grondslag ligt. Door deze diensten worden veelal wel de kosten die zichtbaar ten laste komen van de eigen begroting, in de kostprijscalculatie opgenomen, maar niet de kosten welke op de algemene middelen of de Rgd-begroting drukken.

#### **Het huisvestingsproces en het allocatiemechanisme**

Het huisvestingsproces wordt bij de rijksoverheid gekenmerkt door een ander allocatiemechanisme, namelijk het budgetmechanisme, dan in het bedrijfsleven waar het prijsmechanisme de allocatie tot stand brengt. Sturing en beheersing van het proces bij de rijksoverheid vindt plaats via politieke prioriteitenstelling, normering en budgettering. Aan de ene kant wordt de effectieve vraag bepaald door de huisvestingsbehoefte en de normering. Aan de andere kant wordt het concrete aanbod bepaald door de gebouwenvoorraad en het beschikbare budget.

Op het makroniveau van de besluitvorming in de ministerraad over de meerjarige huisvestingsprogramma's vindt afweging plaats tussen de (politieke) prioriteiten van de departementen, de voor het in standhouden van de voorraad benodigde middelen die door de minister van VROM gevraagd worden, en het huisvestingsaandeel in de rijksbegroting.

Dit geschiedt mede op basis van de in het voortraject aangegeven departementale huisvestingsurgenties.

Op het mikroniveau van individuele huisvestingsprojecten spelen in het huisvestingsproces drie partijen een rol: het te huisvesten departement, de Rijksgebouwendienst en de Inspectie der Rijksfinanciën.

Niet op alle aspecten van de huisvesting is er een volledige en politiek gesanctioneerde normering. Op die punten (b.v. lokatie, aantal vierkante meters, bijzondere voorzieningen, kwaliteitsniveau) wordt over het bepalen van de effectieve vraag onderhandeld tussen de drie partijen.

Op mikroniveau bestaat er geen inzicht in de huisvestingskosten per taak of activiteit van de rijksoverheid, maar slechts in de kosten van concrete huisvestingsprojecten. Er vindt daardoor slechts een kostenafweging plaats bij het realiseren van huisvestingsprojecten, maar niet tijdens het gebruik en beheer van huisvesting.

Het allocatiemechanisme bevat geen prikkel voor de gebruikers om hun huisvestingswensen af te wegen tegen de daarmee gemoeide kosten.

De afstemming tussen het mikro- en makroniveau van allocatie ontbreekt. Op het makroniveau leidt dit ertoe dat het totale huisvestingsbudget niet altijd wordt bepaald tegen de achtergrond van de beleidsmaatregelen die de aard en de omvang van het rijksapparaat beïnvloeden. Gegeven deze afzonderlijke vaststelling van een makrobudget voor huisvesting kan de prioriteitenstelling voor huisvestingsuitgaven er vervolgens ook toe leiden dat er een verstoring van andere beleidsmatige prioriteiten plaatsvindt, indien de huisvestingsimplicaties daarvan onvoldoende zijn meegewogen in de vaststelling van het makrobudget.

Gesteld kan worden dat het totale allocatiemechanisme zich niet kenmerkt door een sterk kostenbewustzijn. Door het onvolledige inzicht in de huisvestingskosten en de scheiding tussen genieten, betalen en beslissen is er geen optimale afweging tussen huisvestingswensen en huisvestingskosten.

Ook voor de rijkshuisvesting geldt het regime van de Comptabiliteitswet. Dat heeft twee gevolgen:

- Investeringsgeschieden a fonds perdu en afschrijvingen blijven achterwege, hetgeen tot afwegingsproblemen leidt bij het nemen van huisvestingsbeslissingen, in het bijzonder indien het gaat om investeringsuitgaven welke pas op termijn leiden tot kostenreductie en lagere uitgaven;

- bij de politieke afweging op makroniveau worden investeringen en consumptieve uitgaven tegen elkaar afgewogen. Investeringsuitgaven worden daarbij verdrongen door consumptieve uitgaven die veelal samenhangen met open-einde-regelingen en reeds eerder aangegane verplichtingen.

### Kostenmodellen

De werkgroep heeft enige kostenmodellen, namelijk het feitelijke uitgavenmodel, het feitelijke kostenmodel, het normkostenmodel, en het markthuurmodel, beoordeeld op de mate waarin de vereiste gegevens beschikbaar zijn en de mate waarin het model een getrouw beeld van de kosten geeft.

De werkgroep heeft geconstateerd dat er op dit moment geen in alle opzichten bevredigend kostenmodel operationeel is voor het kwantificeren van de huisvestingskosten. Uit pragmatische overwegingen en om reden van consistentie heeft zij derhalve gekozen voor aansluiting bij het model dat ten behoeve van de Interdepartementale Werkgroep Tariefopbouw Rijksoverheid (IWTR) ontwikkeld is. De werkgroep benadrukt evenwel dat dit model vooral van toepassing is voor kantoorgebouwen, en dat de geldigheid ervan in concrete gevallen nader onderzocht dient te worden.

De totale huisvestingskosten voor de geïnventariseerde inkomsten-genererende diensten zijn, op basis van de beschikbare gegevens over het in gebruik zijnde vloeroppervlak en conform het IWTR-model, becijferd op 623 mln per jaar, waarvan 260 mln ten laste van de gebruikers, 163 mln ten laste van Financiën en 200 mln ten laste van de Rgd-begroting.

Voor 19 diensten kon de werkgroep zowel nagaan wat de huisvestingskosten zijn op basis van het in gebruik zijnde bruto vloeroppervlak, als op basis van het personeelsaantal. Dit levert een sterk verschillend bedrag aan huisvestingskosten op, namelijk 419 mln op basis van het in gebruik zijnde vloeroppervlak, en 233 mln op basis van het personeelsaantal. De werkgroep acht het aannemelijk dat een deel van het verschil te relateren is aan inefficiëncies.



## Beleidsvarianten

De werkgroep heeft zich bij het ontwikkelen van de beleidsvarianten laten leiden door de volgende overwegingen.

In de eerste plaats is gebleken bij de beschrijving van het beleids-terrein dat het bedrijfsmatig handelen en het kostenbewustzijn op huisvestingsgebied, alsmede de daartoe noodzakelijke informatievoor-ziening onvoldoende zijn. Een stap ter verbetering is het inzichtelijk maken van de relatie tussen gegeneerde inkomsten van overheidsakti-viteiten, en de daarmee gemoeide kosten. De Rgd heeft in het z.g.

Rijkshuisvestingsplan voorstellen gedaan om te komen tot een registra-tie van de integrale huisvestingskosten. Daarnaast kan de relatie tus-sen inkomsten en kosten zichtbaar worden gemaakt door de inkomsten op te voeren bij de begrotingsartikelen waar ook de kosten op drukken.

In de tweede plaats dienen de varianten bij te dragen aan vergroting van de inkomsten van de overheid, dan wel te leiden tot besparingen op kosten en uitgaven. Vergroting van de inkomsten heeft betrekking op de relatie tussen derden buiten de rijksoverheid en de gehuisveste diensten. Kostenbesparing zal vooral geëffectueerd kunnen worden in de relatie tussen Rgd en gehuisveste diensten.

In de derde plaats is geconstateerd dat het allocatiemechanisme onvol-doende prikkels legt bij de gehuisveste diensten om te komen tot kos-tenverminderingen. Daarom is er bij het opstellen van de varianten naar gestreefd meer aandacht te schenken aan de functie van continue kostenbewaking en doelmatigheid in het allocatiemechanisme.

Tevens is gebleken dat ten aanzien van een aantal aspecten door een niet adequate registratie van gegevens, niet voldoende informatie voorhanden is om precieze becijferingen te maken. De bedragen die hierna genoemd worden hebben dan ook slechts een indicatieve beteke-nis.

Het is niet op voorhand te zeggen wat de gedragsreacties zullen zijn bij doorberekening van huisvestingskosten, want eventuele afwenteling van kosten en vraaguitval zijn niet goed te voorspellen.

### Variant 1 Vergroting van inkomsten door tariefverhoging

De mogelijkheden om de inkomsten te vergroten zijn afhankelijk gesteld van de mate waarin de huisvestingskosten reeds gedekt zijn door de inkomsten gebaseerd op kostprijscalculatie conform de IWTR-richtlijn. Vergroting van inkomsten wordt in deze variant niet reëel geacht, waar de kostprijscalculatie conform het IWTR-rapport geschiedt of waar de prijzen tot stand komen in een marktsituatie. Vergroting van inkomsten is derhalve slechts mogelijk bij diensten die tarieven en prijzen hanteren die gebaseerd zijn op een onvolledige kostprijscalculatie, op een kostprijscalculatie welke niet conform het IWTR-rapport is, dan wel op andere motieven.

De werkgroep beschikt niet over voldoende informatie om het budgettaire effect precies aan te kunnen geven en heeft het budgettaire effect geraamd op 149 mln.

De werkgroep tekent hierbij aan dat dit maximale budgettaire effect niet volledig bereikt zal kunnen worden, omdat een tariefverhoging voor de geleverde diensten en goederen niet in alle gevallen acceptabel zal zijn.

### Variant 2 Kostenbesparing

Uit de inventarisatie blijkt dat de huisvestingskosten sterk afhangen van de gehanteerde berekeningsgrondslag, het in gebruik zijnde oppervlak of het aantal personen. Een deel van de verschillen in het gebruikte oppervlak ten opzichte van de normen is verklaarbaar, enerzijds omdat de registratie van het in gebruik zijnde vloeroppervlak onjuistheden en onnauwkeurigheden bevat, en anderzijds omdat de goedgekeurde programma's van eisen voor de huisvesting vanwege het specifieke functioneren van diensten afwijken ten opzichte van de gemiddelde kantoonnormen.

De werkgroep acht het evenwel aannemelijk dat een deel van het verschil is te relateren aan inefficiëncies. Indien ervan wordt uitgegaan dat een kwart van het gesignaleerde verschil het gevolg is van inefficiëncies, kan een kostenbesparing op termijn bereikt worden van circa 12% van de huisvestingskosten. Toegepast op het globaal berekende bedrag aan huisvestingskosten aan de geselecteerde inkomstengenererende diensten ad 623 mln zou dat op termijn een besparing van 75 mln kunnen betekenen.

### **Variante 3 Doorberekening aan inkomstengenererende diensten**

De werkgroep heeft geconstateerd dat er onvoldoende inzicht bestaat in de relatie tussen gegenereerde inkomsten van overheidsactiviteiten, en de daarmee gemoeide kosten. Tevens heeft zij geconstateerd dat het allocatiemechanisme onvoldoende prikkels bij de gehuisveste diensten legt om te komen tot kostenverminderingen.

Doorberekening van de huisvestingskosten aan de inkomstengenererende diensten kan in deze situatie verbetering brengen. In deze variant wordt verondersteld dat de gegenereerde inkomsten de kosten volledig behoren te dekken en dat de inkomsten consequent dienen te worden verdeeld naar de verschillende kostensoorten en kostenplaatsen.

Deze variant kan worden toegepast voor alle inkomstengenererende diensten. Van het indicatief becijferde bedrag van 623 mln aan huisvestingskosten zou dan 163 mln bij Financiën, en 200 mln aan de ontvangstenzijde van de Rgd-begroting kunnen worden opgenomen. De resterende 260 mln zou gespecificeerd moeten worden als huisvestingskosten bij de desbetreffende diensten.

In deze variant wordt de prikkel tot kostenbesparing gelegd bij de gehuisveste diensten die ook de afweging tussen kosten en baten van de huisvesting en de effecten daarvan voor het functioneren van hun organisatie kunnen maken. De Rgd heeft dan tot taak continu de diensten te confronteren met de kosten van hun huisvestingswensen en met de kosten van het gebruik van huisvesting. Genieten en betalen komen dichterbij elkaar te liggen.

Ten aanzien van het beslissen over het huisvestingsbudget opent deze variant de mogelijkheid om de besluitvorming over huisvestingsprojecten voor inkomstengenererende diensten los te maken uit het kader van de integrale prioriteitstelling op ministerraadsniveau, dat voor de meerjarenprogramma's van de Rgd geldt.

### **Variante 4 Gecombineerde en gefaseerde invoering**

De drie ontwikkelde varianten inkomstenvergroting, kostenbesparing en doorberekening sluiten elkaar niet uit. In deze variant worden zij gecombineerd tot één aanpak.

Deze variant kan gefaseerd worden ingevoerd door te beginnen bij die diensten waar de omstandigheden zich er het meest toe lenen, namelijk diensten die reeds een kostendekkende taakstelling hebben, reeds vergaand verzelfstandigd zijn of reeds op een sterk bedrijfsmatige wijze functioneren.

In totaal gaat het hierbij om een bedrag van 1032 mln, waarmee deze diensten alle kosten dekken. Geraamd op basis van het in gebruik zijnde oppervlak bedragen de huisvestingskosten van deze diensten 143 mln, waarvan naar schatting 56 mln ten laste van de gehuisveste diensten, 35 mln ten laste van Financiën en 43 mln ten laste van de Rgd.

Hoewel een nadere huisvestingstechnische en bedrijfseconomische analyse noodzakelijk is, acht de werkgroep besparingsmogelijkheden niet onwaarschijnlijk. Met dezelfde uitgangspunten van variant 2 zouden de mogelijke besparingen kunnen worden geschat op circa 16 mln.

In een volgende fase zou deze variant, eventueel aangepast op basis van de ervaring die bij de eerste diensten wordt opgedaan, toegepast kunnen worden bij diensten die een onvolledige kostprijsberekening hanteren, diensten die op basis van marktprijzen inkomsten genereren en bij diensten die tarieven en prijzen in rekening brengen waarvoor andere motieven bepalend zijn.

De werkgroep plaatst bij deze varianten de nadrukkelijke kanttekening dat bij toepassing voor elke dienst nader onderzoek naar de hoogte van de huisvestingskosten, de mogelijkheid van inkomstenvergroting en de mogelijkheid van kostenbesparing nodig zal zijn, omdat gedetailleerde informatie daarover vooralsnog ontbreekt.

**Samenstelling werkgroep**

<u>Leden</u>	<u>departement</u>
mr.F.W.R.Evers (voorzitter)	VROM
dr.ing.W.van Dijk (secretaris)	Financiën
drs.J.D.L.Bolk (adj.secretaris)	VROM
mw.drs.M.J.Sikkel	Financiën
drs.P.T.H.Smeulders	Biza
drs.R.J.J.Roemers	EZ
dhr.H.J.Vink	V&W
drs.W.J.Sleddering	AZ
drs.W.D.Franckena	VROM
ir.J.Lahuis	VROM

Externen

drs. H.L. van der Kolk	I00
drs. R. Klunder	I00
drs. J.A.H. Bron	I00

VERDELING INKOMSTEN POSTEN NAAR MATE VAN KOSTENDEKKING				
		ALLE AKTIVITEITEN	NIET ALLE AKTIVITEITEN	
		VOLLEDIG GEDEKT	VOLLEDIG GEDEKT	
AZ	RVD			1.400.000
AZ	RVD			100.000.000
JUS	REGISTRATIE NV/BV			3.800.000
JUS	NATURALISATIES			1.200.000
JUS	TEST/NOT			4.200.000
JUS	BUR.NOT.		900.000	
JUS	GEVANG			18.200.000
BIZA	RCC		168.829.000	
	RCC		37.646.000	
BIZA	GEZ/VEIL.D.			3.499.000
FIN	DOM		159.000.000	
FIN	DOM		34.000.000	
FIN	DOM		80.900.000	
FIN	DOM		2.000.000	
FIN	ST LOTERIJ		170.000.000	
FIN	VERZEK			12.820.000
FIN	CAD			1.600.000
FIN	EG			250.000.000
FIN	OVERIG			328.290.000
FIN	DRUKWERK			2.800.000
DEF	ZEEKAARTEN		1.200.000	
DEF	TOPOGR.D.		4.500.000	
VROM	RGD			24.872.000
VROM	RGD			18.600.000
VROM	KADOR		245.400.000	
VENW	DIV			1.063.000
VENW	DIV			1.576.000
VENW	DERDEN			2.518.000
VENW	RVI			11.180.000
VENW	RWV		12.962.000	
VENW	DIV			6.586.000
VENW	BETONNING		4.400.000	
VENW	SCHEEPSM			1.500.000

VENW	LUCHTV			1.255.000	
VENW	LU.VERK			119.344.000	
VENW	ALG.KNMI			6.262.000	
VENW	DERDEN			4.700.000	
VENW	MATERIAAL			25.000.000	
VENW	RIJP		48.500.000		
VENW	BEDR			1.000.000	
VENW	PM (2X)			52.700.000	
EZ	R.NIJV.D			1.122.000	
EZ	RGEOLD			1.050.000	
EZ	OKTROOI		38.910.000		
EZ	CBS			6.760.000	
LAVI	PRAKTIJK			2.800.000	
LAVI	STAATSBOS			31.614.000	
LAVI	JACHTTERR			1.100.000	
LAVI	JACHTAKT			2.267.000	
LAVI	VISAKT			2.267.000	
LAVI	PLANT.ZIEK.D			7.452.000	
LAVI	VOEDING			1.450.000	
LAVI	RWV			82.119.000	
LAVI	VETER.D.			15.050.000	
SZW	STOOM		22.844.000		
SZW	ARBVO			7.350.000	
WVC	BIBLIOTH			2.500.000	
WVC	JEUGDWEL			10.210.000	
WVC	GEZONDH			1.800.000	
WVC	ST.TOEZ.VGZ			10.340.000	
WVC	RIVM			31.000.000	
WVC	R.MUSEA			8.795.000	
	TOTAAL		1.031.991.000	1.233.011.000	
			46%	54%	
	TOTAAL GENERAAL			2.265.002.000	
	AANTAL		16	46	

## Bijlage 3

		VERDELING INKOMSTENPOSTEN NAAR TARIEFGRONDSLAG				
		WEL KOSTPRIJSKALKULATIE			GEEN KOSTPRIJSKALKULATIE	
		IWTR	ONVOLLEDIG	ANDERS	MARKT	ANDERE MOTIEVEN
AZ	RVD		1.400.000			
AZ	RVD		100.000.000			
JUS	NV/BV					3.800.000
JUS	NATURALIS.					1.200.000
JUS	TEST/NOT					4.200.000
JUS	BUR. NOT.		900.000			
JUS	GEVANG				18.200.000	
BIZA	RCC			168.829.000		
BIZA	RCC			37.646.000		
BIZA	GEZ/VEIL.D.					3.499.000
FIN	DOM				159.000.000	
FIN	DOM				34.000.000	
FIN	DOM				80.900.000	
FIN	DOM				2.000.000	
FIN	ST LOTERIJ				170.000.000	
FIN	VERZEK		12.820.000			
FIN	CAD	1.600.000				
FIN	EG					250.000.000
FIN	OVERIG					328.290.000
FIN	DRUKWERK					2.800.000
DEF	ZEEKAARTEN	1.200.000				
DEF	TOPOGR D.	4.500.000				
VROM	RGD			24.872.000		
VROM	RGD			18.600.000		
VROM	KADOR	245.400.000				
VENW	DIV	1.063.000				
VENW	DIV	1.576.000				
VENW	DERDEN	2.518.000				
VENW	RVI	11.180.000				
VENW	RWV	12.962.000				
VENW	DIV	6.586.000				
VENW	BETONNING	4.400.000				
VENW	SCHEEPSM	1.500.000				



VENW	LUCHTV	1.255.000				
VENW	LU.VERK	119.344.000				
VENW	ALG.KNMI	6.262.000				
VENW	DERDEN	4.700.000				
VENW	MATERIAAL	25.000.000				
VENW	RIJP	48.500.000				
VENW	BEDR				1.000.000	
VENW	PM (2X)		52.700.000			
EZ	R.NIJV.D				1.122.000	
EZ	RGEOLD				1.050.000	
EZ	OKTROOI		38.910.000			
EZ	CBS				6.760.000	
LAVI	PRAKTIJK		2.800.000			
LAVI	STAATSBOS			31.614.000		
LAVI	JACHTTERR				1.100.000	
LAVI	JACHTAKT				2.267.000	
LAVI	VISAKT				2.267.000	
LAVI	PLANT.ZIEK.D		7.452.000			
LAVI	VOEDING		1.450.000			
LAVI	RVV		82.119.000			
LAVI	VETER.D.			15.050.000		
SZW	STOOM		22.844.000			
SZW	ARBVO				7.350.000	
WVC	BIBLIOTH				2.500.000	
WVC	JEUGDWEL				10.210.000	
WVC	GEZONDH				1.800.000	
WVC	ST.TOEZ.VGZ				10.340.000	
WVC	RIVM		31.000.000			
WVC	R.MUSEA				8.795.000	
	TOTAAL	499.546.000	207.874.000	396.468.000	511.764.000	649.350.000
		22%	9%	18%	23%	29%
	TOTAAL GENERAAL					2.265.002.000
	AANTAL	18	7	9	9	19

## Bijlage 4

### INVENTARISATIE HUISVESTINGSKOSTEN VAN INKOMSTEN-GENERERENDE DIENSTEN

Op basis van de in hoofdstuk 2 genoemde criteria is een selectie gemaakt van ontvangsten aan de hand van de toelichtende staat van ontvangsten uit de begroting 1988 van de departementen. Per artikel is nagegaan in welke mate sprake is van een rijksdienst met een kosten-dekkende exploitatie. Vervolgens is geprobeerd te achterhalen op welke wijze het tarief dat door de desbetreffende dienst in rekening wordt gebracht is gebaseerd op een kostprijscalculatie en op welke wijze huisvestingskosten in deze tarieven zijn begrepen. In het navolgende zullen de resultaten voor de afzonderlijke begrotingshoofdstukken worden besproken.

#### Algemene Zaken

RVD

art. 5 Niet toegerekende ontvangsten uit productie en/of distributie van communicatiemateriaal	1.400.000,--
art. 6 Toepassing communicatietechniek voor en ten laste van andere instellingen	Memorie (circa 100 miljoen)

Het bedrag van 1,4 mln. wordt thans in feite lang nog niet gehaald. De activiteit bestaat vooral uit de verkoop van op video-band overgezet filmmateriaal voor scholen e.d. De tarieven zijn afgestemd op de doelgroep (onderwijs) en dekken in feite alleen de directe kosten (lege video-band en overzetten film).

Het gaat bij artikel 6 om activiteiten die de RVD voor andere overheidsdiensten heeft verricht. Advertenties, films, tentoonstellingen. De werkzaamheden worden vrijwel geheel verricht voor andere departementen, maar ook voor universiteiten. Het werk voor klanten buiten de overheid is te verwaarlozen. De tarieven zijn gebaseerd op gemaakte kosten voor materiaal en manuren, geen overhead en huisvesting.

## Buitenlandse Zaken

Geen artikelen geselecteerd.

## Justitie

art. 1 Verklaringen omtrent nieuwe statuten NV's en BV's	3.800.000,--
art. 2 Naturalisatiegelden	1.200.000,--
art. 3 Testamentenregister	4.200.000,--
art. 20 Opbrengsten uit de arbeid, de land- bouw, de veeteelt en de veehoude- rij (gevangeniswezen)	18.200.000,--

Bij de artikelen 1 t/m 3 is grosso modo geen sprake van enige mate van kostendekking. Huisvestingskosten zijn niet in de tarieven begrepen. Uitzondering hierop wordt gevormd door het Bureau voor Bijstand Notarissen, dat geheel kostendekkend werkt en ook 'kleine' huisvestingskosten als onderhouds- en schoonmaakkosten in rekening brengt. Deze post bedraagt 0,9 miljoen gulden. De ontvangsten uit de arbeid enz. resulteren uit opbrengsten van op de markt verkochte goederen, vervaardigd binnen het gevangeniswezen.

## Binnenlandse Zaken

art. 10 Verrichten van werkzaamheden voor derden (Rijks Computercentrum)	168.819.000,--
art. 12 Idem	37.646.000,--
art. 31 Verrichten van werkzaamheden voor derden (rijksbegroting)	3.499.000,--

Het Rijkscomputercentrum (RCC) werkt geheel kostendekkend. In de tariefstelling zijn huisvestingskosten begrepen. Het RCC beschikt over eigen gebouwen. Tot huisvestingskosten behoren naast de kosten voor klein onderhoud, schoonmaak en energie derhalve ook afschrijvingskosten. De bouwkundige werken worden afgeschreven op basis van een 30-jarige, 6,5% annuïteit.

## Onderwijs en Wetenschappen

Geen artikelen geselecteerd.

## Financiën

art. 1	Inkomsten uit Domeinen	159.000.000,--
art. 2	Opbrengsten van verkochten roerende goederen en gelden	34.000.000,--
art. 3	Verkopen van domeinen onroerende goederen	80.900.000,--
art. 4	Exploitatie van landbouwbedrijven in eigen beheer	2.000.000,--
art. 13	Opbrengst van de Staatsloterij	170.000.000,--
art. 17	Verhaal van kosten van de Verzekeringskamer	12.820.000,--
art. 46	Vergoeding voor werkzaamheden van de Centrale Accountants Dienst	1.600.000,--
art. 68	Bijdrage van de Europese Gemeenschappen in de inningskosten van aan die Gemeenschappen toekomende douanerechten	250.000.000,--
art. 80	Vergoeding voor overige werkzaamheden	328.290.000,--
art. 71	Opbrengst van voor het publiek verkrijgbaar gestelde stukken	2.800.000,--

De inkomsten uit Domeinen zijn opbrengsten van op de markt verkochte goederen. Van tarieven is derhalve geen sprake. De Staatsloterij werkt (meer dan) kostendekkend. Van kostprijscalculaties is echter geen sprake.

Het verhaal van kosten van de Verzekeringskamer geschiedt niet op kostendekkende basis. Met betrekking tot de artikelen 80 en 71 is geen informatie beschikbaar gekomen.

De werkzaamheden van de CAD worden op kostendekkende basis verricht. In de tarieven zijn voor huisvestingskosten f 10.300,-- per ambtenaar begrepen.

De bijdrage van de EG is een ontvangst die gekoppeld is aan de BTW-opbrengsten. Kostendekkendheid lijkt in dit verband geen relevant begrip.

### Defensie

art. 20 Opbrengsten van verkoop van zeekaarten	1.200.000,--
art. 33 Verkoop topografische kaarten e.d.	4.500.000,--

De verkoop van kaarten geschiedt geheel kostendekkend. De huisvestingskosten zijn in hun geheel opgenomen in de kostprijs. De betreffende diensten zijn in een pand gehuisvest waarvan Defensie zelf eigenaar is.

### Volkshuisvesting, R.O. en Milieubeheer

art. 19 Vergoedingen van apparaatskosten, Rijksgebouwendienst	24.872.000,--
art. 21 Diverse ontvangsten Rijksgebouwendienst	18.600.000,--
art. 22 Kadastraal recht en andere ontvangsten	245.400.000,--

De vergoedingen die de Rgd ontvangt worden in rekening gebracht door de hantering van een opslagpercentage. In hoeverre dit percentage is gebaseerd op een bepaalde wijze van kostprijsberekening is onduidelijk.

Het KADOR (artikel 22) werkt geheel kostendekkend. Huisvestingskosten worden doorberekend conform de IWTR-richtlijn van f 10.300,-- per ambtenaar.

### Verkeer en Waterstaat

art. 3 Diverse ontvangsten	1.063.000,--
art. 5 Diverse ontvangsten	1.576.000,--
art. 8 Werkzaamheden voor derden	2.518.000,--
art. 12 t/m 17 Rijksverkeersinspectie	11.180.000,--
art. 26 Keuringen (Rijksdienst voor het Wegverkeer)	12.962.000,--
art. 27 Diverse ontvangsten	6.586.000,--
art. 33 Ontvangsten uit hoofde van betonningswerkzaamheden e.d. ten behoeve van derden	4.400.000,--

art. 38 Ontvangsten uit hoofde van werkzaamheden van de scheepsmetingsdienst	1.500.000,--
art. 48 Uitreiking van bewijzen van inschrijving	1.255.000,--
art. 58 t/m 60 Luchtverkeersbeveiliging	119.344.000,--
art. 63 Algemeen en drukwerk (KNMI)	6.262.000,--
art. 66 Werkzaamheden voor derden	4.700.000,--
art. 72 Doorgeleverde materialen	25.000.000,--
art. 98 Domeinbeheer (RIJP)	48.500.000,--
art. 99 Bedrijven in eigen beheer	1.000.000,--
art. 101 Cultuurtechnische werken	49.000.000,--
art. 102 Bouwkundige werken	3.700.000,--

Voorzover het bij dit begrotingshoofdstuk gaat over gespecificeerde ontvangsten is getracht een antwoord te geven op bovenvermelde vragen. Het is niet geheel uit de beschikbare informatie op te maken in hoeverre de Rijksverkeersinspectie kostendekkend werkt. Wel is er sprake van een kostprijscalculatie. Huisvestingskosten zijn in alle tarieven berekend conform de IWTR-richtlijn. Deze richtlijn wordt overigens voor het gehele departement toegepast bij toepassing van tarieven. Om deze reden kunnen we ons voor de volgende posten beperken tot het vraagstuk van de kostendekkendheid. De ontvangsten uit hoofde van artikel 38 worden geheel kostendekkend verricht. De scheepsmetingsdienst werkt voor 40 - 70% kostendekkend. De Rijks Luchtvaartdienst voor ongeveer 35%. De Luchtverkeersbeveiliging (artikel 60) wordt voor 15 - 30% op kostendekkende basis verricht. De diensten voor derden van het KNMI is niet kostendekkend, onduidelijk is in welke mate dit het geval is. Het Domeinbeheer door de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders geschiedt geheel kostendekkend. Bij de bedrijven in eigen beheer is het moeilijk te spreken van tariefstelling; het gaat hier om opbrengsten van op de markt verkochte produkten. Bij de cultuurtechnische en bouwkundige werken gaat het naar schatting vooral om doorberekening van kosten aan gemeenten.

#### Economische Zaken

art. 7 Ontvangsten Rijksnijverheidsdienst	1.122.000,--
art. 22 Verrichte onderzoekingen en verstrekte adviezen Rijks Geol. Dienst	1.050.000,--
art. 25 Ontvangsten Octrooiraad en Bureau voor de Warenmerken	38.910.000,--
art. 27 Verkoop voor publicaties en overige ontvangsten (CBS)	6.760.000,--

De Rijksnijverheidsdienst werkt slechts voor 8% kostendekkend. Er is geen sprake van een expliciete tariefberekening. Hetzelfde geldt voor de Rijks Geologische Dienst. Deze dienst is voor 6% kostendekkend. De Octrooiraad en het Bureau voor de Warenmerken werken kostendekkend. Bij deze diensten is overigens geen sprake van doorberekening van gemaakte kosten, doch van een tariefstelling die wettelijk is geregeld.

Bij de ontvangsten van het CBS is voor een deel sprake van tariefstelling, echter niet van kostendekkendheid.

### Landbouw en Visserij

art. 36 Diverse ontvangsten praktijkonderzoek	2.800.000,--
art. 54 t/m 58 Beheersontvangsten, Staatsbos- beheer e.d.	31.614.000,--
art. 60 Verpachting jachtterreinen	1.100.000,--
art. 61 Jachtakten	2.267.000,--
art. 62 Sportvisakten	2.267.000,--
art. 66 en 67 Plantenziektenkundige Dienst	7.452.000,--
art. 68 t/m 70 Voedings- en kwaliteitsaangelegenheid	1.450.000,--
art. 71 en 72 Rijksdienst voor de keuring van vee en vlees	82.119.000,--
art. 73 t/m 75 Veterinaire dienst	15.050.000,--

Bij het departement van Landbouw en Visserij is met het bedrijfsleven afgesproken dat de kosten van sommige geleverde diensten op fifty-fifty-basis aan het bedrijfsleven zullen worden doorberekend in de vorm van tarieven. Dit is het geval bij diverse ontvangsten uit praktijkonderzoek (proefstations), voedings- en kwaliteitsaangelegenheden en de Rijksdienst voor de keuring van vee en vlees. In al deze gevallen wordt wat betreft de huisvestingskosten de f 10.300,-- richtlijn toegepast. De beheersontvangsten van Staatsbosbeheer bestaan grotendeels uit de opbrengsten van de verkoop van hout. Bij de artikelen 60 t/m 62 is geen sprake van kostendekkendheid. Er is ook geen sprake van een kostprijsberekening. De ontvangsten van de Veterinaire Dienst, ten slotte, bestaan uit slachtopbrengsten. Ook hier is dus geen sprake van een kostprijsberekening.

### Sociale Zaken en Werkgelegenheid

art. 3 Ontvangsten arbeid (o.a. Stoomwezen)	22.844.000,--
art. 9 Ontvangsten arbeidsvoorziening	7.350.000,--

De Dienst van het Stoomwezen werkt sinds 1983/1984 kostendekkend. In de tarieven die de dienst in rekening brengt zijn alleen huisvestingskosten opgenomen voorzover deze op de exploitatie van de dienst zelf drukken. Dit komt neer op de kosten voor klein onderhoud en schoonmaakwerk e.d..

Over de ontvangsten bij D.G. Arbeidsvoorziening in onvoldoende informatie beschikbaar.

### Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

art. 7 Bijdragen van openbare Bibliotheken voor leenvergoeding	2.500.000,--
art. 8 en 9 Jeugdwelzijn	10.210.000,--
art. 19 en 20 Gezondheidsbescherming	1.800.000,--
art. 21 en 24 Staatstoezicht volksgezondheid	10.340.000,--
art. 26 en 28 RIVM	31.000.000,--
art. 35 Ontvangsten Rijksmusea	8.795.000,--

Bij de ontvangsten van WVC wordt over het algemeen geen methode van kostprijsberekening toegepast. Het gaat bij de ontvangsten om eigen bijdragen, leges, opbrengsten en kaartverkoop (Rijksmusea) e.d.. Van kostendekkendheid kan moeilijk worden gesproken.

Mogelijke uitzondering op deze algemene regel is het RIVM. Bij de verkoop van sera en vaccins worden prijzen berekend, dit geldt eveneens voor verricht onderzoek en ijkingen in opdracht van derden. Onbekend is in hoeverre dit op kostendekkende basis geschiedt. Huisvestingskosten zijn alleen in de prijzen berekend voorzover het gaat om de kosten van onderhoud, kleine reparaties, schoonmaakwerk etc..



## **Buitenlandse Huisvestingsdiensten**

### Overzicht rijkshuisvestingsdiensten in België, Verenigde Staten, Zweden, Verenigd Koninkrijk en Canada

1. De landen waarover op dit moment informatie beschikbaar is, zijn België, Verenigde Staten, Zweden, Verenigd Koninkrijk en Canada.

2. Organisatie huisvesting centrale overheid in de diverse landen

In alle vijf onderzochte landen was de zorg voor de huisvesting ondergebracht bij één instantie. In elk land is er dus sprake van het functioneren van een "rijksgebouwendienst".

3. Plaats van de huisvestingsdienst binnen de centrale overheid

De Regie der Gebouwen valt onder het ministerie van Openbare Werken, en de Property Services Agency (PSA) is een onderdeel van "the Department of the Environment". Dit is dus te vergelijken met de Rijksgebouwendienst. De Rijksgebouwendienst ressorteert als rijksdienst onder het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De situatie in Zweden en Amerika is echter afwijkend. De Byggnadsstyrelsen, onder een ministerie. Boven de dagelijkse leiding staat een raad van bestuur welke is opgebouwd uit 2 parlementsleden en vertegenwoordigers van de diverse gebruikers.

De Public Building Services (PBS) ressorteert ook hier onder een ministerie maar valt als een organisatie eenheid onder de General Services Agency (GSA).

Deze GSA draagt zorg voor alle voorzieningen die nodig zijn voor het dagelijks functioneren van de overheidsdiensten in de VS. Aan het hoofd van de GSA staat een "Administrator". Een politiek aangestelde figuur.

Ook Public Works Canada valt onder de nationale Canadese Minister of Public Works.

4. Organisatie van de diverse huisvestingsdiensten

De opbouw van de organisaties is in hoge mate identiek. Het allemaal gedeconcentreerde diensten met één centrale directie, deze zijn gevestigd in respectievelijk Brussel, Washington DC, Stockholm, Londen en Ottawa.

Omvang en aard van het gebouwenbestand

Regie der gebouwen: 6.602.085 m<sup>2</sup> in beheer, hiervan wordt circa 24% (België) gehuurd, en is 76% in eigendom

PBS : het totaal nuttig vloeroppervlak in beheer  
(Verenigde Staten) bedraagt circa 24 miljoen m<sup>2</sup> waarvan circa 64%  
in eigendom

Byggnadsstyrelsen : in Zweden in eigendom: 5.744.000 m<sup>2</sup> (65%)  
gehuurd : 3.119.000 m<sup>2</sup> (35%)

PSA : de PSA voert het beheer over circa 12 miljoen  
(Verenigd m<sup>2</sup>. Hiervan is circa 7 miljoen m<sup>2</sup> eigendom en  
Koninkrijk) wordt circa 5 miljoen m<sup>2</sup> gehuurd  
Het onroerend goed van defensie omvat circa  
280.000 hectare, waarvan zo'n 200.000 hectare  
in overzeese gebieden is gelegen.

Public Works : in beheer 8,0 miljoen m<sup>2</sup> waarvan 69% in  
(Canada) eigendom en 31% in huur

De cijfers voor België en Zweden hebben betrekking op kantoren, de  
andere omvatten ook zeer diverse andere categorieën als  
laboratoria, defensie-installaties, scholen etc.

#### 5. Dienstenpakket en uitvoering

In het algemeen bieden de buitenlandse huisvestingsdiensten een  
uitgebreid dienstpakket aan, van ontwerp tot sloop van gebouwen.  
Ontwerpen van gebouwen geschiedt voor PSA (Verenigd Koninkrijk) en  
Public Works Canada deels door derden. Voor de andere landen is dit  
niet duidelijk.

Voor onderhoud en exploitatievoorzieningen geldt hetzelfde.

#### 6. Financiering

Wat de financiële organisatie betreft is het in de eerste plaats zo  
dat in de vijf onderzochte landen de gebruikers in meer of mindere  
mate bijdragen aan de eigen huisvestingskosten.

In België dragen de gebruikers een huurprijs af aan de Regie der  
Gebouwen welke overeenkomst met de werkelijke kostprijs van de  
huisvesting. Het Rijk neemt verder een deel van de kostprijs van de  
door de Regie verleende diensten op zich.

Daarnaast heeft de Regie een "wederbeleggingsfonds". De bij de  
verkoop van eigendommen vrijgekomen financiële middelen komen in  
dit fonds terecht, en worden dan opnieuw besteed. Voor de  
financiering van de belangrijkste investeringsuitgaven kan een  
beroep worden gedaan op de kapitaalmarkt, (uitschrijven van  
leningen).

Ook de PBS beschikt over eigen inkomsten. Elke gehuisveste dienst  
betaalt een bedrag per m<sup>2</sup>. Deze inkomsten vloeien in het zogenaamde  
Federal Building Fund, van waaruit PBS alle activiteiten bekostigt.  
Het bedrag per vierkante meter is een "SLUC-rate", (Standard Level  
User Charge).

In Zweden dragen alle gebruikers huur af voor de aan hen in gebruik gegeven kantoorpanden. Er zijn twee elementen die deze huur bepalen in een situatie van rijkseigendom:

- a. interest op de boekwaarde en afschrijving;
- b. fictieve aansluiting bij de marktprijzen, indien eigendom reeds volledig afgeschreven is.

Gezien er van omstandigheid b in een niet onaanzienlijk aantal gevallen sprake is maakt men een jaarlijkse winst van 10%. Afgezien van het feit dat dit natuurlijk een erg plezierige situatie is. Wordt het principe van de huurbetaling in Zweden als een vanuit allocatie opzicht gunstig mechanisme ervaren. Bepaalde individuele wensen ten aanzien van kwaliteit en lokatie drukken dan anvenant op het budget van de gebruiker, waardoor ongebreidelde eisen worden ingeperkt, en waardoor de volksvertegenwoordiging een juiste indruk krijgt van alle departementale uitgavenstromen, (inclusief de huisvestingskosten).

De PSA heeft voor de uitvoering van haar werken in de civiele sector een eigen uitgavenprogramma.

In april 1983 is er een soort huurrelatie in werking getreden tussen PSA en de gehuisveste overheidsdiensten. Namelijk de Property Repayment Services (PRS). De gebruikers betalen nu een huisvestingsvergoeding, welke doorstroomt naar de schatkist, waaruit de begroting voor de PSA wordt afgeleid.

De gebruikers hebben met de invoering van PRS ook de verantwoordelijkheid gekregen voor de uitvoering van kleine werken, en onderhoudskosten, tot een bedrag van £1000,- per klus. Deze kleine werken en onderhoud kunnen de gebruikers betalen uit daartoe speciaal in het leven geroepen fondsen. Deze fondsen worden door de PSA volgestort.

Public Works Canada heeft vergevorderde plannen (1984) om voor de levering van huisvesing en experitse marktprijzen door te berekenen aan de gebruikers. Daarmee zal de dienst zich zelf moeten bedruipen.

BIJLAGE 6 RAMING OPPERVLAK EN HUISVESTINGSKOSTEN						
		SCHATTING	JAARKOSTEN PER M2 BVO			
		BRUTO	GEBRUIKER	FINANCIEN	RGD	TOTAAL
		OPP	Fl.171	Fl.107	Fl.132	Fl.410
			F MLN	F MLN	F MLN	F MLN
AZ	RIJKSVORLICHTINGSDIENST	11543	2	1	2	5
JUS	BUREAU BIJSTAND NOTARISSSEN	343	0	0	0	0
JUS	MIN V JUS	68126	12	7	9	28
BIZA	RIJKSCOMPUTERCENTRUM	51876	9	6	7	21
FIN	DOMEINEN	65694	11	7	9	27
FIN	STAATSLOTERIJ	3586	1	0	0	1
FIN	CENTRALE ACCOUNTANTSDIENST**)	0	0	0	0	0
DEF	TOPOGRAFISCHE DIENST	18213	3	2	2	7
VROM	RIJKSGEBOUWENDIENST	49543	8	5	7	20
VROM	KADASTER	95346	16	10	13	39
VENW	MINISTERIE VENW	36372	6	4	5	15
VENW	RIJKSVERKEERSINSPECTIE	15303	3	2	2	6
VENW	RIJKSDIENST WEGVERKEER	49370	8	5	6	20
VENW	SCHEEPSMETINGSDIENST	888	0	0	0	0
VENW	RIJKSLUCHTVAARTDIENST	35098	6	4	5	14
VENW	LUCHTVERKEERSBEVEILIGING	19072	3	2	3	8
VENW	RIJKSDIENST IJSSELMEERPOLDERS	422	0	0	0	0
EZ	RIJKSNIJVERHEIDSDIENST	3510	1	0	0	1
EZ	RIJKSGEOLOGISCHE DIENST	19941	3	2	3	8
EZ	OKTROOIRAAD/BUR. WARENMERKEN	22913	4	2	3	9
EZ	CBS	116937	20	13	15	48
LAVI	MINISTERIE LAVI	48488	8	5	6	20
LAVI	PLANTENZIEKTENKUNDIGE DIENST	10745	2	1	1	4
LAVI	RIJKSDIENST KEURING VEE/VLEES*)	4158	1	0	1	2
LAVI	VETERINAIRE DIENST**)	0	0	0	0	0
LAVI	STAATSBOSBEHEER	6981	1	1	1	3
SZW	DIENST STOOMWEZEN	5701	1	1	1	2
SZW	DIR.GEN.ARBEID**)	0	0	0	0	0
SZW	MINISTERIE SZW	64857	11	7	9	27
SZW	DGARBVO	307889	53	33	41	126
WVC	MINISTERIE WVC	102010	17	11	13	42
WVC	RIVM	102150	17	11	13	42
WVC	RIJKSMUSEA	181513	31	19	24	74
	TOTAAL	1518588	260	163	200	623
	*) alleen DIR. GFD + Schiphol en Leiden					
	**) oppervlak niet afzonderlijk geregistreerd					

	A	B	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
1		BIJLAGE 7 RAMING PERSONEEL, OPPERVLAK EN HUISVESTINGSKOSTEN										
2			SCHATTING	JAARKOSTEN PER AMBTENAAR				SCHATTIN	JAARKOSTEN PER M2 BVO			
3			PERS.	GEBRUIKER	FINANCIEN	RGD	TOTAAL	BRUTO	GEBRUIKER	FINANCIEN	RGD	TOTAAL
4			AANTAL	Fl.4.410	Fl.2.730	Fl.3.360	Fl.10.500	OPP	Fl.171	Fl.107	Fl.132	Fl.410
5												
6				F MLN	F MLN	F MLN	F MLN		F MLN	F MLN	F MLN	F MLN
7	AZ	RIJKSVOORLICHTINGSDIENST	181	1	0	1	2	11543	2	1	2	5
8	JUS	BUREAU BIJSTAND NOTARISSE	5	0	0	0	0	343	0	0	0	0
9	BIZA	RIJKSCOMPUTERCENTRUM	694	3	2	2	7	51876	9	6	7	21
10	FIN	DOMEINEN	426	2	1	1	4	65694	11	7	9	27
11	FIN	STAATSLOTERIJ	55	0	0	0	1	3586	1	0	0	1
12	FIN	CENTRALE ACCOUNTANTSDIE	74	0	0	0	1	1	0	0	0	0
13	VROM	RIJKSGEBOUWENDIENST	1190	5	3	4	12	49543	8	5	7	20
14	VROM	KADASTER	3274	14	9	11	34	95346	16	10	13	39
15	VENW	RIJKSDIENST WEGVERKEER	1100	5	3	4	12	49370	8	5	6	20
16	VENW	RIJKSLUCHTVAARTDIENST	1117	5	3	4	12	35098	6	4	5	14
17	VENW	RIJKSDIENST IJSSELMEERPOLD	686	3	2	2	7	422	0	0	0	0
18	EZ	RIJKSNIJVERHEIDSDIENST	125	1	0	0	1	3510	1	0	0	1
19	EZ	RIJKSGEOLOGISCHE DIENST	238	1	1	1	2	19941	3	2	3	8
20	EZ	OKTROOIRAAD/BUR. WARENME	223	1	1	1	2	22913	4	2	3	9
21	EZ	CBS	3012	13	8	10	32	116937	20	13	15	48
22	LAVI	PLANTENZIEKTENKUNDIGE DIEN	380	2	1	1	4	10745	2	1	1	4
23	LAVI	RIJKSDIENST KEURING VEE/VL	1550	7	4	5	16	4158	1	0	1	2
24	LAVI	VETERINAIRE DIENST**)	52	0	0	0	1	1	0	0	0	0
25	LAVI	STAATSBOSBEHEER	1573	7	4	5	17	6981	1	1	1	3
26	SZW	MINISTERIE SZW	1082	5	3	4	11	64857	11	7	9	27
27	SZW	DG ARBVO	4013	18	11	13	42	307889	53	33	41	126
28	WVC	RIVM	1180	5	3	4	12	102150	17	11	13	42
29												
30		TOTAAL	22230	98	61	75	233	1022904	175	110	135	419