



Rijkshuisvesting

Interdepartementaal
beleidsonderzoek
financieringssysteem
Rijkshuisvesting

Begrotingsvoorbereiding 1996 – Rapport nr. 8

RIJKSHUISVESTING

***INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
FINANCIERINGSSYSTEEM RIJKSHUISVESTING***

***Begrotingsvoorbereiding 1996
Rapport nr. 8***

INHOUDSOPGAVE

Aanbevelingen

Samenvatting

1.	Opdracht en werkwijze	1
2.	Algemene uiteenzetting over vastgoed	1
2.1.	Wat is vastgoed?	1
2.2.	Ontwikkelingen op de kantorenmarkt	3
2.3.	Wat kost huisvesting?	3
2.4.	De stappen in het huisvestingsproces	6
2.5.	Dimensies die een rol spelen bij de keuze van een huisvestingsstelsel	7
3.	Het rijkshuisvestingsstelsel	8
3.1.	Rijksgebouwendienst	8
3.2.	Taakafbakening Rijksgebouwendienst/Dienst der Domeinen, en Rijksgebouwendienst/departementale huisvestingsorganisaties	10
3.3.	Uitzonderingen en samenwerkingsverbanden	11
3.4.	Enkele gegevens over de voorraad rijksgebouwen, budgetten en efficiency	12
3.5.	Beschrijving van het huidige rijkshuisvestingsstelsel, zoals het is bedoeld	15
4.	Het huidige rijkshuisvestingsstelsel in de praktijk	17
4.1.	Decentralisatie-tendensen	17
4.2.	Budgettaire besluitvorming in relatie tot lange-termijnbeheer van rijksgebouwen	17
5.	Clustering van bezwaren tegen het huidige stelsel, zoals deze worden ervaren	21
5.1.	Gevoelde problemen	21
5.2.	Integraal management staat haaks op het huidige stelsel	21
5.3.	Onvoldoende oog voor het instandhouden van de waarde van het vastgoed op langere termijn	22
5.4.	Onbevredigende uitkomst van het allocatieproces	22
6.	Hoe anderen hun huisvesting regelen	23
6.1.	Bedrijfsleven	23
6.2.	Gemeenten en provincies	23
6.3.	Buitenland	24
7.	Op zoek naar verbetering als antwoord op de bezwaren	25
7.1.	Naar een stelsel dat de huidige voordelen in stand houdt en tegemoet komt aan de bezwaren	25
7.2.	Centrale of decentrale allocatie?	26
7.3.	Decentrale allocatie: gebouwen huren van de Rijksgebouwendienst of zelf investeren en/of beheren?	26
7.4.	Moet er sprake zijn van één centrale huisvestingsdienst?	27
7.5.	Een kas/verplichtingenstelsel of een baten/lastenstelsel, al dan niet gecombineerd met een partiële kapitaaldienst?	28

8.	Mogelijke 'modellen'	29
8.1.	'Model I a': huisvestingsuitgaven op de Rgd-begroting, één centrale huisvestingsdienst, geen partiële kapitaaldienst	30
8.2.	'Model I b': huisvestingsuitgaven op de Rgd-begroting, één centrale huisvestingsdienst, wel een partiële kapitaaldienst	30
8.3.	'Model II a': huisvestingsuitgaven op de departementale begrotingen, één centrale huisvestingsdienst, geen partiële kapitaaldienst	30
8.4.	'Model II b': departementen huren van de Rijksgebouwendienst, één centrale huisvestingsdienst, geen partiële kapitaaldienst	31
8.5.	'Model II c': departementen huren van de Rijksgebouwendienst, één centrale huisvestingsdienst, wel een partiële kapitaaldienst	32
8.6.	'Model II d': huisvestingsuitgaven op de departementale begrotingen, niet één centrale huisvestingsdienst, wel een partiële kapitaaldienst	32
9.	De afwegingen van de werkgroep	32
9.1.	Decentrale allocatie	33
9.2.	Eén huisvestingsdienst	33
9.3.	Een huurder-verhuurderrelatie	35
9.4.	Een baten/lastenstelsel	36
9.5.	Een partiële kapitaaldienst met leenfaciliteit via het ministerie van Financiën	36
9.6.	Agentschappen	38
9.7.	Specifieke gebouwen	39
9.8.	'Checks and balances' en verantwoording	40
10.	Financiële gevolgen van het aangepaste rijkshuisvestingsstelsel	42
11.	Vervolgstappen	44

Bijlagen

1. Samenstelling werkgroep
2. Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer dd. 3 april 1995 waarin opgenomen de taakopdracht van de werkgroep
3. Samenvatting van het rapport van KPMG en Rgd dd. 20 oktober 1995 over departementale huisvestingsorganisaties
4. Notitie van de Rijksgebouwendienst inzake de besluitvorming door de ministerraad over de rijkshuisvestingsbegroting in het verleden
5. Brief van de DG-Rijksgebouwendienst dd. 29 september 1995 over meerjarige financiële verkenningen
6. Rapport over rijkshuisvesting in een aantal geselecteerde landen van de heer King (Canadese Rekenkamer) dd. 1 oktober 1995
7. Notitie van de heer drs. M.M.J. Vergeer, hoofd afdeling Overheidsfinanciën van het Centraal Planbureau, dd. 2 november 1995 over een partiële kapitaaldienst voor de Rijksgebouwendienst, alsmede een notitie dd. 24 mei 1995 over de voor- en nadelen van een kapitaaldienst
8. Notitie van prof. drs. P.P. Kohnstamm over 'bench-marking' van huisvestingskosten dd. 26 mei 1995
9. Notitie van de Rgd dd. 23 oktober 1995 met een voorbeeld van een modelcontract voor een huurder-verhuurderrelatie.

AANBEVELINGEN

De vijf samenhangende aanbevelingen van de werkgroep hebben betrekking op alle rijksgebouwen met uitzondering van de militaire gebouwen van Defensie, de ambassades van Buitenlandse Zaken en de gebouwen van Rijkswaterstaat voor zover die zijn verbonden aan infrastructurele werken.

1. Er moet een huurder-verhuurderrelatie tot stand worden gebracht tussen ministeries en de Rijksgebouwendienst.
2. De ministeries dragen op hun eigen begroting verantwoordelijkheid voor hun huisvesting, binnen de beschikbare middelen voor apparaatsuitgaven.
3. Er is één centrale huisvestingsdienst, die het eigendom van de rijksgebouwen op haar begroting verantwoordt. Deze dienst:
 - adviseert ministeries op basis van rijkshuisvestingsnormen,
 - zorgt voor het verwerven en beheren,
 - verhuurt de gebouwen aan de verschillende ministeries,
 - heeft de gewenste deskundigheid op het gebied van vastgoed in huis en
 - ziet toe op het algemene huisvestingsbeleid van het rijk.
4. De Rijksgebouwendienst krijgt een baten/lastenstelsel waarmee beter inzicht ontstaat in de lange-termijneffecten van investeringen.
5. Gekoppeld aan dat baten/lastenstelsel wordt een partiële kapitaaldienst met een leenfaciliteit via het ministerie van Financiën in het leven geroepen.
Een deel van de werkgroep vindt dat voor een partiële kapitaaldienst een alternatief bestaat door huisvestingsinvesteringen zonodig als generale problematiek te bestempelen voor de begrotingsnormering.

Na besluitvorming in de ministerraad kan het voorstel verder worden uitgewerkt, waarna eind 1996 een definitieve beslissing kan worden genomen over de invoering ervan. De overgangsperiode voor deze invoering moet omstreeks 2000 zijn afgerond.

SAMENVATTING

1. Inleiding

1. Dit onderzoeksrapport is het verslag van de Werkgroep heroverweging financieringssysteem rijkshuisvesting (verder genoemd: de werkgroep). Het onderzoek heeft plaatsgevonden in het kader van het heroverwegingsthema 1995: 'Financiële vernieuwing'.

2. In de opdracht aan de werkgroep staan twee vragen centraal:

- - - Moet de allocatie van rijkshuisvesting en de bijbehorende financiële middelen centraal of decentraal plaatsvinden?
- - - Moet een partiële kapitaaldienst voor rijkshuisvesting in het leven worden geroepen?

3. In het huisvestingsstelsel van zowel bedrijfsleven als overheid moet evenwicht worden gezocht tussen drie dimensies:

- - - de wensen van de gebruikers: gebruikersfunctie
- - - het economisch vastgoedmanagement: beheer/verhuurfunctie
- - - de doelstellingen van de totale organisatie: concernfunctie.

De derde dimensie heeft bij de overheid een apart karakter. Daar gaat het om centrale normering in het kader van het huisvestingsbeleid en om bijdragen aan andere beleidsterreinen.

2. Enkele kengetallen

4. Aantal gehuisveste rijksambtenaren:	110.000
Totaal aantal m2 bruto vloeroppervlak:	6 mln. m2
Aantal gebouwen:	3.000 (1990: 5.000)
(Frictie)leegstand:	3% (markt 10%)
Indeling m2 in soorten gebouwen	
* kantoren (waaronder rechtbanken):	4,0 mln. m2
* specifiek (paleizen, laboratoria, werkplaatsen, musea):	1,0 mln. m2
* penitentiaire inrichtingen:	0,9 mln. m2
* RIVM:	0,1 mln. m2
Financieringswijze	
* eigendom:	75%
* huur en operational lease:	20%
* financial lease:	5%

Monumentenstatus: 20% (1 miljoen m2), waarvan 30% in de 'categorie I-monumenten' die als cultureel erfgoed nimmer mogen worden afgestoten.

5. In 1995 staat voor rijkshuisvesting door de Rijksgebouwendienst en alle ministeries tezamen, exclusief Defensie en uitgaven voor de specifieke gebouwen van Rijkswaterstaat, tussen de fl. 2,4 en 2,5 miljard aan uitgaven op de rijksbegroting.

6. De rijkshuisvestingsbegroting bedraagt in 1995 fl. 1.569 miljoen, verdeeld over de artikelen 'onderhoud en exploitatie' (fl. 240 miljoen), 'bouw en aankoop/investeringskosten rijkshuisvesting' (fl. 860 miljoen), en 'huur en lease' (fl. 330 miljoen). In de jaren hierna lopen met name de middelen voor investeringen snel terug

tot circa fl. 100 miljoen.

3. Het huidige rijkshuisvestingsstelsel in de praktijk

7. Op grond van besluitvorming door de ministerraad in het verleden, is de omvang van de huidige meerjarenbegroting rijkshuisvesting beperkt tot voldoende middelen om de bestaande rijksgebouwen te onderhouden, maar is niet genoeg om de voorraad rijksgebouwen aan te passen aan de veranderende functionele eisen van de gebruikers.

8. De Rijksgebouwendienst heeft daarom meerjarige verkenningen opgesteld naast de bestaande meerjarencijfers. Berekend is welk niveau van uitgaven nodig zou zijn, vergeleken met de huidige meerjarencijfers. Bij een sober en doelmatig investeringsniveau zou hiervoor, op basis van ervaringscijfers van 3% afschrijving per jaar, op den duur jaarlijks een extra bedrag nodig zijn van fl. 400 à fl. 480 miljoen. Voor alle duidelijkheid: dit investeringsniveau is onafhankelijk van het te kiezen huisvestingsstelsel.

9. De werkgroep heeft met deze meerjarige verkenningen haar inzicht in de problematiek vergroot, maar heeft er geen standpunt over ingenomen. Er wordt echter op gewezen dat ook in het huidige stelsel extra uitgaven in de toekomst moeten worden gedaan. Daarvoor zullen aanvullende middelen per project aan de rijkshuisvestingsbegroting moeten worden toegevoegd.

10. Eventuele budgettaire bijsturing zou met een geleidelijke verhoging per jaar van de huidige meerjarencijfers kunnen plaatsvinden tot het constante niveau van 3% afschrijving per jaar is bereikt. Dat percentage is nodig voor een goed vastgoedbeheer gedurende meerdere jaren. Over de hoogte van de meerjarenbudgetten moet duidelijkheid bestaan bij de start van een mogelijk gewijzigd huisvestingsstelsel. Dit met het oog op toedeling van budgetten naar de ministeries.

4. De bezwaren tegen het huidige stelsel

Integraal management verzet zich tegen het huidige stelsel

11. Sinds enkele jaren streeft de rijksdienst naar meer resultaatgerichte sturing via kosteninzicht en kostenbewustzijn om daarmee grotere doelmatigheid te bereiken. Sturing op output, gekoppeld aan prestaties, vervangt hierbij waar mogelijk de sturing op input. Huisvesting is in het huidige stelsel een van de weinige bedrijfsvoeringsfuncties die niet aan de integraal manager zijn overgedragen.

Onvoldoende oog voor de langere termijn en het instandhouden van de waarde van het vastgoed

12. Er is sprake van een groeiende kloof tussen wat de rijksgebouwen bieden en wat de ministeries nodig hebben voor hun bedrijfsvoering. Tevens vermindert hierdoor op termijn de economische waarde van de voorraad rijksgebouwen, waarvan de huidige vervangingswaarde circa fl. 20 miljard bedraagt, terwijl de rest van de vastgoedmarkt wel wordt aangepast aan veranderende functionele eisen. Dit probleem is niet expliciet zichtbaar, omdat:

- - - de gebouwenvoorraad niet wordt gewaardeerd door het ontbreken van een balans;
- - - waardeveranderingen niet worden geregistreerd, bijvoorbeeld door afschrijvingen;
- - - jaarlijks alleen de korte-termijnnuitgaven in de begroting worden getoond en niet de werkelijke huisvestingskosten op lange termijn.

Onbevredigende uitkomst van het allocatieproces

13. Pas in de ministerraad wordt op basis van het budget vastgesteld welke projecten worden gehonoreerd. Een gevolg van deze procedure is dat een omvangrijke lijst kan ontstaan van projecten die door de individuele ministeries als urgent, maar door de ministerraad niet als prioriteit worden aangemerkt. Vervolgens worden projecten d.m.v. overheveling van middelen van departementale begrotingen toch weer gerealiseerd. De huidige manier van alloceren leidt tot verschil tussen de huisvesting van ministeries die meer mogelijkheden hebben om te schuiven met apparaats- en programma-uitgaven dan anderen.

5. Op zoek naar verbetering als antwoord op de bezwaren

14. Het oplossen van de bezwaren mag niet leiden tot verlies van de sterke kanten van het huidige huisvestingsstelsel dat een evenwicht kent tussen de gebruikersfunctie, de eigenaar/verhuurdersfunctie en de concernfunctie. Met dit evenwicht als randvoorwaarde, en op basis van de bezwaren en de twee centrale vragen in de taakopdracht, constateert de werkgroep dat op vier vragen antwoord moet worden gegeven voor de vernieuwing van het rijkshuisvestingsstelsel:

- a. Moet de allocatie van de rijkshuisvesting centraal of decentraal gebeuren?
- b. Als de allocatie decentraal gebeurt, gaan de ministeries dan gebouwen huren van de Rijksgebouwendienst of gaan ze zelf investeren en/of beheren?
- b. Moet er sprake zijn van één centrale huisvestingsdienst?
- d. Kan het kas/verplichtingenstelsel worden gehandhaafd of is een baten/lastenstelsel beter, en moet dat dan wel of niet worden gecombineerd met een partiële kapitaaldienst?

6. Mogelijke 'modellen'

15. Men zou het rijkshuisvestingsstelsel kunnen beschrijven in ideaalmodellen op centrale of decentrale schaal, met alle mogelijke tussenvarianten. Dat zou echter niet automatisch tot een oplossing voor de beschreven problemen leiden. Om optimaal inzicht te krijgen in alle mogelijke afwegingen, heeft de werkgroep wel een aantal analytisch denkbare modellen gebruikt als hulpmiddel bij het systematisch toetsen van oplossingen.

Mogelijke 'modellen'

	Centrale allocatie	Decentrale allocatie <i>Investeren</i>	<i>Huren</i>
Geen kapitaaldienst	I a	II a	II b
Partiële kapitaaldienst	I b	II d*	II c

* zonder één centrale huisvestingsdienst

7. De afwegingen van de werkgroep

Decentrale verantwoordelijkheid voor huisvestingskeuzen

16. Het is wenselijk om de allocatiebeslissing voor huisvesting - binnen de beschikbare middelen voor apparaatsuitgaven - over te hevelen naar het integraal management van de

ministeries. De ministeries moeten als gebruiker verantwoordelijk zijn voor de hoeveelheid, de kwaliteit en de kosten van de huisvesting die ze gebruiken.

Eén huisvestingsdienst

17. Ondanks decentrale verantwoordelijkheid zal de waarde-ontwikkeling van het vastgoed op lange termijn een dermate specifieke en omvangrijke produktiefactor zijn, dat bundeling bij een centrale instantie als de Rijksgebouwendienst ook in de toekomst nodig is. Ook schaalvoordelen en externe effecten, het beperken van risico's door expertise (het functioneren van de vastgoedmarkt leidt snel en ongemerkt tot verplichtingen van grote omvang) en het tegengaan van prijsopdrijving zijn argumenten die pleiten voor één huisvestingsdienst. De Rijksgebouwendienst adviseert ministeries schriftelijk op basis van huisvestingsnormen.

18. Een ander argument is dat één centrale beheerder/verhuurder tevens beter verantwoordelijk kan worden gemaakt voor het algemeen huisvestingsbeleid. Gebruikersbelangen op korte termijn stroken lang niet altijd met bijvoorbeeld het beleid t.a.v. vestigingsplaatsen, architectuur of energiebesparing. Eén centrale eigenaar/verhuurder bereidt huisvestingsnormen voor als onderdeel van de taken in het kader van het algemeen regeringsbeleid.

19. In het bestaande stelsel ligt het juridisch-financieel beheer van rijksgebouwen bij het ministerie van Financiën/Domeinen en het materieel beheer bij het ministerie van VROM/Rijksgebouwendienst. Dit betekent een scheiding binnen de eigenaarsfunctie, hoewel de uitoefening in goed overleg gebeurt. Een deel van de werkgroep adviseert deze scheiding ongedaan te maken, zodat het volledige eigendom van rijksgebouwen, inclusief het afstoten, de verantwoordelijkheid van de Rijksgebouwendienst is. Vervolgens is nader onderzoek gewenst om na te gaan op welke wijze de grootste toegevoegde waarde kan worden verkregen bij de feitelijke verkoop van onroerend goed: door het combineren van de makelaarsfunctie voor de verkoop van gebouwen met die van andere verkoopactiviteiten van de Dienst der Domeinen, dan wel met andere inkoopactiviteiten voor het rijk op de vastgoedmarkt bij de Rijksgebouwendienst. De vereiste marktkennis bij de aan- en verkoop van gebouwen overlapt elkaar nu.

Een ander deel van de werkgroep is van mening dat de vraagstukken aangaande het financieel-juridisch eigendom en de makelaarsfunctie niet kunnen worden losgekoppeld. Een nader onderzoek zal dus op beide aspecten moeten ingaan. Bovendien moeten voor het nemen van een dergelijke beslissing de consequenties voor de Rijksgebouwendienst en voor Domeinen goed in beeld worden gebracht. Dit onverlet latend dat alle bezittingen aan huisvesting - de activa - op de balans bij de Rijksgebouwendienst staan wanneer deze werkt met een baten/lastenstelsel.

De werkgroep adviseert om beide aspecten nader te onderzoeken.

Een huurder-verhuurderrelatie

20. In een huurder-verhuurderrelatie huren ministeries voor reële huursommen hun huisvesting van de Rijksgebouwendienst, op basis van huurcontracten per gebouw. Hiermee is er geen sprake meer van het kosteloos verschaffen van huisvesting, maar van een stelsel met doelmatigheidsprikkels. Het ministerie krijgt op haar begroting een normvergoeding voor huisvestingskosten en bepaalt wat ze in het contract met de Rijksgebouwendienst wil hebben, terwijl de Rijksgebouwendienst dit als huur berekent en ontvangt en op haar beurt hiermee alle noodzakelijke uitgaven moet dekken.

21. Hoe werkt de huurder-verhuurderrelatie?

Tussen twee rijksdiensten kan geen huurder-verhuurdercontract bestaan in de zin van het Burgerlijk Wetboek. Immers: één privaatrechtelijke partij kan - zonodig - niet tegen zichzelf procederen. Toch is het van belang om de wettelijke bepalingen van huur en verhuur zoveel mogelijk van toepassing te laten zijn op een overeenkomst zoals hier bedoeld, om daarmee de positie van huurder en verhuurder vast te leggen. Derhalve zal een vervangende rechtsgang moeten worden gecreëerd waarin geschillen kunnen worden beslecht. Een en ander zal worden vastgelegd in een hoofdovereenkomst voor de huur/verhuur van rijksgebouwen: Standaard voor verhuurvoorwaarden. Hierin worden ook andere algemene regels voor deze contractuele relatie beschreven. Bij het tot stand komen van elke concrete 'interne huurovereenkomst' zal worden verwezen naar deze hoofdovereenkomst.

22. Doelmatigheidsprikkels:

- - - De integrale manager weegt zijn huisvestingskosten af tegen andere bestedingsmogelijkheden van de beschikbare middelen en tracht te optimaliseren tussen zijn kosten en baten.
- - - De gevoeligheid van de Rijksgebouwendienst voor prikkels vindt haar basis in de risico's: bijvoorbeeld leegstand, ontwikkeling van het vermogen, en contractueel overeengekomen servicegraad. De huuropbrengsten dekken de kosten van de Rijksgebouwendienst. De Rijksgebouwendienst maakt dus geen winst.
- - - Huisvestingsbeslissingen worden op soberheid en doelmatigheid getoetst. De doelmatigheid wordt uiteindelijk getoetst aan vergelijking met de marktprijzen voor de te leveren goederen en diensten. De Rgd-administratie zal een zodanige bedrijfseconomische opzet moeten hebben dat een vergelijking met de markt eenvoudig kan worden gemaakt, waarbij normen taakstellend worden gehanteerd.

23. Normering:

- - - Het gaat in de voorstellen niet om een 'vrije' markt of 'vrij' stelsel, maar om een genormeerd stelsel. De status van de normen is verschillend. Als het gaat om wettelijke voorschriften kan en mag de Rijksgebouwendienst daar niet van afwijken, ook niet als de ministeries dat vragen. Dit geldt tevens voor normen, waarvan de ministerraad heeft vastgesteld dat afwijking alleen mag plaatsvinden met toestemming van het kabinet. Voor andere normen op het gebied van de gebruiksfunctie geldt dat niet. Nader moet worden onderzocht in hoeverre afwijkingen van normen op het gebied van de gebruikersfunctie toestemming van het kabinet vereist.
- - - Normering voor de eigenaar/verhuurder (stelsel van randvoorwaarden): prestatie-eisen. Te denken valt aan een quote voor personeelskosten/omzet, 'bench-marking' voor met de markt vergelijkbare activiteiten zoals beheer, maar ook aan financiële eisen zoals 'geld kost geld' (rente = staatsleningsrente) en de eis dat de 'asset'-waarde van het vastgoed minstens gelijk moet blijven of groeien.
- - - Normering voor de huisvesting:
 - * een normeringsstelsel voor kosten, ruimte en kwaliteit blijft nodig. De Rijksgebouwendienst adviseert altijd vanuit deze normen, maar bijvoorbeeld ook vanuit genormeerd monumentenbeleid. Dat advies moet traceerbaar, controleerbaar, evalueerbaar en verantwoordbaar zijn.
 - * uiteindelijk beslist de huurder zelf over huisvesting en afwijkingen ten opzichte van deze normen binnen haar eigen bevoegdheid.
- - - Normering voor de huurder:
 - * huisvestingsbudget op basis van genormeerde kosten per formatieplaats. Het is onderdeel van het apparaatsbudget van de ministeries;

* het genormeerde budget per formatieplaats per jaar is gebaseerd op het bovenstaande stelsel van normen voor de huisvesting.

- - - Normering van de investeringsbegroting: een in te stellen 'beleggingsraad' ziet toe op goede en verantwoorde investeringsprogramma's. De investeringsbegroting maakt onderdeel uit van de Rgd-begroting, die door het kabinet wordt vastgesteld.

24. Verantwoording:

- - - De beheerder/verhuurder legt verantwoording af via de Rgd-begroting.
- - - De ministeries verantwoorden zich jaarlijks d.m.v. kengetallen gerelateerd aan de normering in de toelichting op de begroting van de desbetreffende ministeries.
- - - Eenmaal in de vier jaar evalueert de minister van VROM de totale uitvoering van het rijkshuisvestingsbeleid in het Rijkshuisvestingsplan.

Een baten/lastenstelsel

25. Een sterk punt van het huidige kas/verplichtingenstelsel is de - meerjarige - beheersing van uitgaven. Dit sluit geheel aan bij de macro-economische functie van de begroting. De werkgroep is van mening dat met een baten/lastenstelsel een beter inzicht ontstaat in de effecten van investeringen op de jaarlijkse kosten, zodat de besluitvorming over huisvesting op basis van kosten i.p.v. uitgaven kan plaatsvinden.

Een partiële kapitaaldienst met leenfaciliteit via Financiën

26. Een baten/lastenstelsel koppelt weliswaar uitgaven aan kosten en versterkt het integraal management, maar lost op zichzelf geen financiële problemen op: het ad hoc karakter en de grilligheid van het budget blijven in stand. Huisvestingsinvesteringen zullen niet zo gelijkmatig verdeeld zijn in de tijd dat alle investeringsuitgaven door de jaarlijkse baten kunnen worden gedekt. Daarom is het volgens een meerderheid van de werkgroep nodig de investeringsuitgaven op te vangen met een partiële kapitaaldienst met een leenfaciliteit via het ministerie van Financiën.

27. In het regeerakkoord van dit kabinet wordt gesproken over de invoering op termijn van een kapitaaldienst. In een notitie die op verzoek van de werkgroep is opgesteld, komt het hoofd van de afdeling Overheidsfinanciën van het Centraal Planbureau tot de conclusie dat een beperkte overzichtelijke kapitaaldienst voor de rijkshuisvesting een verbetering ten opzichte van de bestaande situatie kan betekenen. Naar schatting is het vervangingsniveau van de huisvestingsinvesteringen circa fl. 0,6 miljard per jaar, hetgeen slechts 0,1% van het bruto binnenlands produkt vormt.

28. Een deel van de werkgroep wijst er op dat een partiële kapitaaldienst, die nodig is om tot extra investeringen in huisvesting over te gaan, impliceert dat in plaats van de investeringsuitgaven voor de huisvesting slechts de jaarlasten aan de ijklijn voor de uitgaven en het tekortplafond worden getoetst. Een partiële kapitaaldienst kan dan ook leiden tot een hoger financieringstekort en een hogere staatsschuld. Ook bezien vanuit de EMU-normen is dit niet wenselijk.

Volgens dit deel van de werkgroep is er een alternatief voor een partiële kapitaaldienst. Dat ontstaat als de financieringsproblematiek van huisvestingsinvesteringen voor de toepassing van de budgetdisciplineregels wordt beschouwd als generale problematiek, waarvoor - afhankelijk van het totaal van het generale beeld - generale compensatie plaatsvindt. Zonodig zal dus elders op de rijksbegroting worden omgebogen om de prioriteit, die aan huisvestingsinvesteringen is toegekend, te honoreren. Daarbij kan eventueel een bepaalde mate van 'intertemporele compensatie' worden overwogen. Op deze wijze

wordt zowel recht gedaan aan het specifieke karakter van investeringsuitgaven voor huisvestingsbehoeften als aan de noodzaak van een - ook met de EMU-normen - consistente begrotingsnormering.

29. De weging van de pro's en contra's van een partiële kapitaaldienst voor de rijkshuisvesting wordt voor een belangrijk deel bepaald door de taxatie van de te verwachten effecten op het budgettaire gedrag van de betrokken ministeries en de mogelijke precedentwerking. Hier ligt een spanningsveld waarvan de principes in het denken moeilijk objectief tegen elkaar af te wegen zijn. Een meerderheid van de werkgroep is van mening dat het budgettaire gedrag d.m.v. normering en verantwoording via de begroting kan worden beheerst. De rijkshuisvesting onderscheidt zich doordat de kapitaalgoederen gebouwen zijn die ook daadwerkelijk op de markt kunnen worden verkocht.

30. Met name in een situatie waarin verplicht van alle diensten van de Rijksgebouwendienst gebruik wordt gemaakt en met een partiële kapitaaldienst als normeringsbenadering, kan een deel van de werkgroep zich voorts indenken dat de Rijksgebouwendienst slechts zeer indirect van buitenaf wordt 'gereguleerd'. Daarom zou op termijn moeten worden gezien of het nieuwe systeem voldoende prikkels voor de Rijksgebouwendienst bevat ofwel dan moet worden overwogen de verplichte inschakeling op te heffen. Dit moet worden afgewogen tegen de doelmatigheid van het hele rijkshuisvestingsstelsel.

31. Een centrale portefeuillefunctie is echter noodzakelijk voor risicobeperking, kostenbesparing en een goed beheer van de waarde-ontwikkeling van het vastgoed op langere termijn. Bij het loslaten van de verplichte inschakeling is geen sprake meer van het handhaven van evenwicht tussen de drie dimensies van het rijkshuisvestingsstelsel, waaronder het waarborgen van de bijdrage aan de doelstellingen van het algemeen regeringsbeleid. Tenslotte zullen daardoor de kosten van huisvesting kunnen stijgen. Ministeries zullen immers buiten de gemeenschappelijke portefeuille om huisvesting kunnen vinden in de markt. Daarmee gaat het voordeel van het zeer lage leegstandspercentage verloren, bijvoorbeeld alleen omdat een ministerie kiest voor een 'eigen' gebouw boven een 'rijksverzamelkantoor'.

Agentschappen

32. De voorgestelde huurder-verhuurderrelatie geven volgens de werkgroep ook agentschappen voldoende vrijheid en kosteninzicht om doelmatig met huisvesting te kunnen omgaan.

Specifieke gebouwen

33. In de werkgroep is de vraag aan de orde geweest of er reden is in het besturingssysteem voor rijkshuisvesting een onderscheid te maken tussen kantoren enerzijds en specifieke gebouwen, zoals penitentiaire inrichtingen, musea, laboratoria, landbouwproefstations en overige bedrijfsruimten anderzijds. De werkgroep is na uitvoerig beraad tot de conclusie gekomen dat dit niet nodig is. Alleen op paleizen en de gebouwen van Hoge Colleges van Staat behoort het gewijzigde stelsel niet van toepassing te zijn.

34. Het is mogelijk om binnen de huurder-verhuurderrelatie huurovereenkomsten te sluiten voor specifieke gebouwen die recht doen aan de bijzondere eisen van het bedrijfsproces van de huurder enerzijds en het algehele 'asset'-management van de verhuurder anderzijds. Bij specifieke gebouwen is het belangrijk dat de gebruiker kan sturen op de prioriteiten die voortvloeien uit de eisen van het primaire bedrijfsproces. Alle huurders en grote gebruikers van vooral specifieke gebouwen moeten kunnen sturen op hun

budgetstroom. Dat kan door - op basis van een lange-termijnplanning - afgewogen keuzes te maken tussen investeren en groot onderhoud en die - na onderhandeling - vervolgens vast te leggen in de huurcontracten.

8 . Vervolgstappen

35. Bespreken van dit rapport in de Ambtelijke Commissie Heroverweging, daarna aanbieden aan het kabinet met het voorstel het openbaar te maken.

36. Begin 1996: nadat de minister van VROM een concept-standpunt heeft voorbereid, neemt de ministerraad een principebesluit, gevolgd door het aanbieden aan de Tweede Kamer.

37. Na een positief principebesluit door het kabinet moet dit rapport door de Rijksgebouwendienst samen met de ministeries worden uitgewerkt ten behoeve van definitieve besluitvorming:

- - - *De taakverdeling en het aanpassen van het Koninklijk Besluit Rijksgebouwendienst*
- - - *Het normeringsstelsel*
- - - *De standaard voor huurcontracten*
- - - *De methode voor het berekenen van huurprijzen*
- - - *De departementale huisvestingsbudgetten*
- - - *Het uitwerken van spelregels voor de budgetdiscipline i.v.m. partiële kapitaaldienst*
- - - *Verantwoording, informatiesystemen en 'control'*
- - - *Organisatorische consequenties voor de Rijksgebouwendienst, de Dienst der Domeinen en departementale huisvestingsafdelingen*
- - - *Vaststellen van het moment en de methode van evaluatie*
- - - *Opstellen van een implementatieplan met een overgangsperiode.*

38. Definitief besluit door de ministerraad en aanbieden aan de Tweede Kamer in de tweede helft van 1996.

39. Aanpassen van wet- en regelgeving, waaronder het Koninklijk Besluit Rijksgebouwendienst, van de organisatie en van de financiële administratie.

40. Startdatum overgangsperiode minimaal een jaar na het definitief besluit. De overgangsperiode moet omstreeks het jaar 2000 zijn afgerond.

1. OPDRACHT EN WERKWIJZE

1. In dit rapport doet de Werkgroep heroverweging financieringssysteem rijkshuisvesting (kortweg: de werkgroep) verslag van haar onderzoeksbevindingen. Zie voor de samenstelling van de werkgroep bijlage 1. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in het kader van het heroverwegingsthema 1995: 'Financiële vernieuwing'. Dit jaar is het primaire doel van de interdepartementale beleidsonderzoeken het vergroten van de effectiviteit, doelmatigheid en transparantie van financieringssystemen.

2. In de opdracht aan de werkgroep (bijlage 2) staan twee vragen centraal:

- - - Moet de allocatie van rijkshuisvesting en de bijbehorende financiële middelen centraal of decentraal plaatsvinden?
- - - Moet een partiële kapitaaldienst voor rijkshuisvesting in het leven worden geroepen?

3. De werkgroep heeft als volgt gewerkt:

- - - Zij heeft zich een beeld gevormd van de bestaande feitelijke situatie voor wat betreft de regeling van taken, het bestand aan gebouwen en de bestaande budgetten. Het merendeel van de noodzakelijke gegevens was beschikbaar. Er is aanvullend materiaal verzameld, onder andere over meerjarige budgettaire verkenningen.
- - - De werkgroep heeft zich voorts een beeld gevormd van bestaande problemen en van elementen die als problemen worden ervaren. Eventuele stelselwijzigingen moeten bijdragen aan het oplossen van die problemen.
- - - De werkgroep heeft kennis genomen van alle eerdere discussies en analyses over het rijkshuisvestingsstelsel en over de Rijksgebouwendienst. De werkgroep heeft tevens adviezen ingewonnen van externe deskundigen en heeft ontwikkelingen in het buitenland bestudeerd.
- - - Op basis van alle feiten en afwegingselementen heeft de werkgroep zich beraden over antwoorden op de beide in de taakopdracht gestelde vragen.
- - - Om een optimaal inzicht te krijgen in alle mogelijke afwegingen, heeft de werkgroep een aantal analytische modellen uitgewerkt. Aanvankelijk heeft ze bovendien algemene toetsingscriteria geformuleerd, waaraan de modellen zouden kunnen worden getoetst: doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. De werkgroep heeft echter geconstateerd dat een dergelijke analytische werkwijze niet automatisch leidt tot een objectieve modelkeuze. Achterliggende basisveronderstellingen over de werking van modellen bleek een belangrijke, zo niet doorslaggevende rol te spelen bij de beleidsmatige afweging ten aanzien van elk van de modellen. Daarom heeft de werkgroep ervan afgezien om de toetsingscriteria los te laten op een aantal modellen en daarmee te bepalen welk model per saldo het beste scoort. De ideaalmodellen zijn in abstracto niet maatgevend, maar de werkgroep heeft deze gebruikt als hulpmiddel bij het zoeken naar oplossingen voor de gesignaleerde problemen.
- - - De opzet van het rapport volgt de werkwijze van de werkgroep. Het beschrijvende achtergrondmateriaal is ondergebracht in de bijlagen.

2. ALGEMENE UITEENZETTING OVER VASTGOED

2.1. Wat is vastgoed?

1. Vastgoed heeft een aantal specifieke kenmerken, waarvan de belangrijkste zijn:

Lange levensduur: vastgoed gaat zeer lang mee. Zo is de levensduur van grond oneindig en kan een gebouw technisch meer dan 50 jaar mee. De economische levensduur van gebouwen in zowel het bedrijfsleven als de overheid bedraagt zo'n 20 tot 30 jaar. Rijksgebouwen zijn gemiddeld echter ouder en langer in gebruik dan gebouwen in het bedrijfsleven (tabel 2). De lange levensduur brengt tevens een grote tweedehandsmarkt voor vastgoed met zich mee. De levensduur wordt ook beïnvloed door periodieke investeringen in verband met veranderende functioneel-technische eisen aan de huisvesting.

Kapitaalintensief: voor investeringen in vastgoed zijn zeer grote bedragen nodig, zowel voor nieuwbouw als voor onderhoud en renovatie met het oog op behoud van de waarde van het bezit op langere termijn. In het bedrijfsleven maakt de waarde van het vastgoed onderdeel uit van de balans en wordt over meerdere jaren afgeschreven, in tegenstelling tot de situatie bij de rijksoverheid. Ook voor het rijk is vastgoedmanagement een belangrijk 'asset' in de bedrijfsmiddelen en heeft het vastgoedbestand grote waarde: de rijksoverheid bezit ruim 10% van alle kantoren in Nederland. De vervangingswaarde ervan bedraagt circa fl. 20 miljard.

Onverplaatsbaar: de keuze van vastgoed is tevens de keuze van een locatie. Vastgoed is daardoor kwetsbaar voor externe ontwikkelingen, zoals een andere verkeerssituatie.

Hoge transactiekosten: de kosten van overdrachtsbelasting, makelaarskosten, notariskosten en kadastrale lasten zijn hoog.

Inelasticiteit van vraag en aanbod: voor de gebruikers dient het vastgoed als produktiemiddel en ondersteunt daarmee het primaire bedrijfsproces. Om dit primaire proces niet te verstoren en vanwege de verhuiskosten zal men niet snel naar een ander gebouw verhuizen. Dit heeft tot gevolg dat een organisatie pas dan verhuist, als de situatie in het huidige gebouw onhoudbaar is geworden. In de praktijk blijkt het aantal bedrijfsverhuizingen dan ook het hoogst op de top van de conjunctuur. De lange produktietijd van vastgoed van 3 à 4 jaar heeft eveneens een vertraging tot gevolg tussen het optreden van de behoefte en de realisatie van vastgoed. Dit verschijnsel is onder andere verantwoordelijk voor de zogeheten 'varkenscyclus' in het vastgoed.

Managementintensief: om opbrengsten te genereren, moet veel tijd worden gestoken in beheer, onderhoud, huurincasso, onderhandelen en 'public relations'. Vastgoed vergt doorgaans een groot apparaat. Zo zijn bij het ABP van de 450 medewerkers op de beleggingsafdeling er 200 werkzaam in het vastgoed, terwijl de vastgoedportefeuille slechts 8% van de totale beleggingsportefeuille uitmaakt en het beheer grotendeels wordt uitbesteed.

Marktimperfectie: door de grote ondoorzichtigheid van de vastgoedmarkt en gebrek aan informatie hebben slechts enkelen in de markt daarover een volledig overzicht.

Spreiding van beleggingsrisico's: vastgoed wordt door grote beleggers in de portefeuille genomen om het totale risico te spreiden. De lange technische levensduur van vastgoed, in combinatie met lange huurcontracten van 10 à 20 jaar en de geringe leegstand, verzekerde beleggers in het verleden van langdurige inkomsten. De

situatie is intussen sterk veranderd: de technische levensduur is nog steeds lang, maar de huurtermijnen zijn verkort tot 5 jaar, terwijl de leegstand in 1995 is toegenomen tot 10%. Daarmee zijn de functionele en de economische levensduur snel teruggelopen.

Risico's bij het opereren op de vastgoedmarkt: de - niet limitatieve - optelsom van de bovenstaande kenmerken maakt duidelijk dat vastgoed een brede en specifieke expertise vereist.

2.2 Ontwikkelingen op de kantorenmarkt

2. De vraag naar kantoorruimte is de afgelopen decennia tot en met het begin van de jaren negentig sterk gestegen. Dat beeld wordt echter vertroebeld door de grote opname door de rijksoverheid ten behoeve van diverse grote reorganisaties en intensiveringen. Wordt de vraag gecorrigeerd, dan is deze afgenomen en heeft nu vooral betrekking op vervanging in plaats van uitbreiding. Vergeleken met voorgaande periodes is er minder sprake van een conjuncturele maar meer van een structureel afnemende vraag in de kantorenmarkt. Ook de overheid zoekt in belangrijke mate naar vervanging. Die vervangingsvraag zal de komende jaren sterk stijgen, terwijl de kwantitatieve vraag naar rijkshuisvesting afneemt door het dalend aantal ambtenaren. Volgens externe deskundigen is de Rijksgebouwendienst in de vastgoedmarkt een grote organisatie met een belangrijke positie. De Rijksgebouwendienst wordt daarom nauwlettend gevolgd en fungeert in feite als een marktleider. Over de huurcontracten die het rijk heeft afgesloten, is in het algemeen scherp onderhandeld.

3. Het aanbod van kantoren is, onder druk van de economische groei eind jaren tachtig, zeer sterk toegenomen in het begin van de jaren negentig. Regionaal doen zich grote verschillen voor. Zo nam het aanbod in de Randstad sterk toe. Ook qua concrete planvoorraad steekt de Randstad boven de rest van Nederland uit: in elk van de drie grote steden is ongeveer 1 miljoen m² in voorbereiding. Welk deel hiervan uiteindelijk wordt gerealiseerd, is mede afhankelijk van de vraag naar kantoorruimte.

4. Door het sterk toegenomen aanbod en het wegvallen van uitbreidingsvraag doen zich op de Nederlandse kantorenmarkt veel bedrijfsverplaatsingen voor. Dat gaat in twee stromen: van minder goede naar betere locaties en van oude naar nieuwe gebouwen. De verplaatsingsvraag richt zich vooral op kleine, herkenbare kantoorruimten bij snelweglocaties. Alleen de overheid en het bank- en verzekeringswezen hebben tot nu toe belangstelling voor locaties in binnensteden en bij stations. De verplaatsingsmarkt leidt tot hoge leegstandscijfers, slechte rendementen in het vastgoed en een grote terughoudendheid van beleggers en projectontwikkelaars om de complexe (binnenstedelijke) locaties te gaan ontwikkelen.

2.3. Wat kost huisvesting?

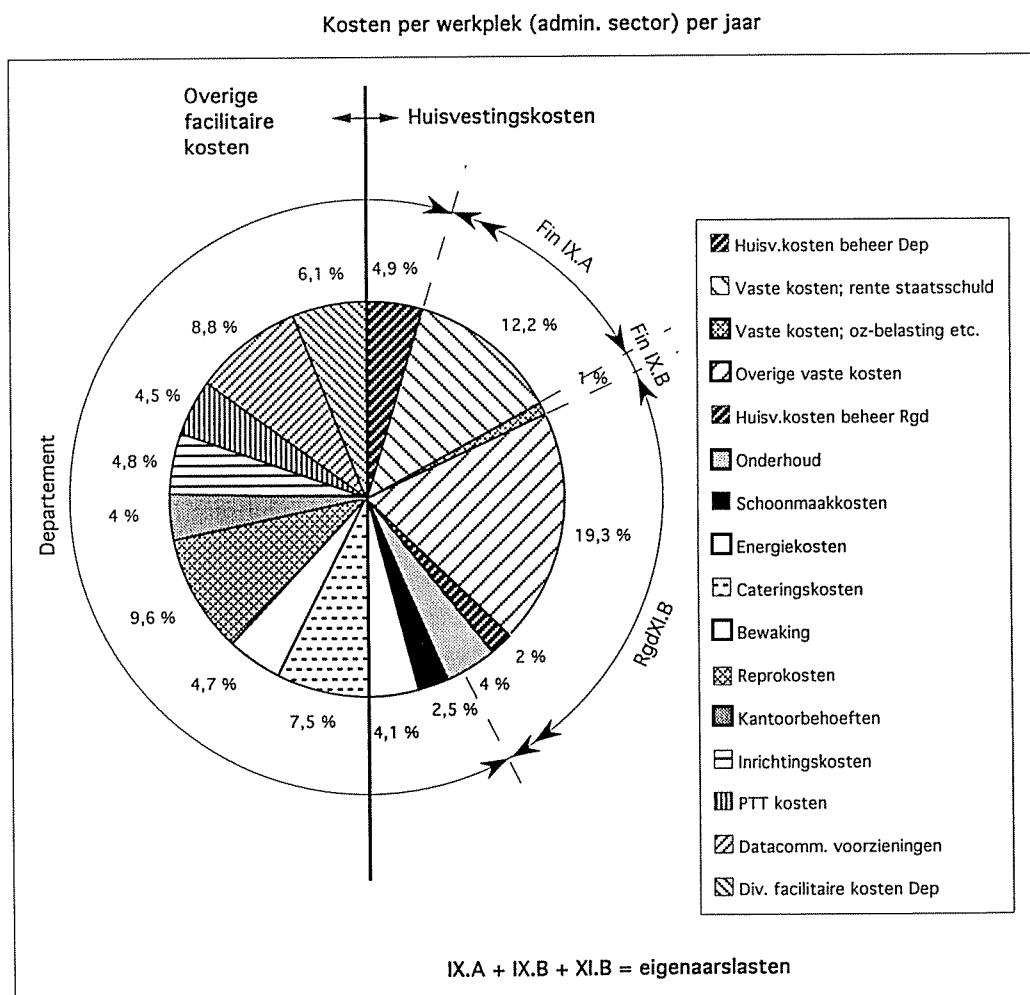
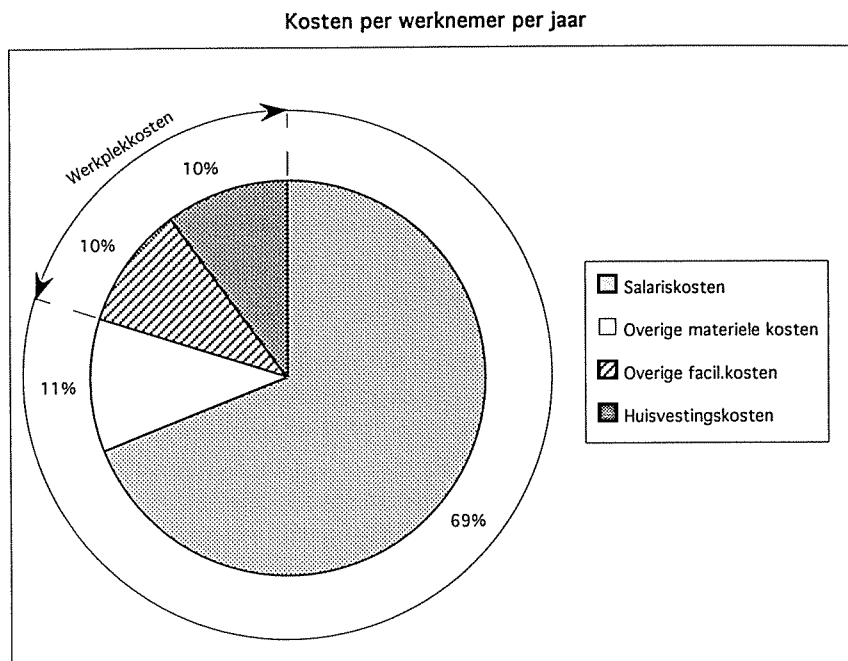
5. In de praktijk doen zich verschillen voor in de kosten van vastgoed per m² gebouw, afhankelijk van bijvoorbeeld het soort gebouw, de locatie, de leeftijd en de kwaliteit. Ook met inzet van externe deskundigheid is de werkgroep er niet in geslaagd de huisvestingskosten bij de rijksoverheid op wetenschappelijk verantwoorde wijze te vergelijken met huisvestingskosten van het bedrijfsleven. Ook binnen het bedrijfsleven zelf is dat niet mogelijk omdat er te weinig en onvergelijkbare informatie over vastgoed voorhanden is. De in ontwikkeling zijnde 'nationale vastgoedindex' en de op handen zijnde Wet onroerende zaken zullen daarin wel verandering brengen.

6. Wel bestaat er voor kantooraccomodatie op basis van het Kostenregistratiesysteem (KRS) van de Rijksgebouwendienst en van onderzoek van de Nederlandse Vereniging van Facility Managers (NEFMA) inzicht in de opbouw van huisvestingskosten en de relatie tot de totale kosten per werknemer. Figuur 1 geeft een beeld van de procentuele opbouw van de werkgeverskosten per werknemer per jaar. Daarvan is 20% werkplekgebonden. In figuur 2 wordt de onderverdeling van die werkplekgebonden kosten weergegeven. Het gaat hier om gemiddelden met een grote spreiding in de praktijk.

7. Een ambtenaar kost de rijksoverheid gemiddeld fl. 120.000,- per jaar. Circa fl. 25.000,- daarvan bestaat uit werkplekkosten. Deze worden voor de helft gevormd door huisvestingskosten en voor de andere helft door overige facilitaire kosten. Het eigenaarsdeel van de huisvestingskosten bedraagt circa fl. 9.500,-. Hiervan komt gemiddeld fl. 6.500,- voor rekening van begroting XI.B voor rijkshuisvesting. Circa fl. 3.000,- komt voor rekening van het ministerie van Financiën: rente over geïnvesteerd vermogen op begroting IX.A en een zeer klein bedrag voor zakelijke lasten op begroting IX.B van de Dienst der Domeinen. De ministeries tenslotte betalen circa fl. 3.000,- van de huisvestingskosten, bestaande uit rente over het geïnvesteerde vermogen en zakelijke lasten van de Dienst der Domeinen (zie paragraaf 3.4., punt 30), alsmede ongeveer fl. 12.500,- aan overige facilitaire kosten.

Figuur 1: Kosten per werknemer per jaar.

Figuur 2: Kosten per werkplek (administratieve sector) per jaar.



2.4. De stappen in het huisvestingsproces

8. Het huisvestingsproces bij bedrijfsleven en overheid bestaat in hoofdlijnen uit zes stappen. De processtappen hebben een directe relatie met het primaire bedrijfsproces van de organisatie die onderdak geniet. Huisvesting is immers vóór alles een ondersteuning van het bedrijfsproces, hoewel het mogelijk en zinvol is meerdere doelstellingen te realiseren door middel van vastgoed.

*a) Het **inventariseren van de noodzakelijke verandering** en het opstellen van een programma van eisen gebeuren in eerste instantie door de gebruiker van huisvesting. Uit het bedrijfsproces worden huisvestingsknelpunten afgeleid. Alternatieve oplossingen worden bekeken naar de mate waarin ze het primaire proces ondersteunen in een gewenste verandering.*

*b) **Allocatie** is de besluitvorming over de verdeling van de huisvestingsmiddelen over meerdere projecten. Centrale allocatie betekent bij de rijksoverheid dat de huisvestingsmiddelen voor de totale rijksdienst in onderlinge samenhang worden afgewogen. Het logisch complement hiervan is dat de middelen op de begroting van het ministerie van VROM/Rijksgebouwendienst staan. Met decentrale allocatie wordt bedoeld dat de huisvestingsmiddelen per ministerie in samenhang met de overige departementale apparaatsuitgaven worden afgewogen. Het logisch complement daarvan is dat de huisvestingsmiddelen op de begrotingen van de departementen staan.*

*c) **Uitwerken en verwerven van de oplossing:** het adviseren over alternatieve huisvestingsmogelijkheden en het vervolgens uitwerken en verwerven van nieuwe of aangepaste huisvesting vereisen expertise. Daarvoor moeten zowel een adviseur als een deskundig opdrachtgever beschikbaar zijn, die inhoudelijke sturing kunnen geven in de fasen van het ontwerp-, contracterings-, en realisatieproces. Het kan daarbij gaan om onderhoud, verbouw, renovatie, aanbouw, nieuwbouw, sloop, (ver)koop en (ver)huur.*

*d) **Gebouwgericht beheer:** elk gebouw, al dan niet recent verworven of aangepast, moet worden beheerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar technisch beheer (waartoe groot onderhoud behoort), dagelijks beheer (zoals klein onderhoud, schoonmaak en beveiliging) en juridisch beheer voor zakelijke lasten.*

*e) **Portefeuillegericht beheer:** een verzameling van gebouwen biedt mogelijkheden voor combinatie en optimalisatie in het beheer. Niet alleen kan dit leiden tot synergie door gezamenlijke faciliteiten, maar tevens ontstaat de mogelijkheid om groei en krimp met elkaar in verband te brengen. Daardoor wordt de flexibiliteit van de huisvesting vergroot en worden de kosten verlaagd. Het verlengt mede daardoor ook de functionele levensduur van de gebouwenvoorraad.*

*f) **Vormgeven van het huisvestingsbeleid:** elke onderneming met werkmaatschappijen of een rijksdienst met ministeries heeft algemene doelstellingen die als eis aan alle huisvestingssituaties worden gesteld. Bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van vestigingsplaatsen of architectuur.*

2.5. Dimensies die een rol spelen bij de keuze van een huisvestingsstelsel

9. Bedrijfsleven en overheid moeten in het huisvestingsstelsel zoeken naar evenwicht tussen drie dimensies:

- - - de gebruikersfunctie: de wensen van de gebruiker van werkplekken;
- - - de eigenaar/verhuurdersfunctie: het 'asset' van het geïnvesteerd kapitaal in vastgoed;
- - - de concernfunctie: de bijdrage aan het algemeen beleid van de totale organisatie.

Gebruikersfunctie

10. Vaak wordt het beschikbaar hebben van de juiste werkplek gezien als enig doel van vastgoed. Maar niet alleen het aantal medewerkers bepaalt de vraag naar huisvesting, ook veranderingen in de organisatie, technisch-functionele eisen en maatschappelijke normen spelen daarbij een rol.

Eigenaar/verhuurdersfunctie

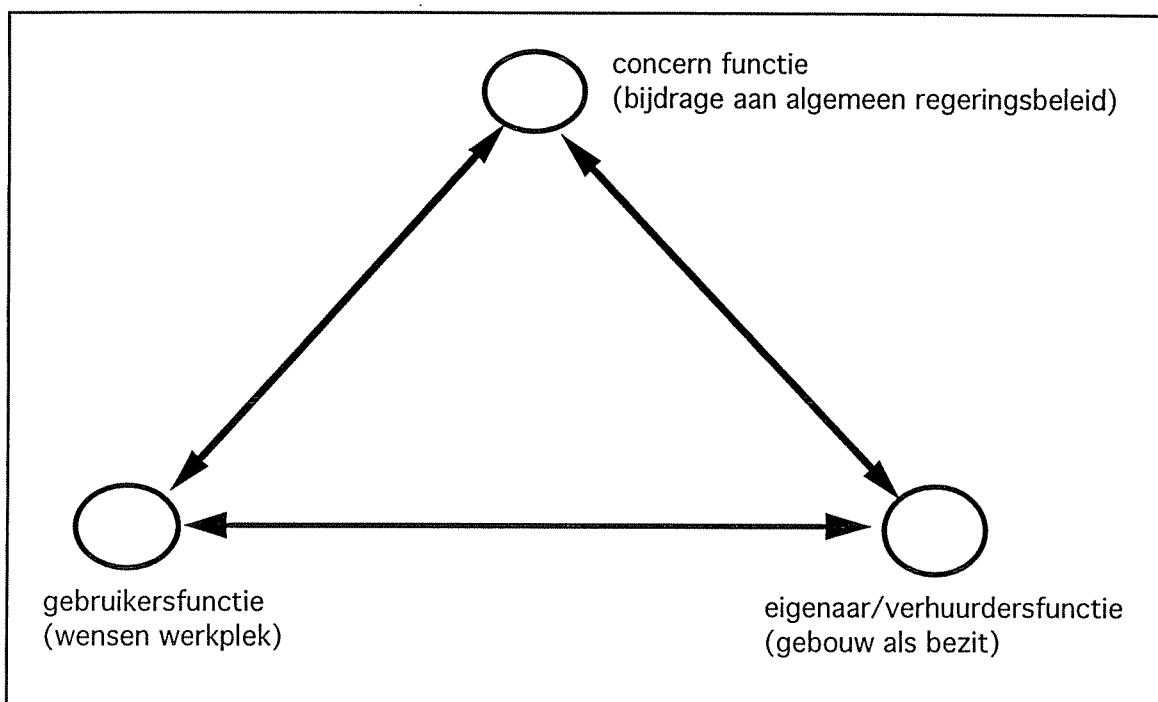
11. Vastgoed brengt dus een tweede dimensie met zich mee: het belang van economisch vastgoedmanagement op lange termijn. Om het technisch prestatieniveau en de kwaliteit van een gebouw op peil te houden, moet het onderhouden worden. Gebeurt dat niet op tijd, dan wordt de technische levensduur van het gebouw bedreigd en ontstaat op langere termijn kapitaalvernietiging. Daarmee zijn grote bedragen gemoeid: bij rijksgebouwen is de vervangingswaarde meer dan fl. 20 miljard. In de praktijk is het op peil houden van het technisch prestatieniveau van een gebouw alleen niet voldoende en worden in de loop der tijd steeds hogere kwaliteitseisen aan een gebouw gesteld. Er is dan sprake van functionele veroudering. Om de efficiency van het gebouw op peil te houden en het geïnvesteerd vermogen te beschermen, moeten in die omstandigheden investeringen worden gedaan.

12. Naast de technische levensduur is er de economische levensduur van vastgoed, de periode waarbinnen aan de eisen van economisch vastgoedmanagement kan worden voldaan. In het bedrijfsleven gaat het om financieel rendement: daalt het verschil tussen kosten en opbrengsten beneden een bepaald niveau, dan is hiermee in principe de economische levensduur van een gebouw beëindigd. Omdat veel geld is geïnvesteerd in vastgoed, is een gebouw een economisch goed dat rendement moet opleveren. Dat rendement is te optimaliseren via portefeuillemanagement. Niet alleen voor beleggers - die op langere termijn een zekere inkomstenstroom willen hebben - is portefeuillemanagement belangrijk, maar ook voor de grotere eigenaar/gebruiker, zoals de rijksoverheid. Een verstandig gebruik van alle mogelijkheden van een omvangrijke vastgoedportefeuille biedt daarvoor kansen. Een afzonderlijke werkmaatschappij of onderdeel van de rijksdienst kan niets beginnen met een vastgoedportefeuille als die niet een redelijke omvang heeft.

Concernfunctie

13. Er doet zich nog een derde dimensie van het huisvestingsstelsel voor. Gebouwen moeten niet alleen huisvesten en bijdragen aan economisch vastgoedmanagement, maar ook een bijdrage leveren aan de algemene doelstellingen van de totale organisatie. Deze derde dimensie van het huisvestingsstelsel heeft bij de rijksoverheid een apart karakter. Hier gaat het niet om bijdragen aan de winst of om marketingbeleid, maar om het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Het huisvestingsstelsel van de rijksoverheid moet bijdragen aan het regeringsbeleid op beleidsterreinen als ruimtelijke ordening - bijvoorbeeld locaties, mobiliteit en parkeren -, grote stedenbeleid, stedenbouw en architectuur, milieu - bijvoorbeeld duurzaam bouwen en energiebesparing -, werkgelegenheid, arbeidsomstandigheden, monumentenzorg en toegankelijkheid.

Figuur 3: Evenwicht tussen gebruikersfunctie, eigenaar/verhuurdersfunctie, en concernfunctie.



14. Afhankelijk van hun specifieke situatie kiezen organisaties een invalshoek die ze het belangrijkst vinden: de gebruikersfunctie, de eigenaar/verhuurdersfunctie, de concernfunctie of een combinatie van twee of alle drie dimensies.
15. Samenhangend met de invalshoek die voor hen het zwaarst weegt, richten organisaties hun huisvestingsstelsel in. Daarbij besluiten ze bijvoorbeeld om de verantwoordelijkheid voor alle bovengenoemde stappen in het huisvestingsproces in één hand op centraal niveau te leggen, of bij ieder zelfbeherend onderdeel van de organisatie apart.
16. Op basis van deze gedachtengang is de werkgroep van mening dat het weinig zin heeft om de huisvestingsfunctie bij de rijksoverheid te beschrijven in termen van ideaaltypische centrale of decentrale modellen, en evenmin in tussenvarianten. Abstracte modellen kunnen weliswaar behulpzaam zijn in het proces bij het toetsen van oplossingen, maar leiden niet automatisch tot een oplossing. Het gaat veel meer om inzicht in de gehanteerde argumenten en in de oplossingsrichtingen die ze aangeven.
Het huisvestingsstelsel van de rijksoverheid wordt bepaald door een evenwichtige afweging van alle drie dimensies. Dat betekent dat naast de juiste werkplek voor ambtenaren en het economisch vastgoedmanagement, ook het realiseren van het algemeen regeringsbeleid een belangrijke rol speelt.

3. HET RIJKSHUISVESTINGSTELSEL

3.1. Rijksgebouwendienst

1. In het Koninklijk Besluit Rijksgebouwendienst staan de taken van de Rijksgebouwendienst bij de huisvesting van het rijk omschreven.

2. Ministeries zijn verplicht de Rijksgebouwendienst in te schakelen bij het realiseren van hun huisvestingsbehoeften. In 1922 heeft de instelling van één centrale huisvestingsdienst de voorkeur gekregen boven de situatie dat elk ministerie voor eigen huisvesting zorgt. Belangrijke argumenten hiervoor waren het centraal vaststellen van prioriteiten, de schaalvoordelen die voortkomen uit portefeuillemanagement, risicobeheersing en centrale expertise. Bovendien voorkomt het prijsopdrijving op de vastgoedmarkt door het tegen elkaar opbieden van vragers naar rijkshuisvesting.

3. De Rijksgebouwendienst heeft als onderdeel van het ministerie van VROM drie kerntaken, die in elkaars verlengde liggen:

- - - het adequaat huisvesten van de rijksdienst ter ondersteuning van de primaire bedrijfsprocessen (gebruikersfunctie);
- - - het economisch vastgoedmanagement van rijksgebouwen (eigenaar/verhuurdersfunctie);
- - - bijdragen aan het realiseren van het algemeen regeringsbeleid (concernfunctie).

4. Voor het uitoefenen van deze taken beschikt de Rijksgebouwendienst over een brede expertise. Niet alleen over inzicht in actuele ontwikkelingen in de rijksdienst, maar ook over kennis van bijvoorbeeld de vastgoedmarkt, financieringen, bouwtechniek en onderhoud, projectmanagement, beheer en 'facility management', stedenbouw en architectuur, ruimtelijke ordening, milieu, arbeidsomstandigheden, toegankelijkheid, monumentenzorg, EU-regelgeving en bouwbeleid.

5. De Rijksgebouwendienst bestaat uit een centraal deel met ongeveer 400 formatieplaatsen: de directies Financiën en Economie, Huisvestingsbeleid, Ontwerp en Techniek, Projectmanagement en Intern Beleid, alsmede het Bureau Rijksbouwmeester en het Accountmanagement. Daarnaast zijn er zes regionale directies met circa 500 formatieplaatsen. De regionale directies zorgen voor voorbereiding, uitvoering en beheer van de rijkshuisvesting. Bij de uitvoering schakelt de Rijksgebouwendienst als deskundig opdrachtgever vaak marktpartijen in, zoals architecten- en ingenieursbureaus, aannemers, installateurs en projectontwikkelaars.

6. Diverse malen eerder heeft onderzoek naar de Rijksgebouwendienst plaatsgevonden. In de periode 1991 tot en met 1994 gebeurde dat in het kader van de Grote Efficiency-Operatie. In dat verband hebben de bureaus Berenschot en Coopers & Lybrand rapporten uitgebracht. Besloten is de Rijksgebouwendienst binnen het ministerie van VROM intern te verzelfstandigen. Dit traject is op 29 april 1994 afgesloten met een brief van het kabinet aan de Tweede Kamer. De gekozen vorm kent de volgende elementen:

- - - Het invoeren van een begrotingstechnische verzelfstandiging in de vorm van een aparte begroting XI.B. Hiermee is het rijksbrede karakter van de huisvestingsuitgaven bevestigd en geaccentueerd.
- - - De introductie van specifieke eindejaarsmarges voor het budget van de Rijksgebouwendienst: fl. 35 mln. 'achterwaarts' en fl. 70 mln. 'voorwaarts'. Deze maatregel maakt een meer flexibel kasmanagement mogelijk.
- - - Het verlengen van de planningshorizon door een verlenging van de meerjarenramingen tot 15 jaar.

De eerste twee maatregelen zijn inmiddels ingevoerd; de derde wordt thans uitgewerkt. Met de aanbevelingen in het onderhavige rapport van de werkgroep wordt voortgebouwd op deze eerdere discussies en besluitvorming.

3.2. Taakafbakening tussen Rijksgebouwendienst en Dienst der Domeinen, en tussen Rijksgebouwendienst - departementale huisvestingsorganisaties

7. Specifieke taken uit de totale 'keten' van het rijkshuisvestingsstelsel zijn ondergebracht bij andere organisaties in de rijksdienst: bij de Dienst der Domeinen van het ministerie van Financiën en bij departementale huisvestingsorganisaties.

De Dienst der Domeinen

8. In de Comptabiliteitswet is vastgelegd dat de minister van Financiën, en in casu de Dienst der Domeinen, namens de Staat (on)roerend goed kan vervreemden, tenzij dat bij of krachtens de wet aan een andere minister is opgedragen.

Wanneer de Rijksgebouwendienst in overleg met ministeries heeft besloten dat een gebouw overtollig is geworden, wordt dit gemeld aan de Dienst der Domeinen. Na eerst de mogelijkheid van hergebruik te hebben onderzocht, wordt zo'n gebouw door de Dienst der Domeinen op de markt verkocht. Uit de verkoop ontvangt de Rijksgebouwendienst in 1996 naar verwachting fl. 146 miljoen. Dit bedrag wordt gebruikt voor het vervangen van rijksgebouwen.

9. Een andere taak van de Dienst der Domeinen is het betalen van de zakelijke lasten van alle objecten in eigendom bij het rijk, dus ook de zakelijke lasten van de objecten die in materieel beheer bij de Rijksgebouwendienst zijn.

10. De Dienst der Domeinen levert voorts deskundigheid voor juridische aangelegenheden voor het onroerend goed dat in materieel beheer is bij de Rijksgebouwendienst.

11. De Dienst der Domeinen bestaat organisatorisch uit de Directie Domeinen in Den Haag met 40 formatieplaatsen en de gedeconcentreerde dienst Domeinen. Deze gedeconcentreerde dienst met 320 formatieplaatsen omvat vijf regionale directies die zich met het domeinbeheer van Onroerende Zaken bezighouden, en de directie Roerende Zaken.

Departementale huisvestingsorganisaties

12. De ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor het formuleren van hun huisvestingsbehoefte. Gedurende de gebruikperiode zijn de ministeries tevens verantwoordelijk voor de exploitatie-activiteiten die voortkomen uit het dagelijks gebruik. De ministeries hebben voor deze taken eigen huisvestingsorganisaties, die doorgaans deel uitmaken van een facilitaire dienst. De afbakening tussen de Rijksgebouwendienst en de departementale gebruikerstaken is op hoofdlijnen vastgelegd in de Regeling taakverdeling rijkshuisvesting (RTR) en wordt in detail per ministerie geregeld.

Tabel 1: Omvang van departementale huisvestingsorganisaties.

Ministerie	Aantal fte's eigen functie	Aantal fte's gebruikers- functie	Totaal	Toelichting
Defensie	1352		1352	
Fin. I		8	8	Betreft beide functies
Domeinen	360		360	
Fin. II, Bel. Dienst		96	96	Incl. 80 fte's dagelijks beheer op de eenheden
AZ		5	5	
VROM		13	13	Geen eigenaarsfunctie, excl. Rgd
EZ		86,5	86,5	Geen eigendom
VWS		19,5	19,5	Geen eigenaarsfunctie
LNV		73	73	Betreft beide functies
BuiZa binnen		42	42	
BuiZa buiten	46		46	Betreft beide functies
OCenW		29	29	Geen eigenaarsfunctie
Justitie		430	430	Betreft beide functies
SoZa		52	52	Geen eigenaarsfunctie
V en W		78,5	78,5	Betreft beide functies
BiZa		52,5	52,5	Incl. 29 fte's bewaking
Rgd	982		982	Betreft beide functies
Totaal	2740	985	3725	

3.3. Uitzonderingen en samenwerkingsverbanden

13. In het Koninklijk Besluit Rijksgebouwendienst zijn drie uitzonderingen opgenomen voor andere huisvestingsorganisaties bij de rijksoverheid: de militaire gebouwen van het ministerie van Defensie, de ambassades van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de object- en kunstwerkgebonden gebouwen van Rijkswaterstaat. De argumenten die daarvoor indertijd golden, zijn naar de mening van de werkgroep nog steeds van toepassing.

Uitzondering: Defensie

14. De 'operationele' huisvesting van het ministerie van Defensie wordt niet door de Rijksgebouwendienst verzorgd, omdat in oorlogssituaties directe aansturing door defensiepersoneel noodzakelijk wordt geacht. Binnen Defensie is de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (DGW&T) belast met de advisering, de verwerving en het technisch beheer van het vastgoed. De allocatie is gedecentraliseerd naar de krijgsmachtdelen. De huisvesting van het kernministerie in Den Haag en de monumenten Bronbeek in Arnhem en het Armamentarium in Delft behoren wel tot de portefeuille van de Rijksgebouwendienst.

15. De Tweede Kamer is intussen op de hoogte van het voornemen van het kabinet om de DGW&T met ingang van 1 januari 1996 om te vormen tot een agentschap, dat moet functioneren als makelaar en ingenieursbureau voor de krijgsmachtdelen. De taken van de DGW&T richten zich alleen op uitvoering en zijn daarmee beperkter dan die van de Rijksgebouwendienst.

Uitzondering: Buitenlandse Zaken

16. Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken regelt de Dienst Gebouwen Buitenland de huisvesting van de diplomatieke dienst in het buitenland. Deze dienst heeft een personeelsformatie van 43 plaatsen, waarin allocatie, begrotingsbeheer, technische en commerciële expertise zijn begrepen. De meeste dagelijkse inkoopactiviteiten doen de ambassades zelf; grotere projecten worden verzorgd door de Dienst Gebouwen Buitenland. Deze dienst is in de jaren vijftig afgesplitst van de Rijksgebouwendienst in verband met de zeer specifieke eisen die aan deze huisvestingszorg zijn verbonden. Bijvoorbeeld kennis van zeer uiteenlopende commerciële markten met lokale gebruiken en de noodzaak om in voorkomende gevallen zelf installatiewerk te kunnen uitvoeren als plaatselijk de kennis ontbreekt.

Uitzondering: Rijkswaterstaat

17. Rijkswaterstaat beheert 46 gebouwen met in totaal 48.000 m2 bruto vloeroppervlak, die specifiek zijn verbonden met kunstwerken en objecten in de weg- en waterbouw en deel uitmaken van het rijkswegen- en vaarwegenstelsel.

Aflopende adviserende rol Rijksgebouwendienst voor zelfstandige onderwijsinstellingen

18. Naast deze drie uitzonderingen zijn er binnen het ministerie van OCenW op dit moment directies/afdelingen, die belast zijn met de huisvesting van het basisonderwijs of het hoger onderwijs. In het algemeen ligt de allocatie- en de inspectietaak voor de huisvesting van onderwijsinstellingen bij dit departement. Het bevoegd gezag van elke school of instelling afzonderlijk is verantwoordelijk voor de verwerving en het beheer. De Rijksgebouwendienst vervult een adviserende rol voor het ministerie.

19. Vanaf 1996 komt hierin verandering. Universiteiten en hogescholen worden geheel zelf verantwoordelijk voor de eigen huisvesting. De vergoeding ervan is dan niet meer expliciet gericht op huisvesting, maar wordt onderdeel van een integrale bekostiging van de instelling. Ook de adviesfunctie van de Rijksgebouwendienst komt grotendeels te vervallen.

Aflopende rol Rijksgebouwendienst voor zelfstandige landbouwstichtingen

20. Het ministerie van LNV heeft een eigen oplossing gevonden voor de huisvesting van landbouwstichtingen die géén deel uitmaken van het ministerie. De oorzaak ligt in de stichtingsstructuur, die uit de jaren vijftig stamt en waarin samen met het bedrijfsleven initiatieven voor gezamenlijke rekening worden opgezet. De Technisch Fysische Dienst voor de Landbouw (TFDL) - zelf ook een stichting - verzorgt alle technische advisering. In het verleden verzorgde de Rijksgebouwendienst wel eens projectmanagement en/of beheer. Binnen LNV zelf is sprake van een combinatie van allocatieve taken voor de stichtingen en van de eigen huisvesting van departementale diensten. De betreffende afdeling is met 73 formatieplaatsen dan ook groter dan gemiddeld.

3.4. Enkele gegevens over de voorraad rijksgebouwen, budgetten en efficiency

21. Om inzicht te krijgen in het gebouwenbestand, budgetten, en efficiency, zijn de volgende kengetallen van belang. Peildatum is het 3e kwartaal 1995:

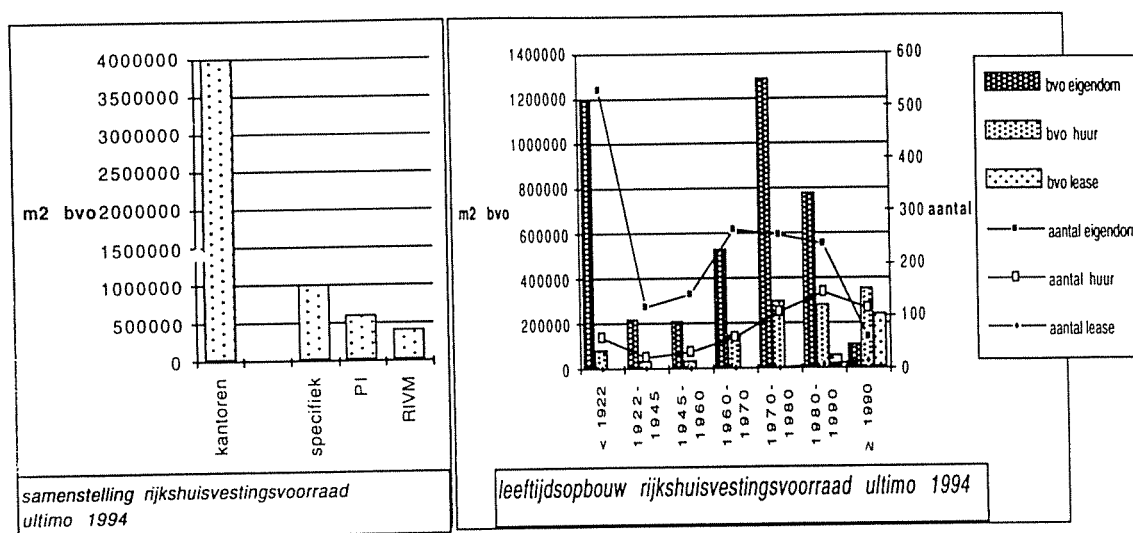
- - -	Aantal gehuisveste rijksambtenaren	:	110.000
- - -	Totaal aantal m2 bruto vloeroppervlak (bvo)	:	6 mln. m2
- - -	Aantal beheerde gebouwen	:	3.000 (1990: 5.000)
- - -	(Fric)leegstand	:	3% (markt 10%)

- - - Indeling in soorten gebouwen:
 - * kantoren (waaronder rechtbanken) : 4,0 mln. m2
 - * specifiek (paleizen, laboratoria, werkplaatsen, musea) : 1,0 mln. m2
 - * penitentiaire inrichtingen : 0,9 mln. m2
 - * Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieubeheer : 0,1 mln. m2
- - - Monumentenstatus: 1 miljoen m2, waarvan 30% in de 'categorie I-monumenten' die als cultureel erfgoed nimmer mogen worden afgestoten.

22. De leeftijdsopbouw van de Rgd-voorraad is ongelijkmatig, met sterke pieken:

- - - voor 1945: 25 %
- - - 1945-1970: 15 %
- - - 1970-1980: 25 %
- - - 1980-1990: 20 %
- - - 1990-1995: 15 %

Figuur 4: Samenstelling en leeftijdsopbouw voorraad rijksgebouwen in beheer bij de Rgd.



23. Met name de piek in de kantoren die gerealiseerd zijn tussen 1970 en 1985, bereikt de komende jaren een leeftijd dat technische renovatie, dan wel functionele vervanging aan de orde komt. De piek die momenteel wordt gerealiseerd in de bouw van penitentiaire inrichtingen, met een verdubbeling van het aantal cellen binnen 10 jaar, zal voorspelbaar tussen 2010 en 2020 eveneens leiden tot een zeer grote renovatie- c.q. vervangingsbehoefte.

24. Becijferingen geven aan dat bij afwezigheid van een centrale portefeuillefunctie voor rijksgebouwen de extra uitgaven op lange termijn structureel tussen fl. 150 en fl. 200 miljoen kunnen bedragen.

25. Het effect van de centrale inkoopfunctie levert voor de huurgebouwen een besparing op van circa fl. 50 miljoen per jaar.

26. Tabel 2 laat onder andere zien dat de bereikbaarheid met het openbaar vervoer bij de rijkshuisvesting veel beter is dan in het commercieel vastgoed. Bovendien draagt de rijkshuisvesting ook in sterke mate bij aan de versterking van de stedelijke knooppunten:

56% van de rijkshuisvesting ligt in stedelijke knooppunten en nog eens bijna 30% in de overige stadsgewesten.

Tabel 2: Ouderdom van gebouwen en locatie-aanbod.

Ouderdom aanbod			Locatie-aanbod		
<i>Jaarklasse</i>	<i>Rijk</i>	<i>Markt</i>	<i>Type locatie*</i>	<i>Rijk</i>	<i>Markt</i>
voor 1950	35%	12	A	36%	20%
1950 - 1970	15%	8%	B	32%	8%
na 1970	50%	80%	C	8%	25%
			overig	23%	45%

** de aanduiding is gebaseerd op de VINEX-nota. A- en B-locaties zijn c.q. kunnen goed ontsloten worden door het openbaar vervoer, C-locaties zijn goed bereikbaar per auto en minder goed per openbaar vervoer.*

27. Als het aantal formatieplaatsen van de Rijksgebouwendienst wordt gerelateerd aan het aantal m² in beheer, ontstaat een indicatie van de ontwikkeling van de efficiency in de tijd. Het aantal m² bruto vloeroppervlak per formatieplaats is in de periode 1965-1995 gestegen van 3.200 naar 6.550, een stijging met ruim 100%.

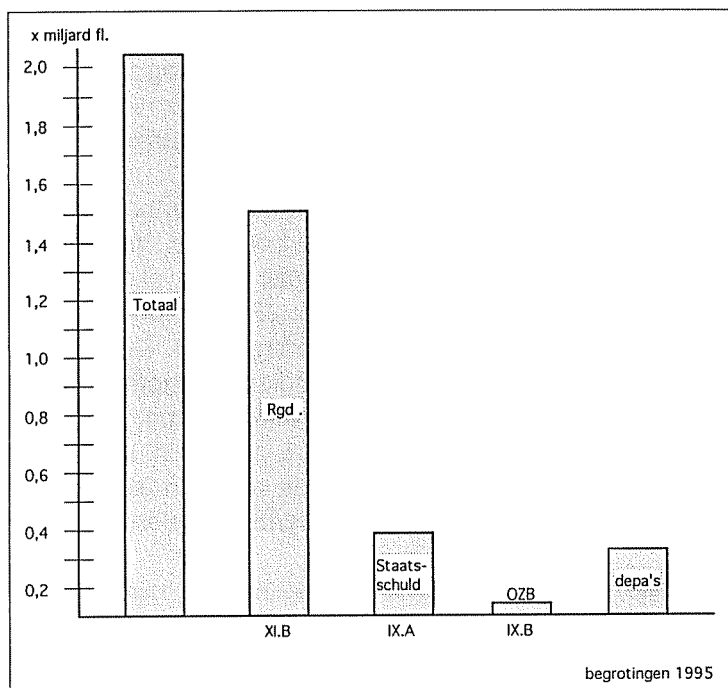
28. Om een vergelijking te kunnen maken met de vastgoedmarkt, is gezocht naar een pakket functies binnen de Rijksgebouwendienst waarvoor een min of meer gelijkwaardig takenpakket bij private ondernemingen bestaat.

Tabel 3: Vergelijking portefeuillefunctie Rijksgebouwendienst - bedrijfsleven.

Markt		Rijksgebouwendienst	
<i>Functie</i>	<i>inzet per 100.000 m² bvo</i>	<i>Functie</i>	<i>inzet per 100.000 m² bvo</i>
belegger	0,35	portefeuillemanager	0,35
beheerder kantoren	0,55	rayonmanager	0,6
totaal	0,9 fte	totaal	0,95 fte

29. In 1995 hebben de Rijksgebouwendienst en alle ministeries tezamen, exclusief Defensie en uitgaven voor de specifieke gebouwen van Rijkswaterstaat, circa fl. 1,9 miljard aan uitgaven voor rijkshuisvesting in de rijksbegroting opgenomen. Bij de Dienst der Domeinen is een bedrag van circa fl. 30 miljoen opgenomen voor belastingen en heffingen. Daarnaast betreft een niet gespecificeerd deel van de Staatsschuld op de begroting van het ministerie van Financiën de rentebetalingen van het geïnvesteerd vermogen in rijkshuisvesting. Dat aandeel is moeilijk te berekenen. Worden de uitgaven aan nationale schuld gedeeld door het aandeel van de Rijksgebouwendienst op de totale rijksbegroting, dan levert dit 1% van fl. 30 miljard op, d.w.z. een indicatie van fl. 300 miljoen. Indien wordt uitgegaan van de veronderstelling van een kapitaaldienst voor uitgaven t.b.v. investeringen en exploitatie-voorzieningen aan rijkshuisvesting in de afgelopen 30 jaar, dan leidt dit tot een indicatief bedrag van fl. 400 miljoen. Opgeteld bij de eerder genoemde fl.1,9 miljard bedragen de rijkshuisvestingsuitgaven in 1995 derhalve tussen de fl. 2,4 en fl. 2,5 miljard.

Figuur 5: Rijkshuisvestingsuitgaven in 1995.



30. De rijkshuisvestingsbegroting zelf bedraagt in 1995 fl. 1.569 miljoen, verdeeld over de artikelen 'onderhoud en exploitatie' (fl. 240 miljoen), 'investeringskosten rijkshuisvesting' (fl. 860 miljoen) en 'huur en lease' (fl. 330 miljoen).

3.5. Beschrijving van het huidige rijkshuisvestingsstelsel, zoals het is bedoeld

31. Het 'eigenaarsdeel' van de huisvestingsuitgaven wordt niet in de afzonderlijke begrotingen van de ministeries opgenomen, maar in de begrotingen van de ministeries van VROM en Financiën. Tot 1995 bestond er qua presentatie geen aparte begroting voor rijkshuisvesting. Net als de hele rijksbegroting, heeft de begroting voor rijkshuisvesting een kas/verplichtingenstelsel, waarin geen boekwaarden, afschrijvingen of reserveringen voor het duurzame vastgoed voorkomen.

Een belangrijk punt is dat gerealiseerde huisvesting gedurende de gebruikperiode *om niet* aan de ministeries ter beschikking wordt gesteld.

32. In de onderstaande beschrijving van het huidige rijkshuisvestingsstelsel, zoals het is bedoeld, wordt aangesloten bij de zes stappen in het huisvestingsproces.

a. Het vaststellen van de noodzakelijke verandering

33. De ministeries nemen zelf het inventariseren van huisvestingsknelpunten in het primaire bedrijfsproces voor hun rekening. Mogelijke oplossingen, zoals renovatie, verbouw, uitbreiding, of verhuizing worden samen met de Rijksgebouwendienst verkend. Daarbij worden de globale uitgaven, een doelmatige financieringswijze in de vorm van à fonds perdu of huur, en de doorlooptijd betrokken. Tevens wordt rekening gehouden met de uitgangspunten van de Normeringsnota, waarin enerzijds is opgenomen een methode om het ruimtetoelating vast te stellen en anderzijds de berekeningswijze van budgetten voor huisvestingsprojecten. Deze stap wordt afgesloten met een programma van eisen voor de gewenste huisvestingsverandering.

b. Allocatie

34. Meestal zijn er meer voorstellen voor projecten dan er middelen op de rijkshuisvestingsbegroting beschikbaar zijn. Voordat allocatie mogelijk is, d.w.z. besluitvorming over de verdeling van de beschikbare huisvestingsmiddelen, worden alle voorgestelde projecten van alle ministeries door de Rijksgebouwendienst geordend naar wenselijkheid en prioriteit.

Op basis van het rijkshuisvestingsbeleid, dat eens per kabinetsperiode wordt vastgesteld in een Rijkshuisvestingsplan, wordt een aantal speerpunten benoemd. Voor de projecten met de hoogste prioriteit wordt een deel van het totale budget opzij gezet, of kan extra geld worden toegewezen. Voorbeelden zijn de speciale programma's: JR-120 voor rechtbanken, CAP'96 voor penitentiaire inrichtingen, en HABO voor de Belastingdienst. De uiteindelijke allocatiebeslissing zelf wordt niet door de Rijksgebouwendienst genomen, maar door de ministerraad en het parlement in het kader van de begrotingscyclus.

Ook bij de toewijzing van de resterende 'vrij besteedbare middelen' door de ministerraad speelt de Rijksgebouwendienst een centrale, adviserende rol. Daarbij wordt een relatie gelegd met het portefeuillemanagement en met de benodigde middelen voor het in stand houden van de voorraad.

De integrale afweging van alle projecten leidt, na overleg met de ministeries, tot het Overzicht Meerjarenramingen Rijkshuisvesting (OMR), de programmatische onderbouwing van de rijkshuisvestingsbegroting. Na vaststelling van de begroting door de ministerraad kan het zijn dat een aantal urgent geachte projecten niet financierbaar is.

c. Uitwerken en verwerven

35. Bij het uitwerken en verwerven van de oplossing treedt de Rijksgebouwendienst op als opdrachtgever bij de inhoudelijke sturing tijdens de fasen in het ontwerp-, contracterings- en realisatieproces. Dit kan betrekking hebben op onderhoud, verbouw, renovatie, aanbouw, nieuwbouw, sloop, (ver)koop en (ver)huur. Met de ministeries vindt afstemming plaats met het primaire bedrijfsproces van de gebruikers voor wie de oplossing is bestemd.

d. Gebouwgericht beheer

36. Op basis van de Regeling taakverdeling rijkshuisvesting (RTR) is technisch beheer, inclusief vervanging, instandhouding en groot onderhoud, de verantwoordelijkheid van de Rijksgebouwendienst. Exploitatie en dagelijks beheer, zoals klein onderhoud, schoonmaak en beveiliging wordt door de ministeries zelf verricht en uit hun eigen begroting betaald.

e. Portefeuillegericht beheer

37. Dit maakt het de Rijksgebouwendienst mogelijk gezamenlijke faciliteiten te combineren, groei en krimp met elkaar in verband te brengen en optimalisatie in het beheer door bijvoorbeeld gecombineerde onderhoudscontracten te bewerkstelligen.

f. Vormgeven van het rijkshuisvestingsbeleid

38. De Rijksgebouwendienst bereidt het vierjaarlijkse Rijkshuisvestingsplan voor, in overleg met de ministeries. De Rijksgebouwendienst bewaakt en evalueert de doelstellingen van het algemeen regeringsbeleid in alle stappen van het huisvestingsproces.

4. HET HUIDIGE RIJKSHUISVESTINGSSTELSEL IN DE PRAKTIJK

4.1. Decentralisatie-tendensen

1. Sinds 1993 is het Overzicht Meerjarenramingen Rijkshuisvesting (OMR) gecompartmenteerd. Alle geprogrammeerde investerings- en huurprojecten zijn in de begroting gegroepeerd per ministerie voor de eerste vijf jaar. Op deze lijsten staan de gehonoreerde projecten, maar ook de 'speerpunt'-projecten voor het desbetreffende ministerie. Deze compartimentering gebeurt in principe 'ex post', na goedkeuring van het concept-OMR, dus na allocatie door de ministerraad. Alle tussentijdse wijzigingen worden vervolgens door de Rijksgebouwendienst tezamen met het desbetreffende ministerie en binnen dat compartiment uitgewerkt. In beginsel moet dat budgettair neutraal gebeuren. Met deze werkwijze is het ministerie beter geïnformeerd en meer betrokken bij de uitvoering van het huisvestingsprogramma. Maar in de praktijk leidt het ook tot een vermindering van de flexibiliteit en zijn compartimenten ook tijdens de begrotingsvoorbereiding 'ex ante' hard. De middelen voor het onderhoud zijn niet gecompartmenteerd, omdat de Rijksgebouwendienst uit oogpunt van vastgoedmanagement prioriteiten moet kunnen stellen binnen de gehele voorraad.

2. Sinds 1993 bestaat voor ministeries de mogelijkheid om geld aan de rijkshuisvestingsbegroting toe te voegen voor extra projecten of om projecten te versnellen. Ministeries maken ruim gebruik van deze mogelijkheid. In de periode 1990-1995 is respectievelijk fl. 40, 75, 76, 105, 44, en 123 miljoen ten behoeve van investeringen overgeboekt van departementale begrotingen naar de begroting van de Rijksgebouwendienst. Het parlement heeft hiermee steeds bij suppletoire begrotingswetten ingestemd. Hoewel deze bedragen beperkt lijken ten opzichte van de begroting rijkshuisvesting, zijn ze zeer substantieel vergeleken met de beperkte vrije investeringsruimte. Deze situatie leidt tot de tegenstrijdigheid dat de Rijksgebouwendienst op basis van prioriteitsstelling in de gezamenlijke behoeften van de ministeries middelen op de begroting vraagt, die in eerste instantie niet worden gehonoreerd. Maar soms worden ze toch gerealiseerd, omdat op de betrokken departementale begrotingen ruimte wordt vrijgemaakt.

3. Mede omdat ministeries kunnen beschikken over aanvullende middelen, worden de Regeling taakverdeling rijkshuisvesting (RTR) en de Normeringsnota niet altijd nageleefd.

4. Bovenstaande ontwikkelingen zijn in feite al vormen van decentraliserende besluitvorming.

4.2. Budgettaire besluitvorming in relatie tot lange termijn beheer van rijksgebouwen

5. De werkgroep vraagt bijzondere aandacht voor het feit dat in de afgelopen jaren door de besluitvorming in achtereenvolgende kabinetten lagere bedragen voor vervangingsinvesteringen in de rijkshuisvestingsbegroting zijn opgenomen dan nodig was volgens de raming van de behoefte, gericht op instandhouding van de functionele en economische waarde van het 'asset' vastgoed.

6. Kort gezegd komt de verklaring er op neer, dat generale bezuinigingen sinds het begin van de jaren tachtig ook van toepassing waren op de begroting rijkshuisvesting. Voorts is de prijscompensatie herhaalde malen niet toegekend en is gekort op investeringsartikelen. Ook is gekort op onderhoud omdat enkele nieuwbouwprojecten van groter belang werden geacht.

Bezuinigen op huurartikelen was contractueel niet mogelijk. Tegelijkertijd is het bouwprogramma fors uitgebreid met cellen, rechtbanken en een aantal ministeriegebouwen die grotendeels zijn gefinancierd met huur- en leasecontracten. Voor de eerste nieuwe gevangenissen zijn geen extra middelen gevoteerd, maar ze zijn betaald uit de lopende begroting rijkshuisvesting ('SACRI-programma'). De politieke aandacht voor het achterstallig onderhoud heeft met een motie van de Tweede Kamer opnieuw geleid tot verschuivingen binnen de begroting. Dit ten koste van het investeringsartikel. De effecten van deze motie zijn nog steeds in de huidige meerjarenbegroting te merken.

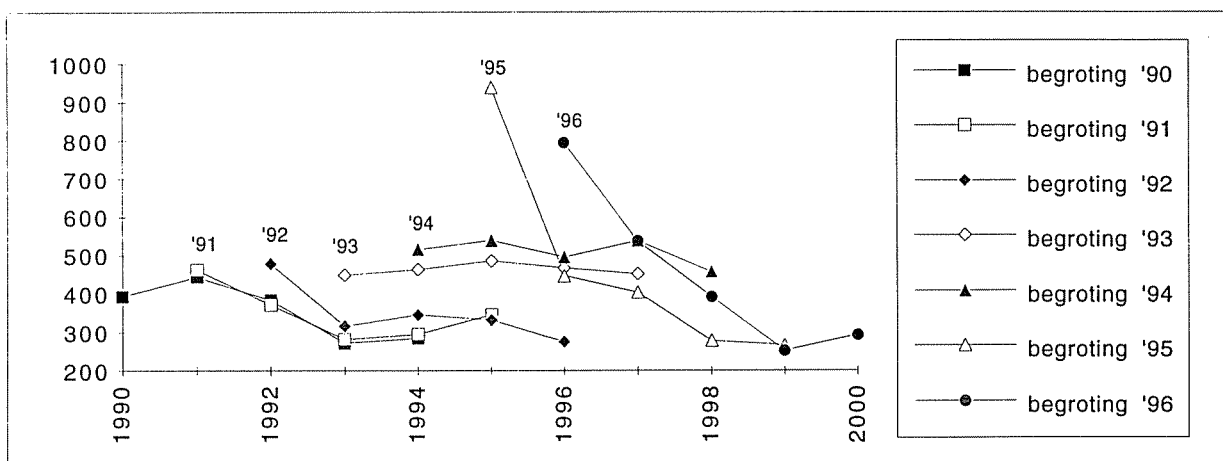
7. Het huidige kabinet heeft besloten bij voorkeur geen gebruik meer te maken van huurconstructies. Thans bestaat de Rgd-voorraad voor 75% uit eigendomsgebouwen, voor 20% uit huur- en 'operational lease'-gebouwen en voor 5% uit gebouwen met een 'financial lease'.

8. In de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig moesten dus meer projecten met minder uitgaven worden gerealiseerd, met behulp van huur in plaats van à fonds perdu-financiering. Deze ombuigingen voor de korte termijn vonden plaats, zonder de strategische consequenties voor de waarde-ontwikkeling van het vastgoed op langere termijn te overzien. Dit alles heeft geleid tot:

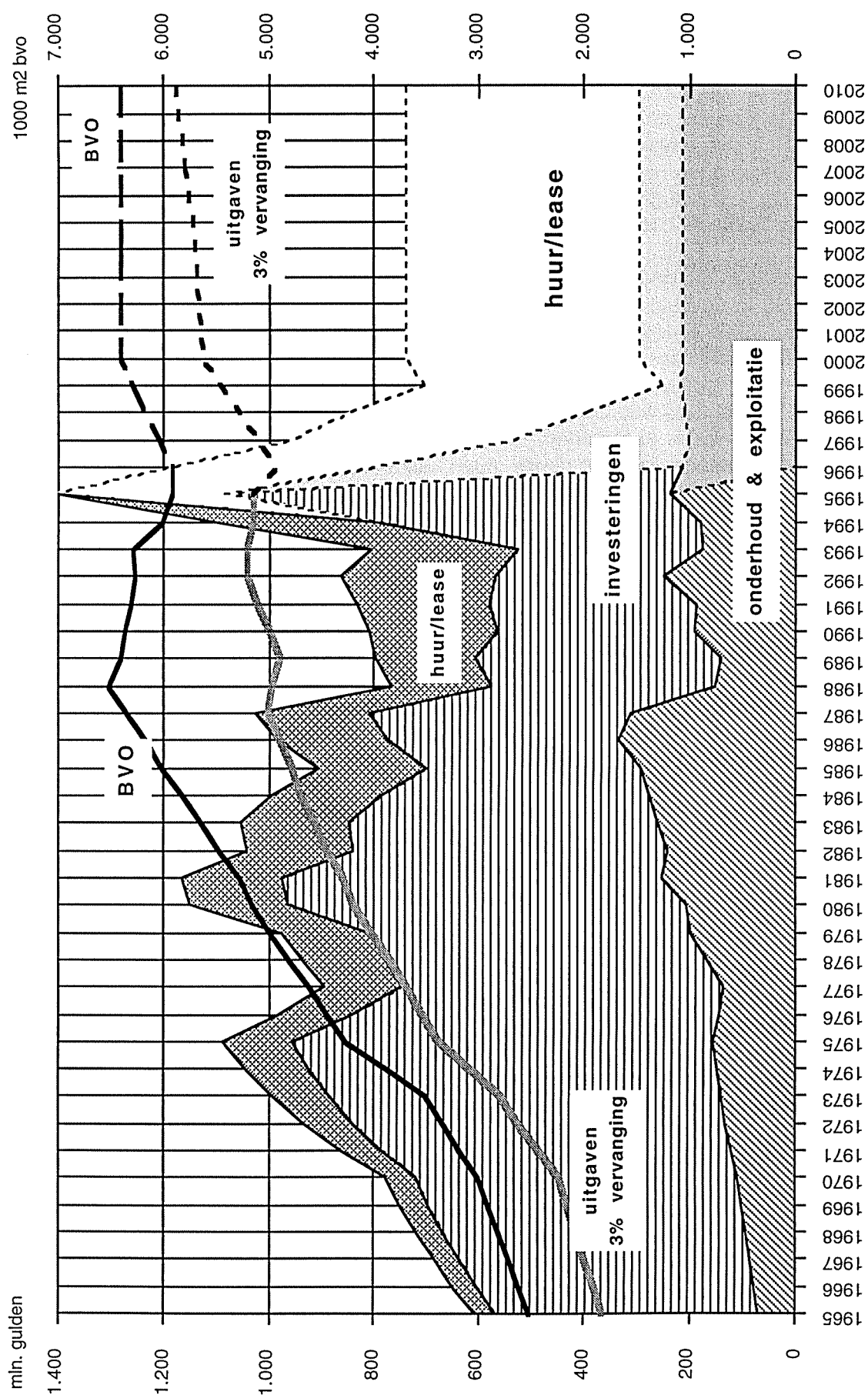
- - - een verdubbeling van de omvang van het begrotingsartikel 'huur en lease' in de komende planperiode vergeleken met de situatie in 1987;
- - - een sterk dalend niveau van het investeringsartikel van fl. 860 miljoen in 1995 tot fl. 100 miljoen over enkele jaren.

9. De hierboven beschreven besluitvorming wordt in figuur 6 en 7 in beeld gebracht als 'haasje over springende begrotingen' en als 'pieken en dalen'.

Figuur 6: Achtereenvolgende besluitvorming over de begrotingen 1990 tot en met 1996.



Figuur 7: Meerjarige ontwikkeling huisvestingsbudgetten 1965-2010
(bvo = bruto vloeroppervlak).



10. Figuur 7 geeft de ontwikkeling weer van de begroting in de periode 1965 tot en met 1995, gecombineerd met een meerjarenraming tot het jaar 2010, op basis van de XI.B-begroting 1995. Ook is de ontwikkeling te zien van het aantal m² bruto vloeroppervlak. Daarnaast geeft deze figuur de 'investeringslijn' die nodig is voor een sober en doelmatig investeringsbeleid als - op grond van ervaringscijfers uit het verleden - wordt uitgegaan van 3% vervanging in de betekenis van afschrijving per jaar bij een gelijkblijvende omvang van de voorraad.

Tevens is te zien dat de beschikbare begrotingsbedragen in de periode 1965-1985 bóven deze 3%-lijn lagen, hetgeen tot een gestage groei van de voorraad leidde. Tussen eind jaren tachtig en begin jaren negentig liggen de beschikbare begrotingsbedragen onder deze lijn. In deze periode is vervanging en uitbreiding van de voorraad alternatief gefinancierd. Voor de periode na 1996/1997 is dit wederom het geval.

11. De bedragen die nodig zijn voor de geschetste 'sobere investeringslijn' zijn hoger dan in werkelijkheid in de huidige meerjarenbegroting zijn opgenomen. Besluitvorming door de ministerraad in het verleden heeft ertoe geleid dat de omvang van de huidige meerjarenbegroting uitgaat van voldoende middelen om de rijksgebouwen te onderhouden, maar niet om de voorraad aan te passen aan de veranderende functionele eisen van de gebruikers. Met andere woorden: met deze uitgaven kunnen de bestaande rijksgebouwen in hun huidige technische staat worden gehouden, maar vervanging of aanpassing van gebouwen of onderdelen daarvan kan niet plaatsvinden, ook niet t.b.v. reorganisaties. Dit kan resulteren in een toenemende kloof tussen wat de rijksgebouwen bieden en wat de ministeries nodig hebben voor hun bedrijfsvoering. Tevens vermindert de economische waarde van de voorraad rijksgebouwen op termijn ten opzichte van andere gebouwen op de vastgoedmarkt.

12. De Rijksgebouwendienst heeft daarom meerjarige financiële verkenningen opgesteld naast de bestaande meerjarencijfers (bijlage 5). Die verkenningen zijn gebaseerd op verschillende inschattingen van de termijnen waarbinnen gebouwen of onderdelen moeten worden vervangen, en dus op verschillende afschrijvingstermijnen. Berekend is welk niveau van uitgaven nodig zou zijn, vergeleken met de huidige meerjarencijfers. De investeringslijn in figuur 7, op basis van een afschrijvingsniveau van 3%, correspondeert met een 'sober en doelmatig scenario'. Daarin is wel uitgegaan van een behoorlijk aandeel van reorganisaties, verplaatsingen, samenvoegingen en technische modernisering. Ze zijn echter terughoudend vertaald in wijzigingen van de rijkshuisvesting. Ten opzichte van de huidige meerjarencijfers zou hiervoor op den duur jaarlijks een extra bedrag nodig van fl. 400 tot fl. 480 miljoen. Om misverstanden te voorkomen wordt benadrukt dat dit geen eigenschap is van een eventueel gewijzigd stelsel.

13. De werkgroep heeft met deze meerjarige verkenningen haar inzicht in de problematiek vergroot, doch heeft er geen standpunt over ingenomen. Ook in het huidige stelsel zullen extra uitgaven in de toekomst worden gedaan. Daarvoor zal de ministerraad aanvullende middelen per project aan de rijkshuisvestingsbegroting moeten toevoegen. De huidige voorraad rijksgebouwen zal immers in de toekomst ook moeten worden aangepast. Het huidige stelsel laat echter een "wie dan leeft, die dan zorgt"-beleid toe.

14. Eventuele budgettaire bijsturing zou met een geleidelijke verhoging per jaar van de huidige meerjarencijfers kunnen plaatsvinden tot het constante niveau van 3% afschrijving per jaar is bereikt. Dat niveau is nodig voor een goed vastgoedbeheer gedurende meerdere jaren. Omdat het huidige tempo van voorbereiding en uitvoering van projecten niet zo snel kan worden opgevoerd, is onmiddellijke verhoging zelfs onmogelijk.

Over de hoogte van de meerjarenbudgetten moet duidelijkheid bestaan bij de start van een mogelijk gewijzigd huisvestingsstelsel. Dit met het oog op de eventuele toedeling van budgetten naar de verschillende ministeries.

5 . CLUSTERING VAN BEZWAREN TEGEN HET HUIDIGE STELSEL, ZOALS DEZE WORDEN ERVAREN

5.1. Gevoelde problemen

1. De werkgroep heeft onderzocht welke problemen zich in de praktijk voordoen. Uitgebreide inventarisatie en analyse leidde tot twee constateringingen:

- - - Diverse partijen en betrokkenen brengen een uiteenlopend scala aan probleempunten naar voren. Om ze goed te kunnen gebruiken, moeten ze verder geordend worden. De werkgroep meent dat de elementen die als problemen worden gevoeld, in drie categorieën zijn te rangschikken.
- - - De beoordeling van wat nu precies problemen zijn, is subjectief. Slechts voor een deel kan op objectieve wijze worden vastgesteld wat daadwerkelijke problemen zijn. De werkgroep heeft dit pragmatisch opgelost door te spreken over gevoelde problemen. Daarmee wordt overigens het probleem niet weggedefinieerd, integendeel. Het betekent alleen dat de mate van objectiviteit voor het moment van de constatering in het midden wordt gelaten. Uit de verdere analyse, later in het rapport, volgt een oordeel.

5.2. Integraal management staat haaks op het huidige stelsel

2. Sinds enkele jaren streeft de rijksdienst naar meer resultaatgerichte sturing via kosteninzicht en kostenbewustzijn om daarmee grotere doelmatigheid te verkrijgen. Sturing op output, gekoppeld aan prestaties, vervangt hierbij waar mogelijk de sturing op input. De opdrachtgever stelt met deze sturing niet de omvang van de afzonderlijke middelen centraal (waaronder personeelsvolume, huisvesting en andere inputgrootheden), maar de totale uitgaven en vooral de te realiseren resultaten.

3. Bij veel ministeries heeft deze werkwijze tevens geleid tot de conclusie dat het wenselijk is om de ontwikkeling van het beleid en het voeren van beheer over het beschikbare geld meer in één hand te leggen: integraal management. Hierbij is de manager van een dienstonderdeel/departement verantwoordelijk voor de inzet en verdeling van middelen, terwijl hij wordt aangestuurd op meetbaar gemaakte output. De sturing richt zich dan op het integrale apparaatsbudget, waaronder huisvesting. Huisvesting is echter in het huidige stelsel een van de bedrijfsvoeringsfuncties die niet of nauwelijks aan de integraal manager zijn overgedragen.

4. In het huidige stelsel ontbreken werkelijke doelmatigheidsprikkels voor zowel ministeries als de Rijksgebouwendienst.

5. Integraal managers vinden dat in het proces van verwerven en beheer van huisvesting onvoldoende rekening wordt gehouden met de eigen aard van het primaire bedrijfsproces van ministeries.

6. Men voelt onduidelijkheid in de taakafbakening tussen Rijksgebouwendienst en de ministeries. Het gaat dan om inhoud en functioneren van de Regeling taakverdeling rijkshuisvesting (RTR).

7. Beslissingen over veranderingsprocessen worden bij ministeries op beleidsniveau genomen, terwijl de communicatie met de Rijksgebouwendienst over de huisvestingsgevolgen plaatsvindt via de facilitaire directie van het betreffende ministerie. Dat heeft soms een informatie-achterstand tot gevolg.

5.3. Onvoldoende oog voor het instandhouden van de waarde van het vastgoed op langere termijn

8. In de huidige huisvestingssituatie vindt sturing niet plaats op kosten maar op uitgaven, waarvan de hoogte wordt vastgesteld in de rijkshuisvestingsbegroting. In het voorgaande hoofdstuk heeft de werkgroep geconstateerd dat ad hoc-besluitvorming in het huidige stelsel resulteert in een toenemende kloof tussen wat de rijksgebouwen bieden en de ministeries nodig hebben voor hun bedrijfsvoering.

9. Dit heeft tevens tot gevolg dat op termijn de economische waarde van de voorraad rijksgebouwen, waarvan de vervangingswaarde circa fl. 20 miljard bedraagt, vermindert. Dit terwijl de rest van de vastgoedmarkt wel wordt aangepast aan veranderende functionele eisen. Dit probleem is niet expliciet zichtbaar, omdat:

- - - de gebouwenvoorraad niet wordt gewaardeerd door het ontbreken van een balans;
- - - waardeveranderingen niet worden geregistreerd, bijvoorbeeld door afschrijvingen;
- - - jaarlijks alleen de korte-termijnguitgaven in de begroting worden getoond en niet de werkelijke huisvestingskosten op lange termijn.

10. Het moet mogelijk zijn een meer bedrijfseconomische afweging te maken van investeringsbeslissingen. Kapitaalintensieve investeringen passen slecht binnen afwegingen in één exploitatiejaar. Op de huidige manier komen het structurele karakter en het langdurige profijt van de investeringen in het huidige stelsel onvoldoende tot hun recht. Zodoende leeft de wens om investeringsuitgaven en consumptieve uitgaven meer op hun eigen merites te beoordelen. Het huidige kas/verplichtingenstelsel leent zich daar slecht voor.

5.4. Onbevredigende uitkomst van het allocatieproces

11. De uiteindelijke prioriteitsstelling van het allocatieproces vindt in een laat stadium plaats. Pas in de ministerraad wordt op basis van het budget vastgesteld welke projecten worden gehonoreerd. Ruim voordat deze beslissing wordt genomen, hebben de afzonderlijke ministers hun wensenlijstjes bij de Rijksgebouwendienst ingediend en is het voorbereidingstraject doorlopen. Een gevolg van deze procedure is dat een omvangrijke lijst kan ontstaan van projecten die de individuele ministeries als urgent bestempelen, maar in de ministerraad niet als prioriteit worden aangemerkt.

12. De besluitvorming over huisvesting in de ministerraad en de daarmee samenhangende budgettaire krapte leidt tot overhevelingen voor projecten en soms zelfs tot het realiseren van huisvestingsvoorzieningen in opdracht en voor rekening van ministeries om zo aanpassingen - eerder - te kunnen realiseren. Dit doet afbreuk aan het functioneren van het huidige allocatiemodel met enkelvoudige besluitvorming in de ministerraad en wordt als onoverzichtelijk en onwenselijk ervaren.

13. De huidige manier van alloceren leidt tot verschil tussen de huisvesting van ministeries die meer mogelijkheden hebben om te schuiven met apparaats- en programma-uitgaven dan andere. Doordat sommige ministeries - door de noodzaak gedwongen - gemakkelijker

programmagelden kunnen aanspreken voor huisvesting, hebben zij meer huisvestingsopties. Deze situatie blijkt echter ook niet optimaal omdat deze ministeries de indruk hebben dat er wordt geanticipeerd op een overheveling van budgetten, waardoor binnen hun begroting minder programmageld resteert. Vermenging van apparaats- met programma-uitgaven wordt hierdoor vanuit beide invalshoeken als problematisch ervaren.

14. Een volledig overzicht van alle huisvestingsuitgaven ontbreekt. De begroting rijkshuisvesting geeft niet alle huisvestingsuitgaven weer. Dit heeft te maken met de separate overheveling van begrotingsgelden van andere ministeries naar de begroting rijkshuisvesting aan het eind van elk jaar.

6. HOE ANDEREN HUN HUISVESTING REGELEN

6.1. Bedrijfsleven

1. Flexibiliteit van de huisvesting wordt als zeer belangrijk ervaren, naast efficiency en effectiviteit. Aan een directe relatie met het primaire bedrijfsproces wordt veel aandacht geschonken. Ook in het bedrijfsleven bestaat een toenemende aandacht voor 'corporate real estate' (CRE) als kapitaalintensief bedrijfsmiddel, in relatie tot de concerndoelen. Het gaat dan om de positie van CRE ten opzichte van de raad van bestuur en de werkmaatschappijen. Het verplaatsen van de huisvestingsverantwoordelijkheid van de raad van bestuur naar de werkmaatschappijen brengt bij veel bedrijven een probleem met zich mee: de huisvestingskosten stijgen, het rendementsperspectief op lange termijn wordt uit het oog verloren en de huisvesting draagt niet meer het 'corporate image' uit. CRE moet dan trachten een evenwicht te bereiken tussen de raad van bestuur en de werkmaatschappijen. Vastgoed moet meer zijn dan een kostenpost van de werkmaatschappijen.

2. Grote organisaties - zowel centraal als decentraal georganiseerd, bijvoorbeeld Centraal Beheer, respectievelijk Rabobank - neigen naar een vorm van centrale huisvestingsdienst met een decentrale allocatie bij de werkmaatschappijen van middelen en kostendoorbelasting. Om risico's te beperken en de waarde van het vastgoed te behouden, sluiten in grote ondernemingen niet de werkmaatschappijen contracten met de markt, maar het centrale apparaat met interne verrekening van huisvestingskosten. De parameters daarvoor worden centraal vastgesteld. Hetzelfde geldt voor het onderhoudsprogramma. Voorbeelden van deze werkwijze zijn terug te vinden bij Shell, ABN-AMRO en Vendex. In de meeste grote organisaties is de gehele huisvestingsketen van verwerving, beheer en afstoot gebundeld.

3. Na een sterke decentralisatie, onmiddellijk na de privatisering van de PTT, fungeert KPN Vastgoed NV - die in de werkgroep is vertegenwoordigd - nu als de centrale huisvestingsdienst van KPN. De resultaatverantwoordelijke eenheden concentreren zich op hun primaire proces, beslissen zelf over hun huisvesting en krijgen die vervolgens tegen marktconforme tarieven toegeleverd. De balans van de werkmaatschappijen omvat sinds de privatisering ook onroerend goed, maar KPN Vastgoed zorgt voor het beheer. Inschakeling van KPN Vastgoed is verplicht, het opvolgen van hun adviezen niet. Over het algemeen worden de adviezen en normen echter vrijwillig overgenomen.

6.2. Gemeenten en provincies

4. Gemeenten en provincies kennen in hun huisvestingsstelsel soortgelijke spanningsvelden

als de rijksoverheid. Lagere overheden beschikken echter op basis van de Wet financiering lagere overheden over een gehele kapitaaldienst en over een baten/lastenstelsel. Dat biedt hen de mogelijkheid om een centrale huisvestingsdienst jaarlijks de reële huisvestingskosten te laten doorberekenen aan de integrale managers van de hurende diensten.

6.3. Buitenland

5. Om de eigen inzichten te toetsen aan vergelijkbare ontwikkelingen en ervaringen in het buitenland, heeft de werkgroep opdracht gegeven een beknopte inventarisatie te maken van de belangrijkste wijzigingen in Canada, Australië, Zweden, Engeland en Nieuw-Zeeland.

6. Deze landen zijn gekozen omdat daar de afgelopen jaren veranderingen zijn doorgevoerd, gericht op een vergroting van de financiële doelmatigheid. In alle gevallen heeft hieraan enige vorm van organisatorische scheiding tussen de huisvestingsfunctie, het (portefeuille)beheer en het algemeen regeringsbeleid ten grondslag gelegen.

7. In alle vijf landen is de allocatie op de een of andere manier gedecentraliseerd en heeft men een directe relatie gecreëerd tussen genieten en betalen. Er is thans sprake van doorbelasting van kosten per m² voor het gebruik van huisvesting. Harde gegevens over efficiency-winsten als gevolg hiervan zijn niet beschikbaar.

8. In de onderzochte landen is gekozen voor het in stand houden van de centrale huisvestingsexpertise en -capaciteit om risico's op de vastgoedmarkt beheersbaar te houden en schaalvoordelen te waarborgen.

9. Afhankelijk van de onderliggende totaalvisie op de (re)organisatie van de overheid, is in de verschillende landen een andere invulling gegeven aan de centrale huisvestingsdienst. In Zweden en Nieuw-Zeeland heeft men gekozen voor externe verzelfstandiging. In Canada, Engeland en Australië hecht men meer waarde aan het algemeen regeringsbeleid en kiest men voor interne verzelfstandiging.

10. De meeste onderzochte landen werken met financiering d.m.v. 'lines of credit'. Die geven toegang tot fondsen met een lange-termijnbasis zonder dat eerst de parlementaire goedkeuringsprocedure hoeft te worden doorlopen. In Canada, Australië en het Verenigd Koninkrijk is daarbij geen sprake van een kapitaaldienst, hetgeen echter volgens die landen beperkingen oplevert. Nieuw-Zeeland, British Colombia en Zweden kennen wel een kapitaaldienst. Swedish Telecom - dat een eigen huisvestingsorganisatie heeft - mag rechtstreeks lenen op de kapitaalmarkt.

11. De reorganisaties in Zweden, Australië en Nieuw-Zeeland zijn inmiddels al zo'n 4 à 5 jaar geleden doorgevoerd. Die in Engeland en Canada pas zeer recent.

12. Het invoeren van een sturingsmodel voor overheidshuisvesting blijkt een complexe materie, gegeven de veelheid aan doelstellingen, de omvang van de benodigde financiële budgetten en de mogelijkheden van de vastgoedmarkt. In alle landen blijkt het transformatieproces meerdere jaren te hebben gevegd. Om een geslaagde start te bewerkstelligen, is het nodig partijen ook de bevoegdheden/instrumenten te geven die bij hun nieuwe rollen horen.

13. De meest markante kritische succesfactoren zijn:

- - - De politieke wil alleen is niet voldoende. Nodig is de ontwikkeling van een beleidskader dat rust op een bedrijfseconomische benadering en dat vastgoed erkent als lange-termijninvestering.
- - - Het inzien van het belang van risicomanagement.
- - - Doorbelasting d.m.v. huren en tarieven aan gebruikers. Daarmee raken de eigenaar/verhuurder en de serviceverlenende organisaties meer georiënteerd op de behoeften van de gebruiker.
- - - De uitbouw van een managementinformatiesysteem dat alle kosten in kaart brengt en toegankelijk en transparant is voor alle betrokkenen.
- - - Communicatie over de besluitvorming.

14. Belemmeringen zijn onder meer:

- - - Bestaande wetgeving beperkt de mogelijkheden tot fondsvorming.
- - - De overheid is niet ingesteld op risicomanagement, zeker niet als dat specifieke consequenties heeft.
- - - Regelingen zijn sterk kostengericht en hebben weinig aandacht voor rekenen.
- - - Weliswaar wordt bij het vastgoedmanagement uitgegaan van een levenscyclusbenadering, maar de onderliggende boekhoudkundige praktijk ondersteunt niet een zinvolle toepassing van zulke systemen.
- - - De gebruikers hebben weinig kostenbesef inzake huisvesting en korte-termijnwensen overvleugelen de lange-termijnbehoeften van vastgoed.
- - - De introductie van een informatiesysteem vergt veel tijd.

15. Samenvattend kan men stellen, dat in de genoemde landen sprake is van een voorzichtige decentralisatietendens met soms een vorm van een kapitaaldienst. Naar het oordeel van de werkgroep is het trekken van conclusies hieruit moeilijk, omdat uiteraard ook zaken als de totale staatsrechtelijke context, het institutioneel kader, de heersende politieke cultuur en de bestaande uitgangssituatie van belang zijn. Voorts is meting van concrete en vergelijkbare resultaten feitelijk nog niet mogelijk, omdat de wijzigingen recent zijn ingevoerd.

7. OP ZOEK NAAR VERBETERING ALS ANTWOORD OP DE BEZWAREN

7.1. Naar een stelsel dat de huidige voordelen in stand houdt en tegemoet komt aan de bezwaren

1. Het oplossen van de problemen mag niet leiden tot verlies van de sterke kanten van het huidige huisvestingsstelsel. Dat betekent behoud van het evenwicht tussen de drie dimensies van het rijkshuisvestingsstelsel:

- - - het beantwoorden van de wensen van gebruikers voor werkplekken
- - - het economisch vastgoedmanagement
- - - het waarborgen van het algemeen regeringsbeleid.

2. Met dit evenwicht als randvoorwaarde, en op grond van de bezwaren en de twee centrale vragen in de taakopdracht, constateert de werkgroep dat op vier vragen antwoord moet worden gegeven voor de vernieuwing van het rijkshuisvestingsstelsel:

- a. Moet de allocatie van de rijkshuisvesting centraal of decentraal gebeuren?
- b. Als de allocatie decentraal gebeurt, gaan de ministeries dan gebouwen huren van de Rijksgebouwendienst of gaan ze zelf investeren en/of beheren?
- b. Moet er sprake zijn van één centrale huisvestingsdienst?
- d. Kan het kas/verplichtingenstelsel worden gehandhaafd of is een baten/lastenstelsel

beter, en moet dat dan wel of niet worden gecombineerd met een partiële kapitaaldienst?

7.2. Centrale of decentrale allocatie

3. De allocatie van de huisvesting gaat over het nemen van beslissingen ten aanzien van de verdeling van de middelen. De beslissingsbevoegdheid over de allocatie kan centraal of decentraal worden gelegd. Bij centrale allocatie worden de huisvestingsmiddelen voor het geheel van de rijksdienst in onderlinge samenhang afgewogen. Het logisch complement hiervan is dat de uitgaven voor huisvesting op de begroting van het ministerie van VROM/Rijksgebouwendienst staan. Bij decentrale allocatie worden de huisvestingsuitgaven per departement in samenhang met de overige departementale apparaatsuitgaven afgewogen. Het logisch complement daarvan is dat de huisvestingsuitgaven op de begrotingen van de departementen staan.

4. Decentrale allocatie brengt het beslissen, genieten en betalen voor de huisvesting in één hand. Verondersteld mag worden dat hiervan een prikkel uitgaat op de gebruiker om doelmatiger met zijn huisvesting om te gaan. De huisvesting wordt immers niet, zoals in de huidige situatie, voor het grootste deel kosteloos ter beschikking gesteld. De gebruiker zal zijn huisvestingsuitgaven tegen andere uitgaven op zijn begroting gaan afwegen. Dit past in de lijn van integraal management. Tevens impliceert decentrale allocatie dat de uitgaven c.q. kosten die zijn verbonden aan investeringen, meer in samenhang worden afgewogen met de exploitatiekosten van de gekozen huisvestingsoplossing. Beide drukken bij decentrale allocatie immers op dezelfde begroting.

5. Bij centrale allocatie staat vooral de zorg voor het totale bestand aan gebouwen centraal. De gedachte is dat zo een optimale verdeling van de middelen over de hele rijksdienst tot stand komt, hetgeen een gunstige invloed heeft op het economisch vastgoedmanagement en de gemiddelde huisvestingskosten verlaagt. Voorts kan het algemeen regeringsbeleid eenduidig worden gewaarborgd en de risico's beperkt.

6. De keuze tussen centrale of decentrale allocatie weerspiegelt het spanningsveld tussen de rijksbrede doelstelling om de huisvestingsfunctie voor het rijk in de totaliteit van de drie dimensies zo doelmatig mogelijk uit te oefenen en de departementale doelstellingen voor een doelmatige bedrijfsvoering van afzonderlijke rijksdiensten. Het stelsel waarvoor wordt gekozen, zal dan ook de voordelen van decentrale allocatie voor de bedrijfsvoering van de ministeries moeten combineren met het beperken van de risico's van decentrale allocatie.

7.3. Decentrale allocatie: gebouwen huren van de Rijksgebouwendienst of zelf investeren en/of beheren?

7. Bij decentrale allocatie verhuizen de budgetten voor rijkshuisvesting, die thans op de begroting van de Rijksgebouwendienst staan, naar de departementale begrotingen. Dat kan op twee manieren.

8. De eerste manier betreft het overhevelen van de meerjarige kasbudgetten van de Rgd-begroting - die verdwijnt - naar de departementale begrotingen en meerjarenramingen, die dienovereenkomstig worden verhoogd. Een punt van aandacht hierbij is dat de investeringen voor huisvesting over de jaren heen niet gelijk over de departementen zijn gespreid. Het ene jaar heeft het ene ministerie meer investeringen, het volgende jaar een ander. Er zal van jaar op jaar dus geschoven moeten worden met huisvestingsramingen tussen de

verschillende departementale begrotingen. Indien voor deze manier wordt gekozen, dan moet daarvoor een mechanisme worden ontwikkeld. Te denken valt aan een constructie met een aanvullende post bij het ministerie van Financiën waaruit dan elk jaar, desgewenst meerjarig, geld wordt overgeheveld.

Het eigendom van de gebouwenvoorraad wordt verspreid over alle departementen.

9. De tweede manier komt neer op het verhogen van de departementale begrotingen met bedragen waarvoor de departementen huisvesting huren van de Rijksgebouwendienst. De huren zijn voor de Rijksgebouwendienst ontvangsten. De departementen kunnen de huren in hun begrotingen afwegen als lopende exploitatie-uitgaven.

Het eigendom van de voorraad gebouwen blijft geconcentreerd bij de Rijksgebouwendienst.

7.4. Moet er sprake zijn van één centrale huisvestingsdienst?

10. Als volgens de hiervoor beschreven eerste manier de huisvestingsuitgaven op de begrotingen van de departementen staan, is de volgende vraag of de departementen zelf mogen opereren op de vastgoedmarkt of dat de Rijksgebouwendienst dat voor hen doet. Bij de tweede manier is die vraag niet aan de orde.

11. Verstandig 'asset-management', het optreden van schaalvoordelen en het beperken van risico's door het handhaven van expertise en het tegengaan van prijsopdrijving doordat ministeries tegen elkaar worden uitgespeeld op de vastgoedmarkt, zijn argumenten die blijven pleiten voor een centrale organisatie waarvan de departementen verplicht gebruik maken. Tevens is het beter mogelijk om, ondanks de decentrale allocatie, ook vanuit een centrale verantwoordelijkheid een algemeen huisvestingsbeleid te voeren. De Rijksgebouwendienst geeft voorts normen voor de huisvesting, die door de ministerraad worden vastgesteld.

12. Deze overwegingen pleiten in elk geval voor een verplichte advies- en makelaarsrol voor de Rijksgebouwendienst. Ter discussie zou nog kunnen staan of de Rijksgebouwendienst uitsluitend op verzoek van de ministeries als opdrachtgever voor de uitvoering zorgdraagt of ook als eigenaar voor het 'asset-management' verantwoordelijk is. Ook dat is weer een doelmatigheidsvraag, zowel met betrekking tot de bedrijfsvoering van het rijk als de ministeries afzonderlijk. Indien ministeries zelf de vastgoedmarkt op mogen gaan, leidt dat tot 'kleine Rgd-tjes' bij de ministeries, hetgeen als ondoelmatig kan worden bestempeld. Daar staat tegenover dat de Rijksgebouwendienst wordt geprikkeld zo doelmatig mogelijk te werken om opdrachten van de ministeries te verwerven. Het algemeen huisvestingsbeleid is dan de integrale verantwoordelijkheid van elk ministerie afzonderlijk en niet meer van de Rijksgebouwendienst.

13. In de hiervoor genoemde huuroptie, is gebruikmaken van de Rijksgebouwendienst vanzelfsprekend. Zou dat niet het geval zijn, dan bestaat onder meer de kans dat departementen ook voor langdurig benodigde huisvesting van derden zullen huren. Normaal gesproken is dat duurder dan het kopen van een gebouw. Als de departementen van de Rijksgebouwendienst huren, is dat probleem ondervangen, omdat de Rijksgebouwendienst het pand wel kan kopen, maar het vervolgens aan het departement verhuurt. Als de Rijksgebouwendienst kosten doorberekent naar alle ministeries als huurders, dan leidt dat op zichzelf al tot een verzakelijking en doelmatigheidsprikkels naar beide kanten.

14. Wanneer er sprake is van één centrale huisvestingsdienst is het niet te rechtvaardigen dat deze kosten in rekening brengt die uitgaan boven de werkelijk gemaakte kosten. Er wordt

geen winst gemaakt. De werkelijk gemaakte integrale kosten bestaan uit de reële afschrijvingen, waarbij het afschrijvingstempo een sturingsinstrument wordt voor de gebruiker, uit de rente-, beheers-, onderhouds-, advies- en verzekeringskosten, maar ook uit de kosten van leegstand. Alleen in een model met één centrale huisvestingsdienst kan het leegstandspercentage worden beperkt tot circa 3%, terwijl dit in de markt boven de 10% ligt.

7.5. Een kas/verplichtenstelsel of een baten/lastenstelsel, al dan niet gecombineerd met een partiële kapitaaldienst

15. In een kas/verplichtingenstelsel komen de investeringsuitgaven ten laste van de jaarlijkse begroting. Investeringsuitgaven door de rijksoverheid worden dus à fonds perdu gefinancierd, in plaats van dat jaarlijks rente- en afschrijvingskosten op de begroting verschijnen. Keuzes tussen verschillende huisvestingsprojecten en hun financieringsvorm worden bovendien veelal bepaald door de hoogte van het jaarlijks beschikbare kasplafond en niet door een bedrijfseconomische vergelijking tussen huur en kopen en tussen nieuwe investeringen of onderhoud.

16. In het kas/verplichtingenstelsel doen investeringsuitgaven zich voor als pieken in vergelijking tot consumptieve uitgaven, die veelal voor een langere periode vastliggen. Bovendien zijn met investeringen in rijkshuisvesting vaak eenmalig hoge bedragen gemoeid.

17. In een baten/lastenstelsel bestaat inzicht in de effecten van investeringen op de jaarlijkse integrale kosten, zodat de besluitvorming over huisvesting kan plaatsvinden op basis van kosten in plaats van uitgaven. Er wordt meer informatie geboden over meerjarige consequenties van besluiten, zodat het 'asset' van de waarde-ontwikkeling van het vastgoed op langere termijn tot zijn recht komt.

18. Investeringsuitgaven in rijksgebouwen zullen niet zo gelijkmatig verdeeld zijn in de tijd dat alle uitgaven door de jaarlijkse baten worden gedekt. Omdat de huurder op basis van het huurcontract het moment van voorinvesteringen door de verhuurder bepaalt, kan de eigenaar/verhuurder deze niet altijd op dat moment dekken uit reserveringen voor vervangingsinvesteringen. Er kan een spanning ontstaan tussen de wensen van de ministeries ten aanzien van de omvang en de kwaliteit van de huisvesting en de mogelijkheid van de Rijksgebouwendienst om die te verschaffen. Dit omdat in de huidige situatie de daarvoor noodzakelijke investeringen à fonds perdu moeten worden gefinancierd. Deze investeringsuitgaven zijn in de tijd op te vangen door het instellen van een partiële kapitaaldienst voor rijkshuisvesting met een leenfaciliteit via het ministerie van Financiën.

19. Met een partiële kapitaaldienst wordt bedoeld een wijziging van de begrotingsnormering voor de uitgaven voor de rijkshuisvesting. Bij introductie van een partiële kapitaaldienst in die betekenis wordt de bestaande kasnormering van de investeringsuitgaven vervangen door een normering van de integrale exploitatielasten in de vorm van rente en afschrijvingen, terwijl de investeringsbedragen zelf niet worden genormeerd. De uitgaven voor investeringen in huisvesting kunnen wel tot uitdrukking komen in het financieringstekort en de staatsschuld.

Concreet komt het erop neer dat niet de investeringsuitgaven aan de ijklijn voor de uitgaven worden getoetst, maar alleen de jaarlasten. Het gevolg kan zijn dat tijdelijk een hoger financieringstekort wordt geaccepteerd. Is dat onaanvaardbaar, bijvoorbeeld omdat de EMU-norm wordt overschreden, en wordt niet ingegrepen in de huisvestingseisen van de ministeries, dan zal elders op de rijksbegroting moeten worden omgebogen om de prioriteit,

die aan de huisvestingsinvesteringen is toegekend, te honoreren.

20. Een argument vóór het creëren van een partiële kapitaaldienst voor de rijkshuisvesting is, dat daarmee een bedrijfseconomisch afwegingskader wordt geschapen voor de keuze tussen koop of huur en tussen nieuwe investeringen en onderhoud. Bij een kapitaaldienst concurreren alleen de kapitaalslasten met andere lopende uitgaven. Vergeleken met de huidige situatie worden de investeringen in huisvesting bevoordeeld. Dat kan worden beargumenteerd vanuit de wetenschap dat het huidige niveau van de meerjarenramingen niet voldoende is voor vervangingsinvesteringen. Een optimale waarde-ontwikkeling van het vastgoed staat hierbij voorop, de keuze voor de financieringswijze is een afgeleide.

21. Het bezwaar tegen een partiële kapitaaldienst is dat niet alle investeringsuitgaven op de rijksbegroting op dezelfde basis tegen elkaar worden afgewogen. Een partiële kapitaaldienst betekent dat voor huisvesting de zuivere kosten in de begrotingsafweging op kasbasis worden gezet naast de overige typen uitgaven. Door deze sturing op kosten op lange termijn kan een partiële kapitaaldienst op korte termijn leiden tot een hoger financieringstekort en een hogere staatsschuld, waardoor het handhaven van de EMU-normen in het gedrang kan komen. Een derde bezwaar betreft de mogelijke precedentwerking voor andere sectoren, al dan niet met een meer consumptief karakter.

8. MOGELIJKE 'MODELLEN'

1. De verschillende elementen die de vormgeving van het rijkshuisvestingsstelsel bepalen, kunnen worden gecombineerd tot verschillende modellen. Een 'model' is steeds een bepaalde mix van de elementen, die in hoofdstuk 7 zijn genoemd.

2. De werkgroep heeft eerder uiteengezet dat het rijkshuisvestingsstelsel moeilijk valt te beschrijven in ideaaltypische centrale of decentrale modellen en evenmin in tussenvarianten, omdat dat niet automatisch tot een oplossing voor de beschreven problemen leidt. Om optimaal inzicht te krijgen in alle mogelijke afwegingen, heeft de werkgroep wel een aantal analytisch denkbare modellen gebruikt als hulpmiddel bij het systematisch toetsen van oplossingen.

3. Met de vier elementen zijn legio modellen te construeren. In wezen gaat het evenwel om twee invalshoeken: centrale of decentrale allocatie en wel of geen partiële kapitaaldienst. Een partiële kapitaaldienst gaat logischerwijze samen met een baten/lastenstelsel voor rijkshuisvesting. Binnen die twee invalshoeken zijn weer verschillende varianten te onderscheiden, die samenhangen met de keuze voor huren bij de Rijksgebouwendienst of de ministeries zelf laten investeren. Hieronder worden de meest voor de hand liggende mogelijkheden gepresenteerd.

Tabel 4: Mogelijke 'modellen'.

	Centrale allocatie	Decentrale allocatie	
		Investeren	Huren
Geen kapitaaldienst	I a	II a	II b
Wel kapitaaldienst	I b	II d*	II c

* zonder één centrale huisvestingsdienst

8.1. 'Model I a': huisvestingsuitgaven op de Rgd-begroting, één centrale huisvestingsdienst, geen partiële kapitaaldienst

4. In dit model worden de huisvestingsmiddelen in onderlinge samenhang voor het geheel van de rijksdienst afgewogen. De ministerraad beslist op voorstel van de minister van VROM, die verantwoordelijk is voor rijkshuisvesting. Ook het voorraadbeheer en het waarborgen van het algemeen regeringsbeleid vindt voor het geheel van de rijksdienst samenhangend plaats. De budgettaire middelen staan centraal op de Rgd-begroting. Op de begrotingen van de departementen staan alleen de exploitatie-uitgaven die samenhangen met de gebruikersrol. De uitgaven worden geraamd in verplichtingen-kasternen.

5. Op alle uitgaven is de bestaande kasnormering van toepassing. Investerings worden à fonds perdu gefinancierd uit het totale investeringsbudget dat op de Rgd-begroting beschikbaar is; ze worden in principe dus daarbinnen afgewogen. Eventueel kunnen via generale afweging investeringsmiddelen worden toegevoegd, al of niet voor specifieke doelen zoals gevangeniscellen.

6. De Rijksgebouwendienst oefent naast de allocatie- en beheertaken die zij in dit model heeft, de taken uit die samenhangen met het rijkshuisvestingsbeleid, normering en realisatie.

Dit model komt in hoofdlijnen overeen met het huidige stelsel. Qua werking ligt de nadruk volledig op integrale afweging en centrale sturing. Doeltreffendheid en doelmatigheid en bijvoorbeeld economisch beheer moeten door middel van expliciete meting, afweging en sturing - derhalve op institutionele wijze - worden georganiseerd en geëffectueerd.

8.2. 'Model I b': huisvestingsuitgaven op de Rgd-begroting, één centrale huisvestingsdienst, wel een partiële kapitaaldienst

7. Dit model verschilt van het vorige alleen op het punt van de begrotingsnormering. In dit model krijgt de Rijksgebouwendienst een partiële kapitaaldienst. De vorm daarvan is als volgt: als investeringen moeten worden gedaan, leent de Rijksgebouwendienst daarvoor via het ministerie van Financiën. Dat is niet aan een maximum gebonden. De Rijksgebouwendienst mag lenen naar behoefte, maar zij moet wel de exploitatielasten kunnen verwerken binnen het totale Rgd-budget. Op dat budget is de gewone kasnormering van toepassing. Die lasten omvatten de uitgaven voor rente en aflossing op de afgesloten leningen, te betalen aan het ministerie van Financiën. Dit model werkt op dezelfde manier als model I a, behalve op het punt van de afweging ten aanzien van investeringen. Daarbij worden niet de integrale uitgaven, maar de exploitatielasten afgewogen binnen het totale budget, dus tegen andere uitgaven.

8.3. 'Model II a': huisvestingsuitgaven op de departementale begrotingen, één centrale huisvestingsdienst, geen partiële kapitaaldienst

8. In dit model worden de middelen voor huisvesting afgewogen binnen de departementale begrotingen. Alle uitgaven worden in verplichtingen-kasternen op de departementale begrotingen, die onder de vigerende kasnormering vallen, geraamd en in de departementale rekeningen verantwoord. Dat is dus een essentieel verschil met het huidige stelsel. De gebouwen worden 'van de departementen'. Voor agentschappen met een baten/lastenstelsel kan deze lijn betekenen dat de gebouwen op de balans verschijnen. Dat is een zaak van het betrokken ministerie.

De Rijksgebouwendienst heeft de taken van beleid, normering en realisatie. Gegeven de

gedecentraliseerde budgetten betekent dit gebruik maken van één centrale huisvestingsdienst.

9. De werking van dit model is heel anders dan nu gebeurt. Er is namelijk geen samenhangende afweging ten aanzien van de inzet van huisvesting. Het allocatieresultaat voor de huisvesting is de optelsom van alle decentrale afwegingen. Een specifiek punt is de vraag hoe grote éénmalige uitgaven op departementale begrotingen zullen worden verwerkt. Het is denkbaar dat daarvoor centraal claims worden ingediend en dat dan dus weer een soort centrale afweging nodig is. Andere specifieke punten zijn de vragen hoe het algemeen regeringsbeleid wordt gewaarborgd en hoe het voorraadbeheer wordt georganiseerd. Als dit departementaal gebeurt, vergroot dit het risico van ondoelmatigheid. Als de Rijksgebouwendienst daarvoor wordt ingeschakeld, kan dit een inperking van de vrijheid in de decentrale afweging betekenen. Hoewel decentrale allocatie het uitgangspunt is, zijn daarbij wel weer centrale elementen mogelijk c.q. noodzakelijk.

8.4. 'Model II b': departementen huren van de Rijksgebouwendienst, één centrale huisvestingsdienst, geen partiële kapitaaldienst

10. De kenmerken van dit model komen in hoge mate overeen met die van model II a. De Rijksgebouwendienst heeft de taken van beleid, normering en realisatie en er is sprake van één centrale huisvestingsdienst. Het verschil is dat nu niet de kasbudgetten van de Rijksgebouwendienst worden overgeheveld naar de departementale begrotingen, maar dat de ministeries de gebouwen van de Rijksgebouwendienst huren. Er is dus een huurder-verhuurderrelatie tussen de ministeries en de Rijksgebouwendienst, waarbij de Rijksgebouwendienst het algemeen regeringsbeleid waarborgt. Voor de waarde-ontwikkeling van het vastgoed is de Rijksgebouwendienst in wezen afhankelijk van de beslissingsbevoegdheid over investeringsmiddelen, die bij de ministeries ligt. De consequenties van de departementale beslissingen komen tot uitdrukking in de huurprijs die de Rijksgebouwendienst in rekening brengt. Vergeleken met het vorige model is - hoewel de beslissingsbevoegdheid bij de ministeries ligt - niet elk ministerie afzonderlijk eigenaar, maar de Rijksgebouwendienst.

11. In de huurder-verhuurderrelatie berekent de Rijksgebouwendienst de kosten door aan de ministeries. Daarvoor ligt een *kostprijsadministratie als leidende administratie* voor de hand. In het comptabele bestel is onder meer daarvoor het agentschapsmodel ontwikkeld. Dit kan een geschikte organisatievorm zijn voor de Rijksgebouwendienst. Aangezien de kostprijs ook een afschrijvingscomponent bevat en agentschappen de mogelijkheid hebben te reserveren, kan de Rijksgebouwendienst op deze manier op lange termijn vervangings-reserves opbouwen. De ministeries wegen de uitgaven voor huisvesting op dezelfde basis van lopende uitgaven - integrale exploitatielasten - tegen andere uitgaven af. Het probleem van de inpassing van éénmalige grote uitgaven bestaat hier niet, althans niet bij de departementen. Op den duur bestaat dit ook niet meer bij de Rijksgebouwendienst voor vervangingsinvesteringen, omdat reserves worden opgebouwd via de rekening-courant die de Rijksgebouwendienst bij het ministerie van Financiën aanhoudt. Wel heeft de Rijksgebouwendienst in een overgangsfase van 15 à 30 jaar nog een financieringsprobleem. Daarnaast blijft het probleem bestaan van herfinanciering en uitbreidingsinvesteringen. Dit financieringsprobleem geldt overigens voor alle modellen, niet alleen voor II b. De essentie van een model met of zonder partiële kapitaaldienst is de vorm waarin het probleem zich in de begroting voordoet.

12. Het volgende voorbeeld maakt dat duidelijk. Een ministerie besluit om voor een

dienstonderdeel naar een ander - eventueel groter - gebouw te gaan. De Rijksgebouwendienst verwerft daarvoor een nieuw pand, maar de verkoopopbrengst van het oude gebouw en de huurverhoging die het ministerie betaalt, zijn niet voldoende om de nieuwbouw te financieren. Dat betekent dat extra middelen voor de à fonds perdu-financiering van de investering aan de Rijksgebouwendienst ter beschikking moeten worden gesteld. Gegeven de vigerende kasnorm moeten deze middelen in de totale rijksbegroting worden ingepast. Aangenomen wordt dat ondoelmatig huren of leasen niet aanvaardbaar wordt geacht. Lukt het niet de extra middelen in te passen, dan gaat de voorgenomen verhuizing naar het andere pand niet door. Blijkbaar kent het kabinet dan een hogere prioriteit toe aan andere uitgaven.

13. Mochten dergelijke problemen de overhand krijgen, dan kan worden overwogen binnen bepaalde marges een vorm van 'intertemporele compensatie' voor de Rijksgebouwendienst af te spreken. Dat betekent dat op de kortere termijn een groter financieringstekort wordt geaccepteerd, dat wordt gecompenseerd door een lager tekort op de langere termijn.

8.5. 'Model II c': departementen huren van de Rijksgebouwendienst, één centrale huisvestingsdienst, wel een partiële kapitaaldienst

14. Dit model is vrijwel gelijk aan de vorige, maar het financieringsprobleem wordt opgelost door een partiële kapitaaldienst. Dat betekent dat de à fonds perdu te financieren investeringsuitgaven niet in de normering hoeven worden ingepast. Wel zullen de rentelasten, die voortkomen uit eventuele leningen, in de huurprijs tot uitdrukking komen. Evenals in 'model I b' kan worden aangenomen, dat de Rijksgebouwendienst leent via het ministerie van Financiën. De Rijksgebouwendienst gaat dus niet zelf de kapitaalmarkt op. Met dit model kan de Rijksgebouwendienst de waarde-ontwikkeling van het vastgoed op langere termijn beter beïnvloeden.

8.6. 'Model II d': huisvestingsuitgaven op de departementale begrotingen, niet één centrale huisvestingsdienst, wel een partiële kapitaaldienst

15. Het cruciale verschil met het vorige model is dat ministeries ook bij andere huisvestingsdiensten terecht kunnen, waaronder de particuliere markt. Als departementen vrij zijn ook buiten de Rijksgebouwendienst om huisvesting te realiseren, kan dat met name gestalte krijgen als de meerjarige kasbudgetten van de Rijksgebouwendienst worden overgeheveld naar de ministeries. Het alternatief zou zijn om van derden huren, maar dat moet voor lange-termijncontracten als ondoelmatig van de hand worden gewezen. In dit model komen de waarde-ontwikkeling van de vastgoedportefeuille, de bijdrage aan de doelstellingen van het algemeen regeringsbeleid en de optimalisatie van huisvesting binnen één portefeuille in het gedrang. Wel zal de Rijksgebouwendienst huisvestingsnormen opstellen en ministeries altijd schriftelijk adviseren vanuit deze normen.

9. DE AFWEGINGEN VAN DE WERKGROEP

1. Conform de taakopdracht heeft de werkgroep een afweging gemaakt die uitmondt in aanbevelingen.

2. De werkgroep heeft zich bij het systematisch toetsen van oplossingen in de 'modellen' laten leiden door de drie hoofdbezwaren tegen het huidige stelsel: het streven naar integraal management en outputsturing op kosten, het instandhouden van de waarde van het vastgoed op langere termijn en de onbevredigende uitkomst van het allocatieproces. Daarnaast is er het gewenste evenwicht tussen de drie dimensies van het rijkshuisvestingstelsel: de

gebruikersfunctie, de eigenaar/verhuurdersfunctie voor het vastgoed en de concernfunctie voor het algemeen overheidsbeleid.

9.1. Decentrale allocatie

3. Het is wenselijk de allocatiebeslissing voor huisvesting over te hevelen naar het integraal management van de ministeries. De ministeries moeten als gebruiker verantwoordelijk zijn voor de hoeveelheid en de kwaliteit van de huisvesting die zij in gebruik hebben. De ministeries gaan zelf de kosten dragen die aan hun huisvesting zijn verbonden, zodat zij ook zelf de prioriteiten binnen hun apparaatsuitgaven kunnen en moeten afwegen. Bij een hoge prioriteit zal de betreffende minister er voor pleiten deze uitgaven in ieder geval op te nemen in de rijksbegroting. Bij een lage prioriteit zal hij/zij deze claim laten vallen ten gunste van andere prioriteiten binnen de begroting. De relatieve omvang van de huisvestingskosten, dat wil zeggen ten opzichte van de totale begroting, zal sterk per ministerie verschillen.

4. Voorkomen moet echter worden dat ministeries in dezelfde situatie worden gebracht als de Rijksgebouwendienst nu. Daarom moeten de daadwerkelijke kosten van huisvesting bekend zijn als voorwaarde voor het kunnen afwegen van de inzet van bedrijfsvoeringsmiddelen. Afwegingen tussen onvergeloofbare grootheden pakken anders altijd eenzijdig uit.

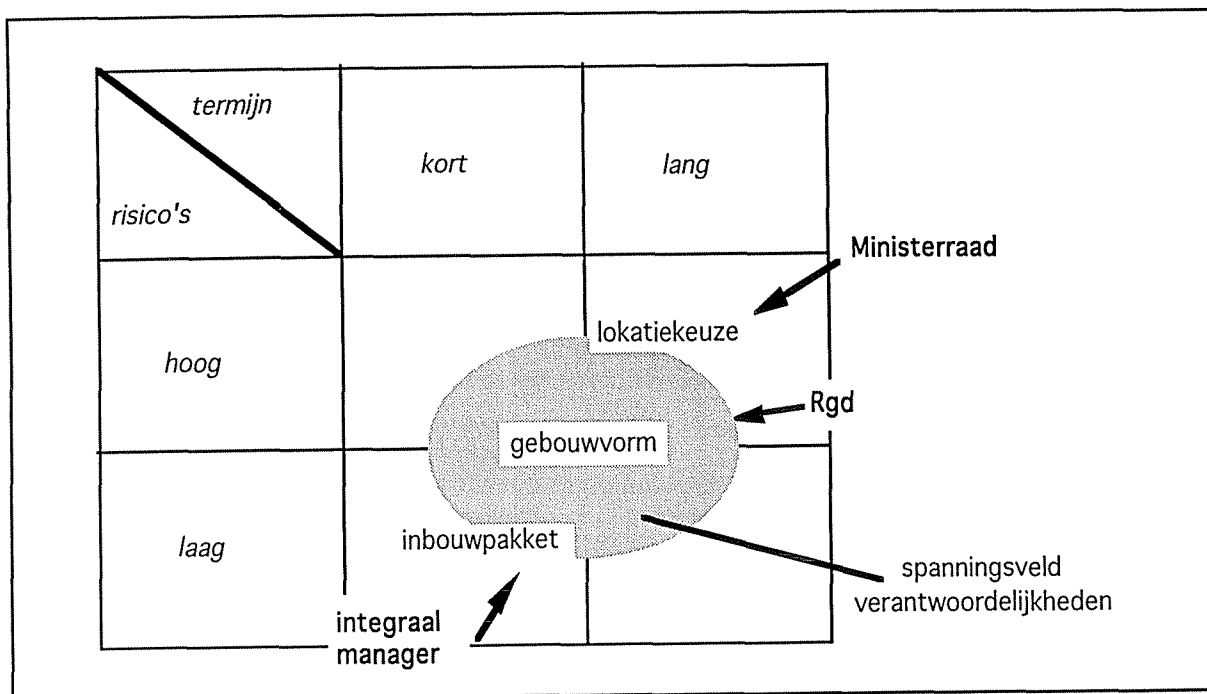
9.2. Eén huisvestingsdienst

5. Decentrale allocatie neemt niet weg dat het 'asset' van vastgoed, de waarde-ontwikkeling en het management daarvan op lange termijn, een dermate specifieke en omvangrijke productiefactor is, dat bundeling bij een centrale instantie als de Rijksgebouwendienst ook in de toekomst nodig is. Ook het optreden van schaalvoordelen en externe effecten, het beperken van risico's door expertise (het functioneren van de vastgoedmarkt leidt snel en ongemerkt tot verplichtingen van grote omvang) alsmede het tegengaan van prijsopdrijving, zijn argumenten die hiervoor pleiten. Bureau Berenschot heeft voor de Rijksgebouwendienst een rapport opgesteld, waarin dat wordt bevestigd.

6. De Rijksgebouwendienst verantwoordt verwerving, beheer en afstoot van rijksgebouwen op de eigen begroting. Alleen de centrale huisvestingsdienst mag namens de Staat op de vastgoedmarkt opereren. Het doorberekenen van kosten door één eigenaar/verhuurder - in dit geval de Rijksgebouwendienst - naar alle ministeries als huurders, zal op zichzelf al leiden tot een verzakelijking tussen de ministeries en die rijkshuisvestingsdienst.

7. Een derde argument is dat één centrale eigenaar/verhuurder tevens beter verantwoordelijk kan worden gesteld voor het algemeen huisvestingsbeleid. Gebruikersbelangen op korte termijn stroken lang niet altijd met bijvoorbeeld vestigingsplaatsen, architectuur of energiebesparing. Eén centrale eigenaar/verhuurder bereidt huisvestingsnormen voor als onderdeel van de taken in het kader van het algemeen overheidsbeleid en adviseert de ministerraad op basis daarvan. Daarmee kan worden voorkomen dat de gelijkheid en soberheid binnen de huisvesting van de rijksoverheid in gevaar komt. Dit zou het geval kunnen zijn als ministeries geheel vrij de hoeveelheid en de kwaliteit van de huisvesting bepalen. Deze ontwikkeling zou nog worden versterkt wanneer ministeries zonder tussenkomst van de Rijksgebouwendienst hun huisvesting zouden kunnen inkopen.

Figuur 8: Verantwoordelijkheden tussen de eigenaars- en concernfunctie enerzijds en de gebruikersfunctie anderzijds, ten aanzien van lange termijn, korte termijn, hoog risico, laag risico.



8. Onder ministeriële verantwoordelijkheid kunnen korte-termijnbeslissingen over vastgoed met een laag risico, gerelateerd aan het primaire proces, worden genomen door de integraal managers van de ministeries. Lange-termijnbeslissingen met een grote risicofactor c.q. een grote maatschappelijke 'impact' zijn een aangelegenheid voor de ministerraad.

In huisvestingstermen zijn beslissingen over de functionaliteit van een gebouw een gebruikerszaak, bijvoorbeeld het complete inbouwpakket, terwijl de keuze voor de vestigingsplaats een aangelegenheid is van de ministerraad.

Bezien vanuit de verantwoordelijkheid voor het vastgoedmanagement is het verstandig tussen ministerraad en gebruiker een onafhankelijk deskundige als de Rijksgebouwendienst te plaatsen:

- | | | |
|--|---|--|
| * korte termijn en groot risico | = | verwerven: expertise m.b.t. inkoop |
| * lange termijn en klein risico | = | voorraad: expertise m.b.t. technisch beheer |
| * middellange termijn en middelgroot risico= | | portefeuille: expertise m.b.t. optimaal economisch vastgoedbeheer. |

De ministerraad behoeft zich primair alleen met de lange termijn en de hoofdlijnen van het rijkshuisvestingsbeleid bezig te houden. De gebruiker richt zich op zijn primaire bedrijfsproces. De expliciete eigenaarsfunctie heeft een eigen verantwoordelijkheid. De eigenaar koopt op basis van expertise vastgoed in, beheert technisch en economisch en verkoopt.

9. In het bestaande stelsel ligt het juridisch-financieel beheer van rijksgebouwen bij het ministerie van Financiën/Domeinen en het materieel beheer bij het ministerie van VROM/Rijksgebouwendienst. Dit betekent een scheiding binnen de eigenaarsfunctie, hoewel

de uitoefening in goed overleg gebeurt. Een deel van de werkgroep adviseert deze scheiding ongedaan te maken, zodat het volledige eigendom van rijksgebouwen, inclusief het afstoten, de verantwoordelijkheid van de Rijksgebouwendienst is. Vervolgens is nader onderzoek gewenst om na te gaan op welke wijze de grootste toegevoegde waarde kan worden verkregen bij de feitelijke verkoop van onroerend goed: door het combineren van de makelaarsfunctie voor de verkoop van gebouwen met die van andere verkoopactiviteiten van de Dienst der Domeinen, dan wel met andere inkoopactiviteiten voor het rijk op de vastgoedmarkt bij de Rijksgebouwendienst. De vereiste marktkennis bij de aan- en verkoop van gebouwen overlapt elkaar nu.

Een ander deel van de werkgroep is van mening dat de vraagstukken aangaande het financieel-juridisch eigendom en de makelaarsfunctie niet kunnen worden losgekoppeld. Een nader onderzoek zal dus op beide aspecten moeten ingaan. Bovendien moeten voor het nemen van een dergelijke beslissing de consequenties voor de Rijksgebouwendienst en voor Domeinen goed in beeld worden gebracht. Dit onverlet latend dat alle bezittingen aan huisvesting - de activa - op de balans bij de Rijksgebouwendienst staan wanneer deze werkt met een baten/lastenstelsel.

De werkgroep adviseert om beide aspecten nader te onderzoeken.

9.3. Een huurder-verhuurderrelatie

10. De voorgaande overwegingen, vooral het 'asset' van de vastgoedportefeuille op langere termijn, maken een huurder-verhuurderrelatie, zoals op de vastgoedmarkt gebruikelijk is, wenselijk. Bovendien kan een integraal manager slecht uit de voeten met grote incidentele uitgaven binnen zijn apparaatsbudget; het betalen van een huursom in plaats van zelf investeren biedt daarvoor een uitkomst.

11. In een huurder-verhuurderrelatie huren ministeries voor daadwerkelijke huursommen hun huisvesting van de Rijksgebouwendienst, op basis van huurcontracten per gebouw. Er is dan geen sprake meer van het kosteloos verschaffen van huisvesting, maar van een stelsel met doelmatigheidsprikkels. Het ministerie krijgt op haar begroting een normvergoeding voor huisvestingskosten en bepaalt wat ze in het contract met de Rijksgebouwendienst wil hebben, terwijl de Rijksgebouwendienst dit als huur berekent en ontvangt en op haar beurt hiermee alle noodzakelijke uitgaven moet dekken. Het is dus geen 'rondpompen' van dezelfde hoeveelheid geld.

12. Hoe werkt de huurder-verhuurderrelatie?

Tussen twee rijksdiensten kan geen huurder-verhuurdercontract bestaan in de zin van het Burgerlijk Wetboek. Immers: één privaatrechtelijke partij kan - zonodig - niet tegen zichzelf procederen. Toch is het van belang om de wettelijke bepalingen van huur en verhuur zoveel mogelijk van toepassing te laten zijn op een hierbedoelde overeenkomst om zodoende de positie van huurder en verhuurder vast te leggen. Derhalve zal een vervangende rechtsgang moeten worden gecreëerd waarin geschillen kunnen worden beslecht. Dit alles zal worden vastgelegd in een hoofdovereenkomst voor de huur/verhuur van rijksgebouwen: Standaard voor verhuurvoorwaarden (SVV, zie bijlage 9). Hierin worden ook andere algemene regels op het gebied van dit soort contracten beschreven. Bij het tot stand komen van elke concrete 'interne huurovereenkomst' zal worden verwezen naar deze hoofdovereenkomst, die daarvoor de bindende randvoorwaarden aangeeft, waaronder:

- - - De lengte van de eerste huurtermijn zal worden vastgesteld afhankelijk van functie, omvang, locatie, architectuur, courantheid e.d..
- - - De basis-(onderhouds)verplichtingen van partijen en een eventueel extra door de Rijksgebouwendienst te leveren/te verzorgen dienstenpakket zullen de vorm krijgen

van een Standaard Regeling Taakverdeling (SRT) met de mogelijkheid daarop aan te vullen.

- - - Bij geschillen wordt de volgende procedure aangehouden als het op objectniveau niet tot een minnelijke schikking kan komen:
 1. het oordeel van de betreffende DG van de huurder en de DG van de Rijksgebouwendienst wordt gevraagd, die een voorlopige voorziening **moeten** treffen;
 2. als een van de partijen dat wenst, kan deze voorlopige voorziening ter beoordeling worden voorgelegd voor bindende arbitrage aan een in te stellen raad;
 3. een der partijen kan desgewenst 'in cassatie' gaan bij de ministerraad.

13. Doelmatigheidsprikkels:

- - - De integrale manager weegt zijn huisvestingskosten af tegen andere bestedingsmogelijkheden van de beschikbare middelen en tracht te optimaliseren tussen zijn kosten en baten. Om daarbij een reële afweging tussen bijvoorbeeld materiële, personele en huisvestingskosten mogelijk te maken, moeten de werkelijke huisvestingskosten zichtbaar zijn. Voor de huisvestingskosten betekent dat ook, dat een zodanige berekening van alle kostenelementen plaatsvindt dat er een relatie bestaat tussen de hoogte van de huisvestingskosten enerzijds en de locatie, omvang, kwaliteit en levensduur van het gebouw anderzijds.

Bij de gevoeligheid van gebruikers voor prikkels kan een onderscheid worden gemaakt in gebruikers met outputsturing - die worden afgerekend op de kostprijs van de output - en gebruikers zonder meetbare output, zoals kernministeries. Naarmate binnen de gehele overheid meer elementen van outputsturing worden doorgevoerd, zal dit verschil afnemen.
- - - De Rijksgebouwendienst is vooral gevoelig voor prikkels vanwege de risico's, zoals leegstand, ontwikkeling van het vermogen en contractueel overeengekomen servicegraad. De huuropbrengsten dekken de kosten van de Rijksgebouwendienst. De Rijksgebouwendienst maakt dus geen winst.
- - - Huisvestingsbeslissingen worden op soberheid en doelmatigheid getoetst. De doelmatigheid wordt uiteindelijk vergeleken met marktprijzen voor de te leveren goederen en diensten. De Rgd-administratie zal een zodanige bedrijfseconomische opzet moeten hebben dat een vergelijking met de markt eenvoudig kan worden gemaakt, waarbij normen taakstellend worden gehanteerd.

14. Naast deze wijzigingen in de bestanddelen van het rijkshuisvestingsstelsel zijn ook aangepaste financiële instrumenten voor het stelsel nodig:

9.4. Een baten/lastenstelsel

15. Een sterk punt van het huidige begrotingsstelsel is de - meerjarige - beheersing van de uitgaven. Het sluit ook beter aan bij de macro-economische functie van de rijksbegroting. De werkgroep is van mening dat met een baten/lastenstelsel een beter inzicht ontstaat in de effecten van investeringen op de jaarlijkse kosten, zodat de besluitvorming over huisvesting explicieter kan plaatsvinden op basis van kosten in plaats van op uitgaven.

9.5. Een partiële kapitaaldienst met leenfaciliteit via het ministerie van Financiën

16. Een baten/lastenstelsel koppelt weliswaar uitgaven aan kosten en versterkt het integraal management, maar lost op zichzelf geen financiële problemen op: het ad hoc-

karakter en de grilligheid van het budget blijven in stand. Eerder is uiteengezet dat huisvestingsinvesteringen niet zo gelijkmatig in de tijd verdeeld zullen zijn dat alle uitgaven door de jaarlijkse baten kunnen worden gedekt. Daarom is het volgens een meerderheid van de werkgroep nodig de investeringsuitgaven op te vangen met een partiële kapitaaldienst voor rijkshuisvesting met een leenfaciliteit via het ministerie van Financiën.

17. Andere argumenten die daarvoor pleiten zijn:

- - - Een optimale waarde-ontwikkeling van het vastgoed komt hiermee op de voorgrond te staan, zodat het bezit voor de langere termijn kan worden gekoesterd en de vastgoedportefeuille verstandig kan worden beheerd. De keuze voor de financiering van het vastgoed is daarvan een afgeleide.
- - - De concurrentie van investeringsuitgaven voor rijkshuisvesting met andere, al dan niet consumptieve uitgaven op de rijksbegroting, vervalt grotendeels.
- - - Er wordt een meer rationeel bedrijfseconomisch afwegingskader geschapen voor de keuze tussen koop of huur en tussen nieuwe investeringen en onderhoud.
- - - De essentie van een baten/lastenstelsel met een partiële kapitaaldienst is dat de huurder-verhuurderrelatie juist géén gesloten systeem mag zijn, waarin het ministerie de kosten van de Rijksgebouwendienst krijgt en betaalt, maar prikkels bevat: het ministerie krijgt genormeerde budgetten en bepaalt wat ze in het contract met de Rijksgebouwendienst wil hebben; de Rijksgebouwendienst krijgt dit als huur en betaalt marktconforme prijzen.

18. In het regeerakkoord van dit kabinet wordt gesproken over de invoering op termijn van een kapitaaldienst. In een notitie (bijlage 7) die op verzoek van de werkgroep is opgesteld, komt het hoofd van de afdeling Overheidsfinanciën van het Centraal Planbureau tot de conclusie dat een beperkte overzichtelijke kapitaaldienst voor de rijkshuisvesting een verbetering ten opzichte van de bestaande situatie kan betekenen. Naar schatting is het vervangingsniveau van de huisvestingsinvesteringen circa fl. 0,6 miljard per jaar, en is slechts 0,1% van het bruto binnenlands produkt.

19. Een deel van de werkgroep wijst er op dat een partiële kapitaaldienst, die nodig is om tot extra investeringen in huisvesting over te gaan, impliceert dat in plaats van de investeringsuitgaven voor de huisvesting slechts de jaarlasten aan de ijklijn voor de uitgaven en het tekortplafond worden getoetst. Een partiële kapitaaldienst kan dan ook leiden tot een hoger financieringstekort en een hogere staatsschuld. Ook bezien vanuit de EMU-normen is dit niet wenselijk.

Volgens dat deel van de werkgroep is er een alternatief voor een partiële kapitaaldienst. Dat ontstaat als de financieringsproblematiek van huisvestingsinvesteringen voor de toepassing van de budgetdisciplineregels wordt beschouwd als generale problematiek, waarvoor - afhankelijk van het totaal van het generale beeld - generale compensatie plaatsvindt. Zonodig zal dus elders op de rijksbegroting worden omgebogen om de prioriteit, die aan huisvestingsinvesteringen is toegekend, te honoreren. Daarbij kan eventueel een bepaalde mate van intertemporele compensatie worden overwogen. Op deze wijze wordt zowel recht gedaan aan het specifieke karakter van investeringsuitgaven voor huisvestingsbehoeften als aan de noodzaak van een - ook met de EMU-normen - consistente begrotingsnormering.

20. De weging van de pro's en contra's van een partiële kapitaaldienst voor de rijkshuisvesting wordt voor een belangrijk deel bepaald door de taxatie van de te verwachten effecten op het budgettaire gedrag van de betrokken ministeries en de mogelijke

precedentwerking. Een belangrijk element in de afweging ten aanzien van een mogelijke partiële kapitaaldienst is enerzijds het creëren van een stelsel met doelmatigheidsprikkels waarbinnen betrokkenen ook reële mogelijkheden hebben om hun verantwoordelijkheden en plichten na te komen, en anderzijds de mate van begrotingstechnische consequentie. In het verlengde daarvan ligt ook de taxatie van de vraag of zo'n partiële kapitaaldienst wel of niet bijdraagt aan enige stijging van de staatsschuld en van de rentelasten; feitelijk wijkt intertemporele compensatie daar niet veel van af. Ook fondsconstructies, die voor andere sectoren wel zijn ingevoerd, kunnen de integrale allocatievrijheid beperken.

Het probleem van de afweging zit hem dus in de afweging van de voordelen van een partiële kapitaaldienst voor het optimaal functioneren van de huurder-verhuurderrelatie versus de begrotingstechnische en precedentachtige nadelen ervan. Hier ligt een spanningsveld waarvan de principes zich moeilijk objectief tegen elkaar laten afwegen. Een meerderheid van de werkgroep is van mening dat het budgettaire gedrag d.m.v. normering en verantwoording via de begroting kan worden beheerst. De rijkshuisvesting onderscheidt zich doordat de kapitaalgoederen gebouwen zijn die ook daadwerkelijk op de markt kunnen worden verkocht.

21. Met name in een situatie waarin verplicht van alle diensten van de Rijksgebouwendienst gebruik wordt gemaakt en met een partiële kapitaaldienst als normeringsbenadering, kan een deel van de werkgroep zich voorts indenken dat de Rijksgebouwendienst slechts indirect van buitenaf wordt 'gereguleerd'. Er is dan geen sprake van een marktachtige regulering, noch van een directe budgettaire regulering. De regulering verloopt via de budgetten van de vakdepartementen, maar dat mechanisme werkt vanwege de verplichte inschakeling van de Rijksgebouwendienst en vanwege het feit dat de departementen alleen de jaarlijkse huurkosten binnen het uitgavenkader hoeven in te passen, indirect.

De praktijk zal moeten uitwijzen of inderdaad te weinig mechanismen werkzaam zijn om een beheerst, doelmatig en doeltreffend opereren van de Rijksgebouwendienst af te dwingen en of inefficiëncies op het terrein van de rijkshuisvesting ontstaan. Weliswaar kan men stellen dat daartoe bijvoorbeeld kengetallen moeten worden gehanteerd, maar de dwingendheid daarvan is - zoals bekend - nogal beperkt. Daarom zou op termijn moeten worden gezien of het nieuwe systeem voldoende prikkels voor de Rijksgebouwendienst bevat ofwel dan moet worden overwogen de verplichte inschakeling op te heffen. Dit moet worden afgewogen tegen de doelmatigheid van het hele rijkshuisvestingsstelsel.

22. Een centrale portefeuillefunctie is echter noodzakelijk voor risicobeperking, kostenbesparing en een goed beheer van de waarde-ontwikkeling van het vastgoed op langere termijn. Bij het loslaten van de verplichte inschakeling is dan geen sprake meer van het handhaven van evenwicht tussen de drie dimensies van het rijkshuisvestingsstelsel, waaronder het waarborgen van de bijdrage aan de doelstellingen van het algemeen regeringsbeleid. Tenslotte zullen daardoor de kosten van huisvesting kunnen stijgen. Ministeries zullen immers buiten de gemeenschappelijke portefeuille om huisvesting kunnen vinden in de markt. Daarmee gaat het voordeel van het zeer lage leegstandspercentage verloren, bijvoorbeeld alleen omdat een ministerie kiest voor een 'eigen' gebouw boven een 'rijksverzamelkantoor'.

9.6. Agentschappen

23. De voorgestelde aanpassingen met een huurder-verhuurderrelatie geven volgens de werkgroep ook agentschappen voldoende vrijheid en kosteninzicht om doelmatig met huisvesting te kunnen omgaan. Agentschappen zijn al verplicht tot een baten/lastenstelsel.

24. Met en binnen de inputgestuurde variabelen kan integraal management een gunstige invloed hebben op de doelmatigheid. Voorts dient de integrale manager verantwoording af te leggen over hoe hij de inputvariabelen heeft gecombineerd om tot een optimaal resultaat te komen. Recente ervaringen, onder andere met extern verzelfstandigde diensten bij het ministerie van OCenW, laten zien dat er bij de overheid een grens is aan hoe ver integraal management en kostenbewustzijn kunnen gaan. Overheidsdiensten kunnen immers niet failliet gaan. Integraal management kan wel een instrument zijn om efficiënter te werken door het verhogen van kostprijsbewustzijn, maar er is een grens te trekken. Als deze wordt gepasseerd, wordt de uitvoering duurder en luxer. Zie de aanbevelingen in het rapport van de Algemene Rekenkamer over zelfstandige bestuursorganen, die door het kabinet en de Tweede Kamer zijn overgenomen. Een overheidsdienst blijft uiteindelijk inputgestuurd via de budgetten vanuit de rijksbegroting.

25. De 'huurdersrol' geeft agentschappen alle gewenste beslissingsvrijheid en de kans om zich te concentreren op hun kerntaken. Outputsturing en integraal management kunnen het kostenbewustzijn vergroten, maar zijn geen reden om de toezichtsrelatie op rijksmiddelen te wijzigen. Een agentschap blijft deel uitmaken van de rijksoverheid. Bij de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet, waarmee het agentschap een formele status heeft gekregen, zijn de beheersregels aangepast om een doelmatig beheer te bevorderen, zonder de macro-doelstellingen van het regeringsbeleid aan te tasten. Voor kernministerie en intern verzelfstandigde diensten zal hetzelfde huisvestingsstelsel met doelmatigheidsprikkels moeten gelden, wil een gelijkwaardige afweging binnen de gehele rijksoverheid tot stand komen.

26. Decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten behoeve van integraal management moet worden onderscheiden van deconcentratie van de uitvoering. Bij het eerste gaat het om het overdragen van verantwoordelijkheden, bij het tweede om de uitvoering van taken. Dat een agentschap de beschikking heeft over produktiemiddelen betekent nog niet dat deze zelf alle deskundigheid moet ontwikkelen en alles zelf moet doen. Doelmatigheid pleit voor kostenverlaging en risicominimalisering, door het tegengaan van versnippering van vastgoedbeheer en door behoud van centrale expertise.

9.7. Specifieke gebouwen

27. In de werkgroep is de vraag aan de orde geweest of er in het besturingssysteem voor rijkshuisvesting onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen kantoren enerzijds en specifieke gebouwen anderzijds, zoals penitentiare inrichtingen, musea, laboratoria, landbouwproefstations, paleizen, gebouwen van Hoge Colleges van Staat en overige bedrijfsruimten.

Er zijn voor specifieke rijksgebouwen twee denklijnen mogelijk:

- a. Het beschreven huurder-verhuurdersstelsel kan eveneens worden toegepast op specifieke huisvestingssituaties. De lange-termijnbeslissingen van de eigenaar/verhuurdersfunctie en van de concernfunctie worden niet overgeheveld naar de gebruikersfunctie.
- b. Omdat er een duidelijke koppeling bestaat tussen het specifieke primaire bedrijfsproces en de huisvesting verdient verdergaande decentralisatie de voorkeur: niet alleen van de allocatie, maar ook van de eigenaarsfunctie - het technisch gebouwbeheer, het portefeuillebeheer, het verwerven, het instandhouden -, en van het algemeen regeringsbeleid. Alleen de adviesfunctie van de Rijksgebouwendienst wordt gehandhaafd.

De werkgroep is na uitvoering beraad van mening dat de eerste denklijn zodanige

mogelijkheden biedt dat uitzonderingen voor specifieke gebouwen niet nodig zijn. Alleen voor paleizen en gebouwen van de Hoge Colleges van Staat dient het gewijzigde huisvestingsstelsel niet van toepassing te zijn.

28. Het is mogelijk om binnen de huurder-verhuurderrelatie huurovereenkomsten te sluiten voor specifieke gebouwen die zowel de bijzondere eisen van het bedrijfsproces honoreren als een bijdrage leveren aan het algehele 'assetmanagement' van de verhuurder. Bij specifieke gebouwen is het belangrijk dat de gebruiker kan sturen op de prioriteiten die voortvloeien uit de eisen van het primaire bedrijfsproces. Bij specifieke gebouwen is het belangrijk dat de gebruiker kan sturen op de prioriteiten die voortvloeien uit de eisen van het primaire bedrijfsproces. Alle huurders en met name grote gebruikers van specifieke gebouwen moeten kunnen sturen op hun budgetstroom. Dat kan door - op basis van een lange-termijnplanning - afgewogen keuzes te maken tussen investeren en groot onderhoud, en die na onderhandeling vast te leggen in de huurcontracten.

9.8. 'Checks and balances' en verantwoording

29. In de huurder-verhuurderrelatie gaat het om een samenhangend geheel. Het is een stelsel met doelmatigheidsprikkels voor huurder en verhuurder en tegelijkertijd ook een stelsel waarin het algemeen belang tot haar recht komt door middel van normering en de bijdrage aan het algemeen regeringsbeleid.

30. De verdeling van verantwoordelijkheden wordt volgens de stappen van het huisvestingsproces:

<i>a. Vaststellen noodzakelijke huisvestingsverandering:</i>	Ministeries
<i>b. Allocatie:</i>	Ministeries
<i>c. Uitwerking en verwerving:</i>	Rijksgebouwendienst binnen eisenpakket ministeries
<i>d. Gebouw: beheer / onderhoud / afstoot:</i>	Rijksgebouwendienst (dagelijks onderhoud: ministeries)
<i>e. Portefeuille: beheer / onderhoud / afstoot:</i>	Rijksgebouwendienst
<i>d. Vormgeven rijkshuisvestingsbeleid:</i>	Rijksgebouwendienst: voorbereiding/evaluatie Ministeries: uitvoering/evaluatie.

Een deel van de werkgroep wenst de separate verantwoordelijkheid voor afstoot thans te handhaven bij Domeinen en een en ander nader te bestuderen.

31. Om de huurder-verhuurderrelatie zo vergelijkbaar mogelijk te maken met de vastgoedmarkt, moeten ook met de markt vergelijkbare huurcontracten per gebouw worden opgesteld. In de contracten wordt een relatie gelegd tussen de hoogte van de huurprijs, de kwaliteit, de afschrijvingstermijn van specifieke wensen en de looptijd van het contract. De Rijksgebouwendienst krijgt na afloop van de contractperiode het pand weer ter beschikking. Dit kan voor monumenten een extra probleem zijn. Hiervoor is nader onderzoek nodig.

Op elk moment dat een mutatie plaatsvindt, bijvoorbeeld een verhuizing, renovatie, of inkrimping van het aantal gehuurde meters, moeten zaken opnieuw goed worden geregeld. Hiertoe wordt een basispakket ontwikkeld met onderhandelbare en niet-onderhandelbare punten in het huurcontract: huurtermijn, prijs, taken, onderverhuur en voorwaarden.

32. De besluitvorming bij de ministeries over huisvestingsoplossingen vindt onder randvoorwaarden plaats. Deze randvoorwaarden worden neergelegd in het door de ministerraad vast te stellen rijkshuisvestingbeleid, dat de Rijksgebouwendienst voorbereidt. Het beleid wordt geconcretiseerd met behulp van een normeringssysteem. Om soberheid binnen de overheid te waarborgen is normering noodzakelijk, evenals de beschikbaarheid van vergelijkende gegevens. Voor de toepassing van de normen die de eigenaarsfunctie en de concernfunctie betreffen, is de minister van VROM verantwoordelijk; de desbetreffende vakminister is verantwoordelijk voor de toepassing van de normen met betrekking tot de gebruikersfunctie. De Rijksgebouwendienst adviseert over de toepassing van de normen ten aanzien van de gebruikersfunctie.

Voorbeelden normen eigenaarsfunctie

Voorbeelden normen gebruikersfunctie

* stedenbouw, architectuur	* ruimtenormen
* toepassing materialen	* kosten per werkplek en per fte
* financieel-economische normen	* normen t.a.v. arbo
* normen kwaliteitsniveau eigenaar, bijvoorbeeld klimaatbeheersing	* normen kwaliteitsniveau huurder, bijvoorbeeld inrichting, afwerking

33. Normering:

- - - Het gaat in de voorstellen niet om een 'vrije' markt of 'vrij' stelsel, maar om een genormeerd stelsel. De status van de normen is verschillend. Als het gaat om wettelijke voorschriften kan en mag de Rijksgebouwendienst daar niet van afwijken, ook niet als de ministeries dat vragen. Dit geldt tevens voor normen, waarvan de ministerraad heeft vastgesteld dat afwijking alleen mag plaatsvinden met toestemming van het kabinet. Voor andere normen op het gebied van de gebruiksfunctie geldt dat niet. Nader moet worden onderzocht in hoeverre afwijkingen van normen op het gebied van de gebruikersfunctie toestemming van het kabinet vereist.
- - - Normering voor de eigenaar/verhuurder (stelsel van randvoorwaarden): prestatie-eisen. Te denken valt aan een quote voor personeelskosten/omzet, 'bench-marking' voor met de markt vergelijkbare activiteiten zoals beheer, maar ook aan financiële eisen zoals 'geld kost geld' (rente = staatsleningsrente) en de eis dat de 'asset'-waarde van het vastgoed minstens gelijk moet blijven of groeien.
- - - Normering voor de huisvesting:
 - * een normeringsstelsel voor kosten, ruimte en kwaliteit blijft nodig. De Rijksgebouwendienst adviseert altijd vanuit deze normen, maar bijvoorbeeld ook vanuit genormeerd monumentenbeleid. Dat advies moet traceerbaar, controleerbaar, evalueerbaar en verantwoordbaar zijn;
 - * uiteindelijk beslist de huurder zelf over huisvesting en afwijkingen ten opzichte van deze normen binnen haar eigen bevoegdheid.
- - - Normering voor de huurder:
 - * huisvestingsbudget op basis van genormeerde kosten per formatieplaats. Het is onderdeel van het apparaatsbudget van de ministeries;
 - * het genormeerde budget per formatieplaats per jaar is gebaseerd op het bovenstaande stelsel van normen voor de huisvesting.
- - - Normering van de investeringsbegroting: een in te stellen 'beleggingsraad' ziet toe op goede en verantwoorde investeringsprogramma's. De investeringsbegroting maakt onderdeel uit van de Rgd-begroting, die door het kabinet wordt vastgesteld.

34. Verantwoording:

- - - De beheerder/verhuurder legt verantwoording af via de Rgd-begroting.
- - - De ministeries verantwoorden zich jaarlijks d.m.v. kengetallen gerelateerd aan de normering in de toelichting op de begroting van de desbetreffende ministeries.
- - - Eenmaal in de vier jaar evalueert de minister van VROM de totale uitvoering van het rijkshuisvestingsbeleid in het Rijkshuisvestingsplan. De conclusies die voortkomen uit een rijksbrede vergelijking, kunnen leiden tot voorstellen om het beleid voor de huurders of de verhuurder aan te passen.

10. FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET AANGEPASTE RIJKSHUISVESTINGSTELSEL

1. Naar de mening van de werkgroep is in bedrijfseconomisch opzicht het aangepaste stelsel zeker niet duurder dan het andere. De extra prikkels in een huurder-verhuurderrelatie, bevorderen een doelmatiger afweging van kosten en baten van huisvesting. Daarmee kan worden voldaan aan het oogmerk van het heroverwegingsonderzoek, dat erop is gericht in eerste instantie de doelmatigheid van de besteding van de beschikbare middelen te vergroten.

2. Om te komen tot een reële vaststelling van de huursommen, moet de Rijksgebouwendienst op een bedrijfseconomische wijze de eigenaarskosten en incidentele baten van verwerving, beheer en afstoot berekenen. Op hoofdlijnen gaat het om de kosten van rente en afschrijving - of huur in het geval van op de vastgoedmarkt gehuurde panden -, van onderhoud en beheer en van leegstand:

- - - Voor het berekenen van de rentekosten dienen alle historische uitgaven bekend te zijn. Omdat uitgaven echter nooit gerelateerd aan een gebouw zijn geadministreerd, is het in veel gevallen pragmatischer de huidige waarde te taxeren.
- - - De jaarlijkse onderhouds- en beheerskosten zijn met een redelijke mate van nauwkeurigheid bekend.
- - - Om tenslotte de afschrijvingskosten te bepalen, is het noodzakelijk een inschatting te maken van de economische levensduur van de gebouwen. Daarvoor zijn aannames nodig ten aanzien van de dynamiek in de vraag c.q. het tempo van functionele veroudering van de voorraad rijksgebouwen.

De ministeries dragen de huursommen, op basis van huurfacturen, daadwerkelijk af aan de Rijksgebouwendienst. Er zijn dus werkelijke betalingsstromen en geen 'schaduw prijzen'. Het betaalritme van de huursommen wordt nader uitgewerkt, rekening houdend met het renteprobleem bij jaarlijkse of kwartaalbetalingen.

3. De vraag is hoe de uiteindelijke situatie moet worden bereikt, aangezien er in de huidige meerjarenramingen budgettaire problemen optreden, die niet met een stelselwijziging worden opgelost. Over de hoogte van de meerjarenbudgetten moet duidelijkheid bestaan bij de start van een gewijzigd huisvestingsstelsel, met het oog op de toedeling van budgetten naar de verschillende ministeries.

4. Indien wordt uitgegaan van de huidige meerjarencijfers dient in de overgangperiode zowel de verdeling van het geld als de huurprijs aan de hand van die cijfers te worden bepaald. Vervolgens kan sprake zijn van geleidelijke groei van een situatie van uitgavenverdeling over de ministeries, naar een situatie waarin genormeerde huisvestingsbudgetten per ministerie worden toegedeeld. In het uiteindelijke stelsel zijn de huren gebaseerd op de daadwerkelijke kosten en de vergoeding aan de ministeries op normen. Dit betekent dat het stelsel 'rechtvaardig' is: naarmate departementen duurder wonen, moeten ze meer betalen. Nieuwe leasepanden zijn duur, oudere en kwalitatief mindere

eigendomspanden zijn goedkoper.

5. Tijdens de overgangsperiode doet zich, uitgaande van de huidige meerjarencijfers, wèl een rechtvaardigheidsdilemma voor. Moet de verdeling plaatsvinden naar de hoeveelheid ruimte en/of formatieplaatsen van een bepaald ministerie, of naar de huidige huisvestingsuitgaven? De tweede mogelijkheid anticipeert op de uiteindelijke situatie, maar brengt met zich mee dat ministeries in nieuwere gebouwen in de beginsituatie ook een groter bedrag meekrijgen dan ministeries die nu nog zijn gehuisvest in oude gebouwen en in de toekomst voor hogere kosten komen te staan als ze hun huisvesting willen aanpassen aan de functionele eisen.

6. De werkgroep adviseert dat, alvorens de huurder-verhuurderrelatie nader wordt uitgewerkt, bekeken wordt op welke wijze de meerjarige budgetten van de Rijksgebouwendienst worden overgeheveld naar de departementale begrotingen en meerjarenramingen. Ook het vaststellen van de huurprijzen, waartegen de departementen de huisvesting van de Rijksgebouwendienst huren, vergt nadere uitwerking. Als dit is gebeurd, kan verdere besluitvorming plaatsvinden over de invoering van een huurder-verhuurderrelatie.

Figuur 9: Keuze huurprijsbepaling in de overgangssituatie.

prijs verdeling	marktconform op basis van kosten	op basis van huidige uitgaven
	verdeling huidige beschikbare middelen o.b.v. werkplekken uiteindelijke situatie	budgettair neutrale model per departement (overgangssituatie)
verdeling huidige beschikbare middelen o.b.v. uitgaven		



1 1 . VERVOLGSTAPPEN

1. Bespreken van dit rapport in de Ambtelijke Commissie Heroverweging, daarna aanbieden aan het kabinet met het voorstel het openbaar te maken.

2. Begin 1996: nadat de minister van VROM een concept-standpunt heeft voorbereid, neemt de ministerraad een principebesluit, gevolgd door het aanbieden aan de Tweede Kamer.

3. Na een positief principebesluit door het kabinet moet dit rapport door de Rijksgebouwendienst samen met de ministeries worden uitgewerkt ten behoeve van definitieve besluitvorming:

- - - *De taakverdeling en het aanpassen van het Koninklijk Besluit Rijksgebouwendienst*
- - - *Het normeringsstelsel*
- - - *De standaard voor huurcontracten (zie bijlage 9)*
- - - *De methode voor het berekenen van huurprijzen*
- - - *De departementale huisvestingsbudgetten*
- - - *Het uitwerken van spelregels voor de budgetdiscipline i.v.m. partiële kapitaaldienst*
- - - *Verantwoording, informatiesystemen en 'control'*
- - - *Organisatorische consequenties voor de Rijksgebouwendienst, de Dienst der Domeinen en departementale huisvestingsafdelingen*
- - - *Vaststellen van het moment en de methode van evaluatie*
- - - *Opstellen van een implementatieplan met een overgangsperiode.*

4. Definitief besluit door de ministerraad en aanbieden aan de Tweede Kamer in de tweede helft van 1996.

5. Aanpassen van wet- en regelgeving, waaronder het Koninklijk Besluit Rijksgebouwendienst, van de organisatie en van de financiële administratie.

6. Startdatum overgangsperiode minimaal een jaar na het definitief besluit. De overgangsperiode moet omstreeks het jaar 2000 zijn afgerond.

OVERZICHT VAN DE BIJLAGEN

1. Samenstelling werkgroep
2. Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer dd. 3 april 1995 waarin opgenomen de taakopdracht van de werkgroep
3. Samenvatting van het rapport van KPMG en Rgd dd. 20 oktober 1995 over departementale huisvestingsorganisaties
4. Notitie van de Rijksgebouwendienst inzake de besluitvorming door de ministerraad over de rijkshuisvestingsbegroting in het verleden
5. Brief van de DG-Rijksgebouwendienst dd. 29 september 1995 over meerjarige financiële verkenningen
6. Rapport over rijkshuisvesting in een aantal geselecteerde landen van de heer King (Canadese Rekenkamer) dd. 1 oktober 1995
7. Notitie van de heer drs. M.M.J. Vergeer, hoofd afdeling Overheidsfinanciën van het Centraal Planbureau, dd. 2 november 1995 over een partiële kapitaaldienst voor de Rijksgebouwendienst, alsmede een notitie dd. 24 mei 1995 over de voor- en nadelen van een kapitaaldienst
8. Notitie van prof. drs. P.P. Kohnstamm over 'bench-marking' van huisvestingskosten dd. 26 mei 1995
9. Notitie van de Rgd dd. 23 oktober 1995 met een voorbeeld van een modelcontract voor een huurder-verhuurderrelatie

Bijlage 1:

**Samenstelling van de Werkgroep heroverweging financieringssysteem
rijkshuisvesting**

Samenstelling van de Werkgroep heroverweging financieringssysteem rijkshuisvesting

ir. A.B.M. van der Plas	Secretaris-generaal ministerie van V en W	voorzitter
mw. mr. G.M.M. Blokdijk-Hauwert	Plv. secretaris-generaal ministerie van OCW	lid
drs. G.J. Bouwhuis (tot 1 oktober 1995)	Hoofd sectie VROM Inspectie der Rijksfinanciën ministerie van Financiën	lid
drs. L. Elting	Hoofddirecteur Dienst Justitiële Inrichtingen ministerie van Justitie	lid
drs. F.M. Erkens (tot 1 september 1995)	Plv. directeur-generaal Rijksgebouwendienst ministerie van VROM	lid
mr. F.W.R. Evers (na 1 september 1995)	Directeur-generaal Rijksgebouwendienst ministerie van VROM	lid
drs. C. van Gent	Directeur centrale directie Financiële en Economische Zaken ministerie van VROM	lid
drs. ing. R.J. Hagendoorn	Directeur KPN Vastgoed	lid
drs. P.W. Martens	Kabinet minister-president ministerie van Algemene Zaken	lid
drs. J.P. Nouwt (na 1 oktober 1995)	Hoofd afdeling Begrotingsbeheer directie Begrotingszaken ministerie van Financiën	lid
drs. M.M.J. Vergeer	Hoofd afdeling Overheidsfinanciën Centraal Planbureau	lid
mw. drs. C.E. Mur	Financiën	secretaris
ir. J.A.J. Huijbregts	VROM/Rijksgebouwendienst	secretaris
ir. R.C. Stuyling de Lange MPA	VROM/Rijksgebouwendienst	secretariaat
ir. L.G.C. Heijnders	VROM/Rijksgebouwendienst	secretariaat
drs. B.A.A. van den Berg	VROM/Rijksgebouwendienst	secretariaat

Bijlage 2:

**Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer dd. 3 april 1995
waarin opgenomen de taakopdracht van de Werkgroep heroverweging
financieringssysteem rijkshuisvesting**

Vergaderjaar 1994–1995

23 900

Nota over de toestand van 's Rijks financiën

Nr. 22

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 1995

In de Miljoenennota 1995 is aangegeven dat op het moment van aanbidding van de Miljoenennota aan de Staten-Generaal nog geen besluitvorming had plaatsgevonden over **een nieuwe heroverwegingsronde**. De tijd tussen het aantreden van het nieuwe kabinet en indiening van de Miljoenennota op Prinsjesdag was te kort om te komen tot een weloverwogen selectie van onderwerpen. Tegen deze achtergrond is U toegezegd dat U op een later tijdstip nader zou worden geïnformeerd over de selectie. Deze brief strekt daartoe.

De heroverwegingsronde van dit jaar kent een thematische aanpak. Als centraal thema is gekozen voor «Financiële vernieuwing». Dit thema is uitgewerkt in een bij deze brief gevoegde notitie (bijlage 1). Het primair doel van de onderzoeken dit jaar is niet een inventarisatie van ombuigingsmogelijkheden, maar een verkenning van mogelijkheden om financieringssystemen van overheidsvoorzieningen te verbeteren. Het gaat daarbij met name om verbeteringen van de prikkels die van die systemen uitgaan op het gedrag van de uitvoerende instanties en van burgers en instellingen die van de voorzieningen gebruik maken, met als doel vergroting van de effectiviteit, doelmatigheid en transparantie van het beleid. Ten dele gaat het ook om onderzoeken waarbij niet zozeer een verkenning van nieuwe beleidsalternatieven, als wel de uitwerking van een reeds geaccordeerde beleidsrichting centraal staat. In de laatstgenoemde gevallen is de waarde van de onderzoeken vooral gelegen in de brede, interdepartementale beleidsvoorbereiding waarbij ook externe deskundigen zijn betrokken.

In de thematische aanpak is ook aanleiding gevonden de aanduiding «heroverweging» voor deze ronde te vervangen door de term «interdepartementaal beleidsonderzoek», om het bijzondere karakter van deze ronde te benadrukken. Voorts heeft het kabinet besloten dat, tenzij in de taakopdracht anders is bepaald, de onderzoeken op 1 oktober 1995 zullen zijn voltooid. Voor het overige zullen de onderzoeken worden uitgevoerd volgens de gebruikelijke richtlijnen van de heroverwegingsprocedure.

Tot slot zij meegedeeld dat de concrete taakopdrachten van de door het kabinet geselecteerde beleidsonderzoeken die thans zullen worden uitgevoerd, zijn bijgevoegd (bijlage 2). Bezien zal worden of het zinvol is in de Miljoenennota 1996 de stand van zaken van de onderzoeken van dat moment weer te geven.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

1. Inleiding

In de afgelopen decennia heeft zich een sterke groei voorgedaan in de omvang van de collectieve sector. Deze groei kan grofweg in twee componenten worden onderscheiden: (1) een absolute groei van collectieve voorzieningen (zoals: openbaar bestuur en rechtshandhaving, defensie, infrastructuur) die ongeveer gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkeling van het netto nationaal inkomen (ca. 13 à 15% zowel in 1950 als in 1990), en (2) een relatieve groei van individualiseerbare voorzieningen (zoals: onderwijs, zorg, subsidies, uitkeringen¹, zodat het aandeel daarvan in het netto nationaal inkomen ongeveer is verdrievoudigd (van ca. 13% in 1950 tot ca. 37% in 1990).

De groei van de collectieve sector is enerzijds het gevolg geweest van doelbewust beleid van achtereenvolgende kabinetten, maar is anderzijds ook veroorzaakt door autonome ontwikkelingen. Bij deze autonome ontwikkelingen moet niet alleen worden gedacht aan veranderingen in externe omstandigheden (demografische ontwikkelingen, toename van de mobiliteit, structurele werkloosheid, toename van de criminaliteit) maar ook aan veranderingen in het proces van beleidsvorming en uitvoering binnen de collectieve sector zelf en de daaruit voortvloeiende gedragsreacties van burgers en instellingen. Door de groei van de collectieve sector is het beleid complexer geworden en zijn de uitvoerende organisaties gegroeid. Tevens heeft zich een sociaal-culturele ontwikkeling voorgedaan waardoor burgers zelfbewuster en mondiger zijn geworden (de «calculerende» burgers) en uitvoeringsorganen zich vrijer opstellen tegenover hun financiers. Door dit alles is de beheersing van het uitvoeringsproces vanuit de politiek verantwoordelijke organen kabinet en parlement – bemoeilijkt en is meer ruimte ontstaan voor autonome ontwikkelingen die niet zijn beoogd. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de uitvoeringspraktijken, zoals die in het onderzoek van de Parlementaire Enquête Commissie Uitvoering Sociale Verzekeringen en in diverse bijstandsonderzoeken zijn gesignaleerd.

De mogelijkheden voor niet-beoogde ontwikkelingen in het uitvoeringsproces hangen sterk samen met de financieringssystemen van de betrokken voorzieningen. Wijziging van deze systemen is dan ook een voor de hand liggende aanpak om tot een betere beheersing te komen. Onder «financiële vernieuwing» wordt hier verstaan: de wijziging van het financieringssysteem van een voorziening om te komen tot een doelmatiger en doeltreffender beleid.

Een belangrijke aanzet tot het denken over financiële vernieuwing in de hierbedoelde zin is gegeven in het WRR-rapport «Belang en Beleid» van juni 1994. In dat rapport wordt een aantal uit de economische theorie afkomstige noties inzake het feitelijke uitvoeringsproces toegepast op het terrein van de sociale zekerheid. Voortbouwend op dat rapport, wordt hieronder een benadering geschetst die van toepassing is op de collectieve sector in algemene zin (ook buiten de sociale zekerheid).

2. De structuur van het uitvoeringsproces

Het uitvoeringsproces in de collectieve sector wordt vaak gekenmerkt door een gelaagde structuur. Bij de centrale overheid treedt de wetgever op als financier (de begrotingsautoriteit). Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan de voorzieningen die uit de algemene middelen worden gefinancierd, maar ook aan voorzieningen die uit verplichte premies worden gefinancierd (volksverzekeringen en werknemersverzekeringen).

¹ Dit laat onverlet dat voorzieningen als gezondheidszorg en onderwijs onmiskenbaar ook aspecten hebben van een collectief goed. Voorbeelden zijn o.a. de kennisinfrastructuur en volkshygiëne.

Het is immers de wetgever die de premies verplicht stelt en de opbrengsten ter beschikking stelt van de sociale fondsen. De wetgever kan ook regels stellen over de aard van de gefinancierde voorziening. Dat gebeurt in sectorale wetgeving waarvan de werkingsduur doorgaans langer is dan een jaar. Bij individuele voorzieningen kan de sectorale wetgeving ook bepalingen bevatten waaraan de gebruikers een aanspraak op de voorziening kunnen ontlenen, ongeacht of daarvoor voldoende middelen ter beschikking zijn gesteld (z.g. «open-einde-regelingen»).

Het dichtst bij de gebruiker staat de instantie die zorg draagt voor de feitelijke verstrekking van de voorziening (de productiedienst).

Voorzover het gaat om individuele voorzieningen is het deze instantie die in concrete gevallen beslist over de toegang tot het gebruik (de rol van de poortwachter), over de mate waarin en de wijze waarop van de voorziening gebruik mag worden gemaakt en, voorzover het niet louter om inkomensoverdrachten gaat, over de inrichting van het productieproces. In de sfeer van de Rijksbegroting kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de onderwijsinstellingen² of de bejaardenoorden; in de sfeer van de premiegefinancierde sociale zekerheid aan het GAK of de GMD's; in de sfeer van de premiegefinancierde zorg aan de artsen en ziekenhuizen. Tussen de productiedienst en de financier bevinden zich veelal nog één of meer intermediaire uitvoeringsinstanties. In de sfeer van de Rijksbegroting kan men denken aan de minister en het gemeentebestuur (bij specifieke uitkeringen); in de sfeer van de premiegefinancierde sociale zekerheid aan de bedrijfsverenigingen; in de sfeer van de premiegefinancierde zorg aan de sociale zorgverzekeraars.

Voor de analyse van het feitelijk verloop van het uitvoeringsproces is het belangrijk om aandacht te geven aan de relaties tussen de instanties die daarin achtereenvolgens een rol spelen. In het hiervoor genoemde VRR-rapport worden deze relaties geanalyseerd in termen van het «principaalagent-model». De principaal is in deze analyse de opdrachtgever die over het budget beschikt (bijvoorbeeld de minister) en de agent de opdrachtnemer die een overeengekomen prestatie moet leveren (bijvoorbeeld de onderwijsinstelling). Kenmerkend voor het principaal-agent model is dat de agent over betere informatie beschikt betreffende de kosten van de prestatie (ex ante) en betreffende de feitelijke realisering van de prestatie (ex post). Dit maakt het mogelijk dat de agent de kosten wat hoger voorstelt dan nodig is («adverse selection») en feitelijk wat lager presteert dan overeengekomen («moral hazard»).

De agent kan hiertoe overgaan om eigen doelstellingen te verwezenlijken, bijvoorbeeld in de sfeer van primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden en patronage van eigen belangen binnen en buiten de organisatie³.

In algemene zin staan aan de principaal drie wegen open om invloed uit te oefenen op het gedrag van de agent; hij kan: (1) informatie verzamelen over de kosten en prestaties van de agent en het budget daarop afstemmen, (2) financiële prikkels scheppen waardoor de agent zelf een belang krijgt bij kostenbeheersing en goede prestaties en (3) de monopoliepositie van de agent doorbreken door ook aanbiedingen van andere agenten in de beschouwing te betrekken. De laatstgenoemde mogelijkheid omvat in feite de twee eerstgenoemde mogelijkheden: door concurrentie mogelijk te maken, krijgt de principaal informatie over kosten en prestaties van potentiële toetreders en schept hij tegelijk een prikkel voor de agent om zelf beter en tegen lagere kosten te presteren.

Toegepast op de uitvoeringsproces in de collectieve sector bestaan er mogelijkheden voor verbetering langs alledrie wegen.

² Vermeld zij hier dat de onderwijsvrijheid verankerd is in de Grondwet.

³ Een ander model dat vaak wordt gebruikt bij de analyse van het feitelijke uitvoeringsproces is het bilateraal monopolie-model. Dit lijkt veel op het principaal-agent-model maar onderscheidt zich daarvan doordat geen hiërarchische verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt verondersteld. Dit impliceert dat de opdrachtnemer zelfs niet gedwongen kan worden tot kostenverlaging of prestatieverbetering indien de opdrachtgever over voldoende informatie beschikt.

Wat betreft de eerste weg zijn bij vele uitvoerende diensten de (normatieve) kosten per prestatie niet bekend of worden de diensten niet op basis daarvan gefinancierd. Wat betreft de tweede weg zijn er bij vele uitvoerende diensten onvoldoende financiële prikkels tot kostenbeheersing en prestatieverbetering. Dit kan het geval zijn omdat (a) volumeoverschrijdingen aan de financier in rekening kunnen worden gebracht (bij open-einde regelingen), of (b) omdat de kosten niet per prestatie zijn genormeerd, zodat hoge kosten per prestatie kunnen worden weggewerkt in een laag volume en op die wijze onzichtbaar blijven, of (c) omdat afzonderlijke kostenfactoren, zoals personeelskosten of een vaste voet, worden bekostigd, zodat de uitvoerende dienst geen prikkel ondervindt om naar een optimaal productieproces te streven. Wat betreft de derde weg bestaan er nog diverse mogelijkheden voor het invoeren van concurrentie. Daarbij hoeft men niet alleen te denken aan privatisering. Denkbaar is ook om een intermediaire uitvoeringsinstantie de mogelijkheid tot «opting out» naar de marktsector te geven wat betreft de feitelijke uitvoering door een productiedienst.

3. Oplossingsrichtingen op basis van financiële vernieuwing

Tegen de achtergrond van de voorgaande analyse ligt het voor de hand om na te gaan welke bijdrage hervorming van financieringssystemen kan leveren aan kostenverlaging en prestatieverbetering en daarmee aan de houdbaarheid van de voorzieningen, met name voor degenen die daarop werkelijk zijn aangewezen. Het doel zal daarbij moeten zijn om tegelijk verbeteringen aan te brengen in alle schakels van het uitvoeringsproces. Het heeft bijvoorbeeld weinig zin om een productiedienst in concurrentie te brengen met de marktsector, indien de intermediaire uitvoeringsinstantie die over de alternatieven moet beslissen, zelf geen prikkel tot kostenbeheersing ondervindt. De keten is zo sterk als de zwakste schakel.

In dit verband is ook de onderlinge samenhang van de voorzieningen van belang. Een betere beheersing van een bepaalde voorziening (bijvoorbeeld de bejaardenoorden) kan het beroep op een substitueerbare voorziening (bijvoorbeeld de verpleeghuizen) vergroten⁴. Een andere samenhang doet zich voor indien de verstrekking van een bepaalde voorziening gebruikt kan worden als instrument om het beroep op een andere voorziening te beperken (bijvoorbeeld arbeidsbemiddeling is een instrument om de uitstroom uit de WW en de ABABW te bevorderen). Beide overwegingen kunnen ertoe pleiten om financieringssystemen van afzonderlijke voorzieningen tegelijk aan te pakken.

Zowel uit een oogpunt van informatieverbetering als uit een oogpunt van financiële prikkels moet aandacht gegeven worden aan de vraag of er mogelijkheden zijn voor financiering op basis van prestaties. Prestatieindicators moeten eenvoudig en objectief zijn (bijvoorbeeld indicatoren van gebruik of verwacht gebruik). Zwakke indicatoren die beogen moeilijke meetbare kwaliteitsaspecten van de prestatie te registreren leiden veelal tot niet bedoelde resultaten. Systemen van kwaliteitsbewaking kunnen dan beter los staan van de bekostigingssystematiek (intercollegiale toetsing, visitatiecommissies, openbare verslaglegging, etc.).

Uit een oogpunt van financiële prikkels moet ook aandacht gegeven worden aan de mogelijkheden voor budgettering⁵ van open-einde-regelingen op basis van indicatoren voor het verwachte gebruik. Daarbij kan zowel worden gedacht aan budgettering van productiediensten (bijvoorbeeld in het onderwijs) als budgettering van intermediaire uitvoeringsinstanties (bijvoorbeeld de zorgverzekeraars bij de ZFW). Door budgettering krijgt de betrokken instantie een existentieel belang bij kostenbeheersing (inclusief volumebeheersing). Daartoe is nodig dat deze

⁴ In het WRR-rapport «Belang en beleid» wordt dit probleem aangeduid als dat van de ongewenste «systeemovergangen».

⁵ De term «budgettering» wordt hier in ruime zin gebruikt, dat wil zeggen inclusief overgang op een stelsel van vaste-som financiering (lump sum-bekostiging). Bij vaste-som financiering kan nog wel sprake zijn van een automatisch aanpassingsmechanisme van jaar op jaar (dus van een open-einde-regeling) maar het budget voor het begrotingsjaar staat vast zodra de parameterwaarden van het aanpassingsmechanisme vast staan (dus geen declaratie achteraf).

instantie risico kan dragen, dat wil zeggen een financieel overschot kan aanwenden voor andere doeleinden en een financieel tekort uit eigen middelen kan aanvullen. Dit impliceert dat met name privaatrechtelijke instellingen en lagere overheden zich lenen voor budgettering.

Verder moet aandacht gegeven worden aan de mogelijkheden om productiediensten en intermediaire uitvoeringsinstanties in concurrentie te brengen met de marktsector («opting out»). Ook dit schept een existentieel belang bij kostenbeheersing en prestatieverbetering. Op het niveau van de productiediensten kan men bijvoorbeeld denken aan de arbeidsbemiddeling. Op het niveau van de intermediaire uitvoering kan men bijvoorbeeld denken aan het toelaten van particuliere verzekeraars bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen en de ZFW.

4. Tot slot

Financiële vernieuwing in de hierbedoelde zin past goed in het algemene beleid van het kabinet. In het regeerakkoord wordt het belang van marktwerking, concurrentie tussen aanbieders van diensten en het «afrekenen op resultaat» benadrukt. Ook bevat het regeerakkoord op verschillende beleidsonderdelen besluiten en voornemens die aansluiten bij de grondgedachten van financiële vernieuwing zoals hiervoor geschetst. Het ligt in de bedoeling daarbij onder meer gebruik te maken van de heroverwegingsprocedure.

In dit verband is de relatie met het dereguleringsproject van belang. Zoals bekend ligt het in de bedoeling in deze kabinetsperiode nieuwe initiatieven te nemen op het terrein van de deregulering. Daartoe zal een procedure worden opgezet die enigszins lijkt op de heroverwegingsprocedure. Duidelijk is dat deregulering ook een rol kan spelen bij financiële vernieuwing aangezien de introductie van adequate financiële prikkels voor uitvoerende instanties veelal gepaard moet gaan met grotere vrijheden bij de inrichting van het productieproces. De taakverdeling tussen beide procedures wordt daarbij in globale zin gebaseerd op het onderscheid tussen collectieve sector en marktsector. De heroverwegingsprocedure zal zich in het bijzonder richten op financieringssystemen en daarmee verband houdende regelgeving betreffende voorzieningen die in hoofdzaak uit collectieve middelen worden gefinancierd.

1. Financieringssysteem van het basisonderwijs

In het kader van het accordé van het Schevenings Beraad over de voorbereiding van een lump-sum bekostigingsstelsel in het primair onderwijs voert het loo een onderzoek uit naar de normering van de personele last in het primair onderwijs en zal het loo vanaf omstreeks maart 1995 een onderzoek gaan uitvoeren naar een nieuwe systematiek van bekostiging in het primair onderwijs.

Uit de eerste voorlopige resultaten van het loo-onderzoek naar de normering van de personele last in het primair onderwijs en ook uit de berekening van de effecten van het wetsvoorstel ter vereenvoudiging van de bekostiging van de materiële uitgaven in het primair onderwijs komt naar voren dat rekening moet worden gehouden met naar verhouding aanzienlijke herverdeel-effecten per school ten opzichte van de huidige bekostiging. In het accordé van het Schevenings Beraad is vastgelegd dat de lump-sum bekostiging betrekking moet hebben op de individuele school. Dit uitgangspunt maakt het moeilijk om met een naar verhouding sterk vereenvoudigd en gemakkelijk uitvoerbaar lumpsum bekostigingsstelsel te komen zonder dat dit leidt tot naar verhouding grote herverdeel-effecten per individuele school ten opzichte van de huidige bekostiging.

In dit heroverwegingsonderzoek is het hoofdonderwerp te bezien hoe, in aansluiting op de werkzaamheden en uitkomsten van de hiervoor genoemde loo-onderzoeken kan worden bereikt dat een lump-sum bekostigingsstelsel kan worden ingevoerd met acceptabele herverdeel-effecten ten opzichte van de huidige bekostiging.

De werkgroep dient in de eerste plaats te bezien of aan het LOO zal worden verzocht om in aanvulling op de bekostigingsstelsels die in de voornoemde onderzoeken reeds worden onderzocht of die in het verleden reeds onderzocht zijn, ook nog aandacht te besteden aan mogelijkheden om resterende differentiaties in het bedrag per leerling te elimineren. Hierbij kan worden gedacht aan de groeiregeling, formatie-opslagen voor taakrealisatie, arbeidsvoorwaardelijke toeslagen, fusiefaciliteiten, vaste voet of tegemoetkoming in verband met leerlingdichtheid.

De werkgroep dient in de tweede plaats te bezien welke mogelijkheden er bestaan om herverdeel-effecten op te vangen of te mitigeren. Daartoe wordt als eerste variant onderzocht: welke bestuurlijke schaal zou in het basisonderwijs nodig zijn om bij invoering van lump-sum bekostiging per afzonderlijke school tot aanvaardbare herverdeel-effecten per bestuur te komen?

In deze variant blijft de bekostiging per afzonderlijke school uitgangspunt. Er is echter ook een variant denkbaar waarin wordt uitgegaan van lump-sum bekostiging op bestuursniveau in plaats van op schoolniveau. Dit leidt naar alle waarschijnlijkheid tot wijzigingen in de onderliggende bekostigingsregelingen. De vraagstelling voor de tweede variant luidt: welke bestuurlijke schaal zou in het basisonderwijs nodig zijn om bij invoering van lump-sum bekostiging op bestuursniveau, in plaats van op schoolniveau, tot aanvaardbare herverdeel-effecten per schoolbestuur te komen? En in hoeverre heeft lump-sum bekostiging op bestuursniveau gevolgen voor de onderliggende bekostigingsregelingen, mede in relatie tot het LOO-onderzoek betreffende leerlingdichtheid. De werkgroep dient tevens te bezien in hoeverre het bij bestuurlijke schaalvergroting mogelijk is de zorg voor vervanging van onderwijspersoneel en uitkeringen voor wachtgeld aan het schoolbestuur over te dragen. Als derde variant wordt tenslotte bezien welke mogelijkheden er op schoolniveau en op schoolbestuursniveau bestaan om, anders dan door middel van bestuurlijke schaalvergroting, herverdeel-effecten op te vangen en welke

aanpassingen in de regelgeving, zonder aantasting van de kwaliteit van het onderwijs, kunnen bijdragen tot vergroting van deze mogelijkheden.

2. Financieringssysteem politieregio's

De regionale politiekorpsen zijn, gelet op de aard van deze overheidsvoorziening, financieel vrijwel geheel afhankelijk van het Rijk. Het politiebudget op de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken van circa 3,6 miljard wordt over de regionale politiekorpsen verdeeld op basis van werkdrukmeting eind jaren tachtig en begin jaren negentig. Deze financieringssysteem zal per 1 januari 1996 worden gewijzigd. In het nieuwe regionale politiemodel, dat formeel op 1 april 1994 tot stand is gekomen, is de verantwoordelijkheid voor het beheer van de regiokorpsen primair aan de regio's overgelaten. Ook prioriteitstelling is in principe een interne aangelegenheid van de regio's. Bovenstaande laat onverlet dat de minister van Binnenlandse Zaken op rijksniveau verantwoordelijk is voor de doelmatige besteding van het politiebudget dat op zijn begroting drukt. Voorts heeft hij een – met de minister van Justitie gedeelde – verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de politiezorg.

Naast het voorgaande is er een specifiek probleem ten aanzien van de doelmatigheid en de kwaliteit van het politiewerk met betrekking tot de goeddeels verouderde infrastructuur automatisering. De financiële positie van een aantal korpsen noopt tot de conclusie dat financiering van de noodzakelijke vernieuwing door de regio's uit eigen middelen niet mogelijk zal zijn. Op centraal niveau is voor investeringen in deze infrastructuur een bedrag van 20 miljoen vanaf 1996 structureel uitgetrokken.

Concreet wordt de werkgroep het volgende gevraagd.

1a. De werkgroep adviseert of de door de directie politie aan te reiken uitgangspunten voor een nieuw budgetverdeelstelsel een adequate bijdrage kunnen leveren aan de doelmatige besteding van het politiebudget en de kwaliteit van de politiezorg.

1b. De werkgroep beoordeelt hierbij de mogelijkheid van prestatiebekostiging, alsmede de toereikendheid van de voorwaarden die verbonden worden aan de extra ter beschikking te stellen middelen voor de politie in het licht van de aan deze extra middelen gekoppelde doelen.

2. De werkgroep beoordeelt of de door de minister van BiZa voorgestelde inspectietaak in combinatie met de onder 1 genoemde hoofdlijnen van het budgetverdeelstelsel als toereikend instrument, voor het waarborgen van een doelmatige politie kan worden gezien (invulling ministeriële verantwoordelijkheid).

3. Welke mogelijkheden zijn er om, gebruikmakend van enerzijds de centraal beschikbare middelen en anderzijds de leningsbevoegdheid van de politieregio's en de binnen de politieregio's beschikbare middelen (bijvoorbeeld uit reservering), het probleem van de vernieuwing van de infrastructuur automatisering in financiële zin tot een oplossing te brengen?

Bij beantwoording van deze vragen wordt gebruik gemaakt van de kwaliteits- en doelmatigheidsverbeterende activiteiten die nu reeds worden ontplooid. De werkgroep kan in aanvulling hierop aanbevelingen doen. Naast de regionale politiekorpsen is er het Korps landelijke politiediensten. Diverse ontwikkelingen vinden rondom dit korps plaats. De werkgroep wordt gevraagd waar nodig rekening te houden met deze ontwikkelingen, alsmede met de financiële, beleidsmatige en beheersmatige interdependenties van het KLPD en de regionale politiekorpsen.

De werkgroep wordt verzocht uiterlijk eind juni 1995 over bovenstaande vraagstelling te rapporteren (indien dit niet haalbaar blijkt te zijn, wordt volstaan met een tussenrapportage, waarbij in verband met de benodigde besluitvorming over de herijking van de verdeelsystematiek in ieder geval aan dat onderdeel aandacht zal worden besteed).

3. Financieringssysteem aanvullende steunverlening ex artikel 12 Financiële-Verhoudingswet 1984

Artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (FVW 1984) bepaalt dat de gemeentefondsbeheerders aan een gemeente aanvullende steun kunnen verlenen, indien die gemeente met de algemene uitkering uit het Gemeentefonds (GF) structureel niet in de noodzakelijke gemeentelijke behoeften (uitgaven) kan voorzien. De artikel 12-steun wordt binnen het GF bekostigd en komt derhalve ten laste van de collectiviteit van gemeenten.

In de uitvoering van het verlenen van artikel 12-steun spelen verschillende actoren een rol, waarbij de gemeente, de provincie, de Inspectie Financiën Lagere Overheden (IFLO) van BiZa, de Raad voor de Gemeente-financiën (Rgf) en de gemeentefondsbeheerders te onderscheiden zijn. Het doel van het interdepartementaal beleidsonderzoek met betrekking tot artikel 12 FVW 1984 is in een breed kader de mogelijkheden te onderzoeken om dit uitvoeringsproces te verbeteren ten einde zodoende het beroep op artikel 12-steun zoveel mogelijk te voorkomen en de hoogte en duur van de artikel 12-steun te beperken. Daartoe zal in het onderzoek worden gekeken naar de «checks and balances» in de huidige artikel 12-procedure. Vervolgens zal een aantal varianten worden onderzocht. De beoordeling van de varianten zal mede plaatsvinden tegen de achtergrond van de invoering van de nieuwe FVW en de herinrichting van het openbaar bestuur.

De onderstaande opsomming (in willekeurige volgorde) van (deels extreme) varianten is uitdrukkelijk als niet-limitatief te beschouwen. Bovendien zijn enkele van de varianten in combinatie uitvoerbaar.

1. Versterken van de rol van de toezichthoudende provincies

Te denken is aan een uitbreiding van het provinciale (toezichts-) instrumentarium gekoppeld aan een eigen bijdrage van de provincie in de artikel 12-steun.

2. Decentralisatie van de artikel 12-voorziening naar de provincies

Een andere mogelijkheid om de rol van de provincies te vergroten is het in beginsel decentraliseren van het artikel 12-beleid en de bekostiging van de artikel 12-steun naar de provincies, mede in relatie tot de verantwoordelijkheid van de provincies nieuwe stijl voor het regionale verdeelstelsel.

3. Zwaartepunt in het bepalen van de artikel 12-steun verleggen naar de Rgf

In deze variant krijgt de Rgf (danwel een mogelijke opvolger hiervan als gevolg van de aanpassing van het adviesstelsel) een eerdere en zwaardere betrokkenheid bij de beoordeling van de financiële positie van een artikel 12-gemeente en bij het voorstel voor de hoogte van de artikel 12-steun. Het Rijk beperkt zich tot de vormgeving van het artikel 12-beleid en zou bijv. alleen in bepaalde nader omschreven gevallen kunnen afwijken van het Rgf-advies.

4. Budgetoverheveling naar de rijksbegroting

De relatie tussen bepalen en betalen wordt in deze variant in één hand gelegd door de artikel 12-middelen op de rijksbegroting te plaatsen. De betrokkenheid van RGF zal navenant afnemen.

Naar de mate waarin de nadelen van de bovengeschetste varianten de voordelen overtreffen komen alternatieven in beeld die voortborduren op het bestaande systeem. De aanpassingen van het huidige systeem zouden bijvoorbeeld kunnen liggen in de herziening van het toetsingskader (toetredingseisen, hoogte uitgaven).

4. Forensische psychiatrie

Forensische psychiatrie betreft psychiatrische rapportage over en hulpverlening aan personen die wegens (ernstig) delinquent gedrag in aanraking zijn (geweest) met het justitiële systeem. Dit betreft het beleidsterrein van de ministers van Justitie en VWS. Zij hebben elk hun eigen verantwoordelijkheid en hun eigen voorzieningen, die complementair aan elkaar zijn.

Justitie draagt de beleidsverantwoordelijkheid en voert het centrale voorzieningenbeleid voor de justitiële TBS-klinieken, de Districts-psychiatrische Diensten, de Psychosociale hulpverlening in gevangenissen en huizen van bewaring (HVB), de bijzondere voorzieningen zoals het Pieter Baan Centrum (observatiekliniek) en de forensische observatie- en begeleidingsafdeling (FOBA) van het HVB 't Veer te Amsterdam en de Reclassering (sociaal psychiatrische werksoort).

Op VWS-terrein vindt hulpverlening aan forensisch psychiatrische patiënten plaats in Algemeen Psychiatrische Ziekenhuizen (APZ'en), Forensisch Psychiatrische Klinieken (FPK's), Forensisch Psychiatrische Afdelingen (FPA's), de SGLVG-instelling Hoeve Boschoord en in minder mate in de RIAGG's. Daarnaast bestaan er sinds een aantal jaren faciliteiten voor deeltijdbehandeling en polikliniek bij enkele TBS-klinieken. Enkele Regionale Instellingen voor Beschermd Wonen (RIBW'en), gezinsvervangende tehuizen (GVT's) en instellingen voor dak- en thuislozen huisvesten mensen uit het forensisch circuit.

De voorzieningen op VWS-terrein worden voor 100% uit de AWBZ gefinancierd. De Justitiële instellingen worden vanuit de begroting van Justitie gefinancierd. De begrote kosten van de TBS-klinieken worden door Justitie, conform afspraken uit het verleden, voor ca. 80% gedeclareerd bij de Ziekenfondsraad¹. Deze kosten komen ten laste van de AWBZ.

Op dit moment treden er in de forensische psychiatrie knelpunten op bij de opvang en doorstroming van forensische patiënten. Deze constatering in combinatie met het bestaan van verschillende financieringsbronnen en verdeelde verantwoordelijkheden in deze sector maakt de vraag naar de doelmatigheid van de sector actueel.

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Zijn er verbeteringen in de doelmatigheid en doeltreffendheid mogelijk bij de afstemming tussen en de uitvoering en financiering van de verschillende typen voorzieningen gericht op de forensische psychiatrie? Welke beleidsalternatieven zijn daarbij mogelijk?

¹ De budgetten van de particuliere TBS-inrichtingen worden bepaald naar analogie van het COTG-tarief voor de FPK's. De investeringskosten worden naar analogie van de WZV getoetst door het College voor Ziekenhuisvoorzieningen. De rijks TBS-inrichtingen zullen met ingang van 1996 naar analogie van het COTG-tarief worden gefinancierd.

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden zullen in de HO in ieder geval de volgende vragen aan de orde moeten komen:

1. Vragen m.b.t. het aanbod en de vraag (de q-factor), zoals:
om welke zorgvoorzieningen gaat het hier (overeenkomsten en verschillen in geboden hulp)? Wat is hun capaciteit? Zijn er wachtlijsten? Hoe is de meerjarige ontwikkeling van de behoefte (1995-2000)? Op welke schaal vindt doorstroming naar de verschillende voorzieningen plaats?

2. Vragen m.b.t. de kosten en de financiering (de p-factor), zoals: hoe verhouden de kosten van de verschillende voorzieningen zich tot het gebodene in deze voorzieningen? Hoe worden ze gefinancierd (budget, outputfinanciering, etc.)? Komen de kostprijsverschillen tot uitdrukking in de (COTG)vergoedingstarieven? Hoe verhoudt zich per type voorziening het budget (gebaseerd op de COTG-richtlijn) met de werkelijke kosten?
3. Vragen m.b.t. het proces en de bestuurlijke/politieke verantwoordelijkheidsverdeling, zoals: wie bepaalt de capaciteit van de voorzieningen? Hoe vindt de toewijzing van patiënten aan de voorzieningen plaats (leidt dit tot afwenteling)? Wat is hierbij de beleidsvrijheid van de plaatsende instantie? Hoe is de doorstroming geregeld? Wie financiert? Waar(in) zitten eventuele knelpunten?
4. Vragen m.b.t. doelmatigheid en doeltreffendheid, zoals: verblijven er patiënten in voorzieningen waar ze eigenlijk niet op hun plaats zijn? Is er voldoende en tijdige doorstroom en uitstroom? Hoe is de doelmatigheid/doeltreffendheid van de afzonderlijke voorzieningen (recidive etc.) en hoe verhoudt zich derhalve de doelmatigheid/doeltreffendheid tussen de verschillende voorzieningen? Zijn andere vormen van zorg mogelijk (bijvoorbeeld extramuraal) t.b.v. deze doelgroep?

5. Taakopdracht arbeidsvoorziening

Het belang van een herbezinning op financiële (aan)sturing van en binnen Arbeidsvoorziening wordt onderkend, maar loopt samen met een aantal reeds in gang gezette initiatieven. Teneinde overlapping en tijdverlies te vermijden, is besloten inhoudelijk en procedureel aan te sluiten bij de reeds lopende activiteiten (Commissie-van Dijk en SZW-programma Evaluatie Arbvo-wet). Dat betekent dat in de wijziging van de Arbeidsvoorzieningswet, die op korte termijn bij de Kamer moet worden ingediend, het kabinetsstandpunt op de commissie-Van Dijk en de uitwerking van de partijenovereenkomst zullen worden verwerkt. Met name de bestuurlijke elementen komen hierbij aan de orde. In het kabinetsstandpunt op de commissie-Van Dijk, dat voor het Paasreces aan de Tweede Kamer moet zijn gestuurd, zullen de uitgangspunten voor de financiële vernieuwing van de arbeidsvoorzieningsorganisatie worden geformuleerd, die in het interdepartementale beleidsonderzoek zullen worden uitgewerkt.

«Financiële vernieuwing» betekent dat op het intermediaire (uitkerings-verstrekkers) en uitvoerende niveau (arbeidsbemiddeling en scholing) een groot belang moet worden gecreëerd bij uitstroom uit de uitkering. Hierbij valt te denken aan een inkoopmodel en vormen van prestatiefinanciering.

Op basis van de uitkomsten van de herbezinning zullen concrete voorstellen worden geformuleerd voor een nieuwe wijze van financiële aansturing van de openbare arbeidsvoorziening.

6. Financieringssysteem van Rijkswaterstaat

De rijksoverheid heeft de verantwoordelijkheid voor de aanleg en het onderhoud van de natte en droge rijksinfrastructuur (wegen, vaarwegen, waterhuishoudkundig hoofdsysteem, kust). De aanleg en het onderhoud geschiedt door regionale directies van de Rijkswaterstaat, ondersteund door specialistische directies. Veel werkzaamheden worden uitbesteed, waarbij de Rijkswaterstaat de rol van opdrachtgever vervult. Van belang is dat de Rijkswaterstaat in de toekomst voldoende deskundigheid behoudt om deze rol te kunnen blijven vervullen.

Een aangrijpingspunt voor het onderzoek in het kader van de financiële vernieuwing is om de bekostiging van de activiteiten van de Rijkswater-

staat sterker te relateren aan de te leveren prestaties. De directe relatie tussen middelen en prestaties vormt de basis voor een sturingsmodel van de Rijkswaterstaat. Het onderzoek moet uitmonden in een operationeel plan van aanpak voor de veranderingen in de organisatie van de Rijkswaterstaat, dat aansluit op de koers voor de verbetering van de bedrijfsvoering van de Rijkswaterstaat. In dit operationele plan van aanpak dient ten minste aan de orde te komen:

- het definiëren van de producten op de te onderscheiden terreinen van waterstaatszorg, die als basis dienen voor de aansturing van de Rijkswaterstaat;
- het aanbrengen van een enerzijds helder onderscheid tussen programma-uitgaven en apparaatsuitgaven en anderzijds het verschaffen van een beleidsinhoudelijke samenhang tussen de programma-uitgaven en apparaatsuitgaven;
- in het verlengde hiervan aangeven op welke wijze specialistische directies de integrale kosten van hun producten kunnen bepalen en toerekenen aan interne opdrachtgevers (hoofdzakelijk regionale directies);
- een hierop afgestemd financieel en personeel beheersregime en een administratieve organisatie die de juiste prikkels biedt voor een doelmatige inzet van de beschikbare middelen.

7. Financieringssysteem Rijkshuisvesting

Achtergrond van het onderzoek zijn de voortgaande discussies en blijvende spanningen binnen het huidige rijkshuisvestingsstelsel, de ontstane financiering buiten de rijksbegroting om en recente afspraken met betrekking tot sturing rijkshuisvesting/RGD. Bij het onderzoek zullen worden betrokken de wenselijkheid van de invoering van een kapitaal-dienst voor de rijkshuisvesting en de wenselijkheid van de introductie van een financieel stelsel waarbij departementen betalen voor de kosten van huisvesting. Tevens zal aandacht worden gegeven aan de huisvesting van intern verzelfstandigde diensten (agentschappen). In de voorgaande jaren zijn meermalen onderzoeken verricht naar (de financiering van) de rijkshuisvesting en de taken van de Rijksgebouwendienst in dat verband (bijv. agentschap/XIB en taakverdeling RTR). Een belangrijk element daarbij was de allocatie-afweging en de doelmatigheid daarbij en de werking van het huidige rijkshuisvestingsstelsel.

Ook vanuit het parlement zijn diverse malen standpunten ingenomen over het rijkshuisvestingsstelsel en de relatie tussen het rijkshuisvestingsstelsel en aspecten met betrekking tot regeringsdoelstellingen in groter verband.

In het licht van bovenstaande is het wenselijk een onderzoek te starten naar de doelmatigheid van het rijkshuisvestingsstelsel.

Het onderzoek dient zich te richten op:

A. Centrale variant

Welke zijn de voordelen en nadelen – in termen van doelmatigheid en vanuit het algemene regeringsbeleid – van een centraal huisvestingsstelsel (huisvestingsbeleid, huisvestingstaken, huisvestingsfinanciering) gezien vanuit de optiek van:

- verwerving van huisvesting (à fonds perdu/huren);
- beheer van huisvesting;
- onderhoud van huisvesting;
- afstoot van huisvesting (formeel en materieel);
- gebruik van huisvesting door departementen.

Gezien het financieringsaspect is het nodig binnen deze centrale variant afzonderlijk de mogelijkheid en wenselijkheid van de introductie van een partiële kapitaaldienst in beschouwing te nemen.

B. Decentrale variant

Welke zijn de voordelen en nadelen – in termen van doelmatigheid en vanuit het algemene overheidsbeleid – van een decentraal huisvestingsstelsel (huisvestingsbeleid, huisvestingstaken, huisvestingsfinanciering) gezien vanuit de optiek van:

- verwerving van huisvesting (à fonds perdu/huren);
- beheer van huisvesting;
- onderhoud van huisvesting;
- afstoot van huisvesting (formeel en materieel);
- gebruik van huisvesting.

Evenals bij de centrale variant is het nodig bij deze variant afzonderlijk de mogelijkheid en wenselijkheid van de introductie van een partiële kapitaaldienst in beschouwing te nemen.

Bij het uit te voeren onderzoek zullen, zowel bij de centrale als de decentrale variant, betrokken en meegewogen moeten worden:

- noodzaak/wenselijkheid centrale ruimtenormeringen;
- architectuurbeleid;
- stedenbouw/lokatiebeleid;
- monumentenbeleid;
- beleid t.a.v. ARBO;
- beleid t.a.v. beeldende kunst;
- (huisvesting van) intern verzelfstandigde onderdelen van de rijksdienst;
- ervaringen in het buitenland en vergelijkbare organisaties in de private sector.

C. Organisatorische consequenties/randvoorwaarden

Welke zijn de consequenties/randvoorwaarden in kwalitatieve en kwantitatieve zin voor de RGD-organisatie en voor de (huisvestings)-organisaties van de departementen resp. diensten bij een keuze voor de centrale variant en de decentrale variant.

D. Integrale afweging

Het onderzoek naar de beide varianten met inbegrip van de aspecten m.b.t. de partiële kapitaaldienst, dient uit te monden in een integrale analyse over en tussen beide varianten, conclusies en aanbevelingen.

De werkgroep zal met betrekking tot de onderdelen A en B van de taakopdracht eind juli 1995 een tussenrapportage uitbrengen. Het onderzoek zal eind oktober 1995 worden voltooid. Bij het onderzoek zal tevens gebruik worden gemaakt van nader in te stellen externe deelonderzoeken.

8. Financieringssysteem IHS

Mede naar aanleiding van het Regeerakkoord moet het kabinet een standpunt met betrekking tot een aantal aspecten van de IHS bepalen. De Staatssecretaris van VROM heeft de Tweede Kamer tijdens de begrotingsbehandeling toegezegd om voor de zomer van 1995 een voorstel te presenteren.

De werkgroep heeft tot taak om een rapportage aan het kabinet voor te bereiden over de uitwerking van beleidsvoornemens IHS, mede naar aanleiding van het Regeerakkoord. Centrale toetspunten zijn: a. waarborg goede huisvesting doelgroep en b. het scheppen van extra prikkels voor

zodanige aanwending van de woningvoorraad dat het beroep op IHS wordt beperkt.

De werkgroep zal zich primair op vier aandachtsvelden richten, al dan niet in combinatie met elkaar:

- a. handhaven van de huidige systematiek en ordening, waarbij de systematiek wordt doorgelicht op mogelijkheden van (financiële) prikkels ter bevordering van een doelmatiger verdeling van de voorraad en op mogelijkheden van vereenvoudiging;
- b. volkshuisvestingsvariant waarbij de IHS meer wordt aangesloten bij de ordening en de kernthema's binnen de volkshuisvesting;
- c. decentralisatie van de IHS;
- d. fiscalisering van de IHS.

De werkgroep zal ruim voor de zomer 1995 haar rapportage aan het kabinet aanbieden. Een tussenrapportage wordt in de eerste week van mei 1995 aan de minister van Financiën en de staatssecretaris van VROM gezonden. Dit in verband met de taakstelling 200 miljoen op de IHS te bezuinigen, ingaand met 100 miljoen in 1996. Voorstellen hiertoe dienen te sporen met de het nog te ontwikkelen voorstel over de toekomst van de IHS.

9. Financieringssysteem Beheersstructuur Rechterlijke Organisatie

De taakopdracht van het interdepartementaal beleidsonderzoek beheersstructuur rechterlijke organisatie valt in twee delen uiteen:

1. het definiëren en afbakenen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het OM, de zittende magistratuur (ZM), de Directeur Gerechterlijke Ondersteuning en het ministerie van Justitie ten aanzien van het beheer van de rechterlijke organisatie;
2. het vertalen van deze relaties naar voorwaarden, waaraan het sturingsinstrumentarium moet voldoen, waarbij adequate prikkels worden ingebouwd voor een doelmatig beheer.

Te bereiken resultaten

Het onderzoek beoogt bij te dragen aan de inrichting van een transparante beheersstructuur, waarin de nieuwe verhoudingen in het beheer van de rechterlijke organisatie zijn vastgelegd. Het beeld dat daardoor ontstaat, is richtinggevend voor de verdere ontwikkeling van het sturingsinstrumentarium en daarmee voor een doelmatige uitvoering van beleid. Het onderzoek moet uitmonden in concrete aanbevelingen voor:

- de afbakening van bevoegdheden op financieel en personeelsgebied met inbegrip van het arrondissementsbestuur;
- de daarbij te hanteren verdeelmethodieken en budgetteringsregelingen;
- de vormgeving van de cycli van planning en control, die het mogelijk maken verantwoording voor de invulling van de gegeven taak af te leggen.

In het verlengde hiervan kan de werkgroep aanbevelingen doen voor vermindering van de werklast van de rechterlijke organisatie en/of een verhoging van de doelmatigheid c.q. voor het verrichten van aanvullend onderzoek terzake door Justitie. Dit zonder dat de commissie zelf dit inhoudelijk onderzoekt.

10. Financieringssysteem Europese uitgaven

Nederland (NL) is van een traditionele netto-ontvanger inmiddels een sterke netto-betaler geworden aan de Europese Gemeenschap. In 1995 zal NL naar verwachting zelfs relatief reeds de grootste nettobetaler zijn. Naar verwachting zal dit ook de komende jaren verder verslechteren, van ca 4,2 mrd hfl in 1995 naar ca 6 mrd hfl in 1999. De belangrijkste oorzaak is dat het huidige financieringssysteem van de Europese uitgaven leidt tot een teruglopend NL-aandeel in de belangrijkste uitgaven van de EU in combinatie met steeds verder oplopende afdrachten van NL aan de EU.

Het systeem van afdrachten aan de EU wordt in belangrijke mate bepaald door het plafond van de *Eigen Middelen*, dat oploopt van 1,20% EG-BNP in 1990 tot 1,27% EG-BNP in 1999.

Belangrijkste categorieën aan de uitgavenzijde van de EU zijn de Europese landbouwuitgaven (circa 50% van totale EU-uitgaven) en de uitgaven via de structuurfondsen (circa 30%). In het financieringssysteem ontbreken mechanismen en prikkels om de financiële uitkomsten te beïnvloeden.

Teneinde de verslechtering van de NL netto-positie te kunnen keren dient gezien te worden welke mogelijkheden NL heeft om via aanpassingen in het financieringssysteem van de Unie tot meer evenwichtige uitkomsten te komen. De aandacht zou hierbij zowel gericht moeten worden op het onderzoeken van financiële consequenties van mogelijke beleidsmatige aanpassingen van het landbouw- en structuurfondsenbeleid als op mogelijkheden om in het systeem van afdrachten aan de EU mechanismen in te bouwen die de de netto-afdracht van lidstaten begrenzen. Een van de te onderzoeken scenario's in dit verband is dat van het terugbrengen van de financiële verantwoordelijkheid voor het landbouwbeleid naar nationale overheden. Ook voor de structuurfondsen kan een soortgelijke optie worden onderzocht.

Hierbij dient in het onderzoek te worden betrokken dat het ongewijzigd laten van het financieringssysteem van inkomsten en uitgaven in combinatie met potentiële toetreding van Midden- en Oosteuropese landen leidt tot een explosieve autonome groei van de Nederlandse afdrachten.

Bijlage 3:

**Samenvatting van het rapport van KPMG en Rgd dd. 20 oktober 1995 over
departementale huisvestingsorganisaties**

1. Samenvatting

1. DEFENSIE (DGW&T)

De Dienst Gebouwen, Werken & Terreinen (DGW&T) is een agentschap (in oprichting) van het Ministerie van Defensie, die als dienstverlenende organisatie zorgt voor het beschikbaar stellen en houden van onroerende goederen ten behoeve van het Ministerie van Defensie en in Nederland ondergebrachte NAVO-onderdelen. Het dienstenpakket is ondergebracht in drie produktgroepen, namelijk: Ingenieursdiensten, Vastgoedbeheer en Beleidsvoorbereiding, Specialistisch Onderzoek & Advies. Deze diensten worden aan de klant aangeboden door 8 business units, die worden aangestuurd door een centrale direktie. DGW&T levert haar diensten aan de Krijgsmachtonderdelen. De onderdelen zelf zijn verantwoordelijk voor de huisvesting.

Aantal medewerkers DGW&T (31/12/94):

Burgers	1 261
Militairen	91
	-----+
Totaal	1 352

Van het ministerie van Defensie is geen informatie ontvangen inzake de voorraadgegevens.

2a. FINANCIEN 1 (KERNDEPARTEMENT)

Het bureau Algemene Zaken, onderdeel van de direktie Informatievoorziening en Algemene Zaken, is belast met zorg voor de huisvesting van het ministerie van Financiën (kerndepartement).

Type Taak	aantal fte's
bepaling huisvestingsbehoefte	0
beleid/allocatie	0
uitwerking huisvestingsoplossingen	0
verwerven/afstoten huisvesting	0
technisch beheer	*)
dagelijks beheer	8
portefeuillemanagement	0
totaal	8

*)technisch beheer en dagelijks beheer niet onderscheiden.

Van het ministerie van Financiën is geen informatie ontvangen inzake de voorraadgegevens.

2b. FINANCIEN (BELASTINGDIENST)

Het Projectenbureau huisvesting belastingdienst is belast met de zorg voor de huisvesting van alle eenheden. Het projectbureau huisvesting wordt aangestuurd door één van de vijf divisiedirecteuren, n.l. de Directeur Ondernemingen Zuid in Breda, tevens portefeuillehouder huisvesting. Verantwoording vindt plaats aan de Directeur-Generaal der Belastingen.

Type Taak	aantal fte's
bepaling huisvestingsbehoefte	2,5
beleid/allocatie	2,5
uitwerking huisvestingsoplossingen	6
verwerven/afstoten huisvesting	0,05
technisch beheer	2
dagelijks beheer	1 *)
portefeuillemanagement	0,05
secr. ondersteuning	2
	-----+
totaal	16,1

*)Dagelijksbeheer op eenheden vergt voor de 280 locaties Belastingdienst ca 80 fte's. Zij maken deel uit van formatie-eenheden

3. ALGEMENE ZAKEN

Binnen het Ministerie van Algemene Zaken houdt de Centrale Afdeling Algemeen en Informaticabeheer (CAAIB) zich bezig met de huisvesting. Het hoofd CAAIB heeft deze taken gedelegeerd aan de onderafdeling Beveiliging en huisvesting. Deze onderafdeling bestaat uit een Hoofd met secretariële ondersteuning (samen 2 fte's) en een afdeling beveiliging (14 fte's) en huisvesting (5 fte's). Bij de huisvesting zijn dus ongeveer 5 fte's betrokken. Gegeven de geringe schaal is het niet mogelijk onderscheid te maken tussen de gevraagde typen taken. In het onderstaande is dan ook slechts aangegeven welke taken worden uitgevoerd.

Verantwoording is verschuldigd aan de Secretaris-Generaal.

Type Taak	aantal fte's
bepaling huisvestingsbehoefte	x
beleid/allocatie	x
uitwerking huisvestingsoplossingen	x
verwerven/afstoten huisvesting	x
technisch beheer	0
dagelijks beheer	x
portefeuille management	0
	----+
totaal	5

*) x = taak aanwezig

4. VROM (exclusief Rgd)

Binnen VROM wordt de huisvestingstaak voorzover deze niet door de Rgd wordt uitgevoerd v.n. door de facilitaire dienst(en) verzorgt. Het betreft hier voornamelijk technische en dagelijksbeheer. De gepresenteerde cijfers (per dienstonderdeel) zijn slechts een benadering daar het in alle gevallen een deeltaak van een medewerker is. E.e.a. betekent ook dat per periode een sterke fluctuatie kan optreden.

Dienstonderdeel	aantal fte's
DGVH	4,5
DGM	5
RPD	0,5
CS	3
	-----+
totaal	13.

5. ECONOMISCHE ZAKEN

Bij Economische zaken kan onderscheid gemaakt worden tussen het kerndepartementen en de afzonderlijke diensten welke m.b.t. de huisvesting een eigen verantwoordelijkheid kennen.

Type Taak	aantal fte's
bepaling huisvestingsbehoefte	x
beleid/allocatie	x
uitwerking huisvestingsoplossingen	x
verwerven/afstoten huisvesting	x
technisch beheer	63,9
dagelijks beheer	22,6
portefeuille-management	0
	-----+
totaal	86,5

Detailoverzicht EZ

Type Taak	Aantal fte's								
	Kern	Rgd	EC	CDIU	S-DH	S-Zw	CPB	ST.M	CBS
technisch beheer	4	1	2	3	0,4	0,2	1	0	11
dagelijks beheer	16,5	2	6	4,7	0,7	0,5	1	0,5	32
totaal	20,5	3	8	7,7	1,1	0,7	2	0,5	43

*) CBS heeft in haar opgave geen onderscheid gemaakt tussen technische- en dagelijksbeheer. Gemakshalve is eenzelfde verdeling als gemiddeld bij de andere diensten aangehouden.

Kern=Kerndepartement
 EC=Economische controledienst
 S-DH=Senter Den Haag
 CPB=Centraal Plan Bureau
 CBS= Centraal bureau statistiek.

RGd=Rijksgeologische dienst
 CDIU=Centrale dienst voor in-en uitvoer
 S-Zw=Senter Zwolle
 St. M=Staatstoezicht op de mijnen

6. VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Binnen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn de huisvestingsdienst (HD) en de Technische dienst (TD) verantwoordelijk voor de huisvesting. Verdeelt over de 2 diensten zijn (per gebouw/dienst de volgende fte's aanwezig. De Huisvestingsdienst houdt zich m.n. bezig met bepaling huisvestingsbehoefte, beleid en allocatie. De TD met het dagelijks en technisch onderhoud.

	TD	HD	TD+HD
Kernministerie BCA en BCB gebouw	6	1	7
idem H-gebouw	2	-	2
Inspecties Gezondheidsbescherming	7,5	2	9,5
Rijksinstituut voor geneesmid. onderz.	1	-	1
totaal	16,5	3	19,5

7. LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Het ministerie van LNV heeft in tegenstelling tot het merendeel van de departementen een vrij omvangrijke eigenaarsfunctie met een jaarlijkse investering van gemiddeld 50 miljoen. De totale huisvestingskosten bedragen circa 100 miljoen op jaarbasis.

Binnen LNV houden de volgende organisaties zich bezig met de huisvesting:

1. Afdeling Gebouwen, Installaties en Inrichting van de Facilitaire Dienst (30 fte's)
2. Sectie Gebouwen en Terreinen van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (3 fte's)
3. Technische Diensten van de diverse onderzoeksinstellingen van de DLO en proefstations voor het Praktijkonderzoek (30 fte's)
4. Medewerkers van de facilitaire eenheid van de overige diensten en instellingen van LNV-eenheden (10 fte's).

ad1. De afdeling Gebouwen, Installaties en Inrichting van de Facilitaire Dienst (FD/GII) is een sterk gespecialiseerde adviesbureau op het gebied van Vastgoed Management en technologische ondersteuning, werkzaam in de agrarische (onderzoeks-) en aanverwante sectoren.

Vanuit de vestigingsplaatsen (momenteel Den Haag, Wageningen en Lelystad) wordt al dan niet in samenhang met doelgroepen en/of externe adviseurs, doelgericht advies gegeven en ondersteuning verleend op het terrein van:

- huisvesting (realiseren en beheren van onroerende goed)
- economische-/technische haalbaarheidstudies
- projectmanagement
- bouw-, installatie-, en klimaattechniek
- onderhoudstechniek en- beheer
- bestellingen

Uitgangspunten hierbij zijn een sterk ontwikkelde deskundigheid in de vakgebieden bouwkunde, werktuigkunde, electrotechniek, inzicht en het totaal van met ontwikkeling beheer en gebruik van onroerendgoed samenhangende aspecten en inzicht in het primaire proces en de organisatie van gebruikersorganisaties. Binnen de genoemde vakgebieden zijn met name de volgende specialismen van groot belang: bouwbeleid en techniek, meet- en regeltechniek (digital) procesbesturing en simulatieberekeningen voor dynamische processen.

- ad2. De belangrijkste taak van de sectie gebouwen en terreinen van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek is, vanuit de gebruikerszijde begeleiden en coördineren van bouw en huisvestingsvoorbereiding voor de DLO-instellingen, in samenhang met de afdeling Gebouwen, Installaties en Inrichting van de Facilitaire Dienst en de DLO-instellingen.
- ad3. De taak van de Technische Diensten (TD) bestaat uit, het in goede staat houden van de technische en technisch- wetenschappelijke installaties. De TD verricht daartoe kleine herstellingen aan electriciteits- en regeltechnische installaties, liftinstallaties en bouwkundige voorzieningen. Zij verricht onderhoudsinspecties en preventief onderhoud aan de installaties volgens de onderhouds-voorschriften, alsmede het doen uitvoeren van wettelijke keuringen. Het onderhouden van terreinen, beplanting en wegen.
- ad4. De taak van de medewerking van facilitaire eenheden van de LNV-instellingen en diensten bestaat uit, het zorgdragen voor de interne huisvesting (huismeestersfunctie). Verzorgt het afstemmen met de bewoners van het pand over wensen, klachten en ruimtebeheer en verricht tevens de hiervoor benodigde coördinerende en uitvoerende werkzaamheden. Onderhoud de kontakten met de afdeling Gebouwen, Installaties en inrichting en inrichting van de FD.

Verdeeld over de typen taken ontstaat het volgende beeld.

Type Taak	aantal fte's
bepaling huisvestingsbehoefte	5
beleid/allocatie	2
uitwerking huisvestingsoplossingen	10
verwerven/afstoten huisvesting	14
technisch beheer	20
dagelijks beheer	20
portefeuillemanagement	2
	-----+
totaal	73

De bovengenoemde organisaties worden als volgt aangestuurd:

De Afdeling Gebouwen, Installaties en Inrichting van de FD is direct verantwoording verschuldigd aan de SG.

De sectie Gebouwen en Terreinen van de Dienst Landbouwkundig onderzoek is direct verantwoording verschuldigd aan de plv. directeur, directeur management.

De Technische Diensten zijn direct verantwoording verschuldigd aan de betreffende vestigings-directeur.

De medewerkers van de Facilitaire eenheid van de LNV-instellingen en diensten zijn direct verantwoording verschuldigd aan de betreffende vestigingsdirecteuren.

8.a BUITENLANDSE ZAKEN (KERNDEPARTEMENT)

De Facilitaire Dienst Interne Zaken houdt zich bezig met de huisvesting van het kerndepartement. Deze dienst wordt aangestuurd op directeursniveau (managementteam). De totale Facilitaire Dienst Interne Zaken omvat 136 formatieplaatsen, waarvan er 42 betrokken zijn bij de huisvesting van het departement. De Facilitaire Dienst is direct verantwoording schuldig aan de plv. Secretaris-Generaal van het Ministerie. Met betrekking tot de huisvestingstaak zijn de 42 fte's als volgt verdeeld:

Type Taak	aantal fte's
bepaling huisvestingsbehoefte	5
beleid/allocatie	2
uitwerking huisvestingsoplossingen	10
verwerven/afstoten huisvesting	n.v.t.
technisch beheer	6
dagelijks beheer	12
portefeuillemanagement	7
	-----+
totaal	42

8b. BUITENLANDSE ZAKEN (DIENST GEBOUWEN BUITENLAND)

Met name voor wat betreft de gebouwen in het buitenland is een vrij omvangrijk (zeker in vergelijking met andere departementen) huisvestingsapparaat opgezet.

De Dienst Gebouwen buitenland van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DGB) is verantwoordelijk voor de huisvesting, inrichting en uitrusting van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen. De beleidsdoelstelling is omschreven als "het verwerven van geschikte huisvesting voor een langere termijn tegen een zo laag mogelijke prijs". De dienst profileert zich als deskundig opdrachtgever en kwaliteitscontroleur, vooral gericht op programmering, normering, proceskennis, materiaalkennis, bedrijfseconomisch inzicht en inzicht in variabelen ten gevolge van andere klimaten, culturen en markten. De dienst bestaat uit 5 bureau's:

1. het bureau bouwzaken (DGB/BZ), is belast met bouw, onderhoud en inrichting van kantoren en dienstwoningen. In het bureau zijn specialisaties bouwkunde, binnenhuisarchitectuur, energietechniek, installatietechniek en kunst ondergebracht;
2. het bureau Telematica en beveiliging (DGB/TB) is belast met de aanleg en onderhoud van elektronische netwerkstructuren waarover spraak- en datacommunicatie plaatsvindt;
3. het bureau huisvesting (DGB/HV) beheert de onroerend-goedportefeuille;
4. het bureau inkoop en logistiek (DGB/IL) beheert de roerende zaken (inclusief vervoermiddelen) en is intern consultant voor contractvorming en beheer;
5. het bureau Financieel Beheer (DGB/FB) toets meerjarenplanningen, projectvoorstellen en verwervingsvoorstellen van roerende- en onroerende zaken op financiële haalbaarheid en doelmatigheid en tekent voor de rechtmatigheid van uitgaven.

De bezetting in fte's is als volgt (gegeven het specifieke karakter van de Dienst Gebouwen Buitenland is niet gekozen voor de indeling in typen huisvestingstaken zoals bij de overige departementen, maar voor de indeling naar bureau's):

Bureau	fte's
Bouwzaken (DGB/BZ)	12
Telematica en beveiliging (DGB/TB)	10
Huisvesting (DGB/HV)	6
Inkoop en logistiek (DGB/IL)	8,5
Financieel Beheer (DGB/FB)	5
Administratieve ondersteuning	4,5
	-----+
totaal	46 fte's.

DGB is budgetverantwoordelijk voor vrijwel de gehele materiële begroting buitenland van het ministerie. De dienst autoriseert de haar regarderende delen van bestedingsplannen van de diplomatieke vertegenwoordigingen. Daarin worden onder een delegatieregeling zowel routinematige beheersuitgaven als o.m klachtenonderhoud, energiekosten en huren vastgelegd maar worden ook uitgaven zoals structureel onderhoud op basis van een vastgestelde werkomschrijving opgenomen. Daarmee stuurt DGB de AZ afdelingen van de vertegenwoordigingen aan, die o.m belast zijn met het facilitymanagement. Projecten van enige omvang maken deel uit van het DGB bestedingsplan. Deze projecten worden onder directie van DGB gedefinieerd, aanbesteed uitgevoerd, opgeleverd en met een beheersadvies overgedragen aan de gebruikers.

9. ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Binnen OC&W zijn diverse organisaties bij het huisvestingsproces betrokken. Het Facilitair Bedrijf van OC&W en m.n. de afdeling Gebouw & Techniek onderhoud met de betreffende diensten nauw contact m.b.t. onderstaande activiteiten:

Type Activiteiten:	Betrokken dienstonderdelen
Bepaling huisvestingsbehoefte	Facilitair Bedrijf i.o.m. de OC&W instanties.
Bepaling huisvestingsbeleid	Facilitair Bedrijf in afstemming met de Bestuursraad OC&W en met de Acc. man Rgd.
Aandragen huisvestingsoplossingen	Alle directies i.o.m Facilitair Bedrijf.
Verwerving en afstoting	Facilitair Bedrijf.
Technisch- en dagelijks beheer	Alle betrokken directies of instanties.

Alle diensten worden op directieniveau aangestuurd, waarbij het Facilitair Bedrijf met een centrale functie terugkoppelt naar de bestuursraad van OC&W.

In totaal zijn 28 fte's bij de huisvesting betrokken, waarvan 9 fte's bij het Facilitair Bedrijf van OC&W.

10. JUSTITIE

De van Justitie ontvangen gegevens zijn exclusief KLPD.

Bij Justitie zijn verschillende niveau's betrokken bij de huisvesting. Het betreffen de afdeling Facilitair Beheer, Huisvesting en Materieel en de Facilitaire Dienst (veld organisatie). Totaal zij ca. 430 fte's bij de huisvesting betrokken. Verdeelt over de typen taken krijgen we de volgende verdeling:

Type Taak	aantal fte's
-----	-----
bepaling huisvestingsbehoefte	8
beleid/allocatie	6
uitwerking huisvestingsoplossingen	30
verwerven/afstoten huisvesting	14
technisch beheer	54
dagelijks beheer	313
portefeuille management	5
	-----+
totaal	430

De relatief grote omvang van het aantal fte's in het dagelijks beheer is terug te voeren op het feit dat binnen de sector DJI per inrichting gemiddeld 3 mensen bezig is met dagelijksbeheer in verband met het zeer 'intensieve' gebruik van de huisvesting.

11. SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

De direktie Algemene Zaken is bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoordelijk voor de huisvesting.

Binnen de direktie Algemene Zaken is de afdeling Commerciële Inkoop, Beleid en Advies belast met het ontwikkelen en uitvoeren van het huisvestingsbeleid voor de perifere vestigingen (eind 1995 11 stuks). Het dagelijks beheer van die panden berust bij het desbetreffende hoofd van dienst.

Het Facilitair Bedrijf Gebouw is belast met het ontwikkelen en uitvoeren van het huisvestingsbeleid voor de hoofdvestiging van SZW (ca. 57.000m²; 1850 werkplekken). Dit bedrijf is tevens belast met het beheer en de exploitatie van dat pand.

Type Taak	aantal fte's	
	SWZ-hoofdv	Perifere vest.
-----	-----	-----
bepaling huisvestingsbehoefte		
beleid/allocatie		
uitwerking huisvestingsoplossingen}		
verwerven/afstoten huisvesting		
technisch beheer		
dagelijks beheer		
portefeuillemanagement		
totaal	39,4	12,5

*)Door SZW is aangegeven dat zowel in bij de hoofdvestiging (door FBG) als in de perifere vestigingen (door CIBA) alle typen taken aanwezig zijn. Een scheiding naar fte's kon echter niet worden gegeven.

12. VERKEER EN WATERSTAAT

De huisvestingsverantwoordelijkheid is binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat sterk gedecentraliseerd. Naast de decentrale organisaties houdt zich op centraal niveau de afdeling Facilitair Advies en Coördinatie (FAC) met de huisvesting bezig.

De afdeling FAC wordt aangestuurd door de bestuursraad. De decentrale (facilitaire) afdelingen door de HID's. Verdeeld over de typen taken ziet e.e.a. voor wat betreft de fte verdeling er als volgt uit:

Type Taak	aantal fte's
bepaling huisvestingsbehoefte	5
beleid/allocatie	2
uitwerking huisvestingsoplossingen	1
verwerven/afstoten huisvesting	nihil
technisch beheer	70
dagelijks beheer	*)
portefeuillemanagement	0,5
	-----+
totaal	78,5

*)Dagelijks beheer en technisch beheer zijn samen 70.

13. BINNENLANDSE ZAKEN

Bij Binnenlandse zaken wordt de huisvestingstaak (gebruikersfunctie) verzorgd door de afdeling Facilitaire Zaken (FAZ). Binnen deze afdeling bestaat een afdeling Huisvesting (17,5 fte's). Naast de activiteiten van de afdeling huisvesting zijn op de buitendiensten 6 fte's betrokken bij de huisvesting. Hetgeen totaal neerkomt op 23,5 fte's. Daarnaast zijn 29 fte's aanwezig voor de bewaking van het kerndepartement.

Type Taak	aantal fte's
bepaling huisvestingsbehoefte	
beleid/allocatie	
uitwerking huisvestingsoplossingen	
verwerven/afstoten huisvesting	23,5
technisch beheer	
dagelijks beheer	
portefeuillemanagement	
	-----+
totaal huisvesting	23,5
Bewaking	29
	-----+
totaal	52,5

Overzicht FTE's per departement:

Departement	Aantal fte's eigenaarsfunctie	Aantal fte's gebruikersfunctie	totaal aantal fte's
1. Defensie	1352		1352
2a. Financiën(kern)		8	8
2b. Financiën(bel. dienst)		96*)	96
3. Algemene Zaken		5	5
4. VROM (excl RGD)		13	13
5. Economische Zaken		86,5	86,5
6. VWS		19,5	19,5
7. LNV	zie ^)	73^)	73
8a. Bui. Zaken (kern)		42	42
8b. Bui. Zaken (bGB)	46^)		46
9. O & W		29	
10. Justitie		430	430
11. SZW		51,9	51,9
12 Verkeer & Waterstaat	zie^)	78,5^)	78,5
13 Binnenlandse Zaken		52,5+)	52,5
14. Rijksgebouwendienst	982		982
totaal	2380	984,9	3365

*)=inclusief 80 fte's dagelijks beheer op eenheden.

^)=geen onderscheid gemaakt tussen eigenaars- en gebruikersfunctie.

+)=inclusief 29 fte's bewaking.

Bijlage 4:

Notitie van de Rijksgebouwendienst inzake de besluitvorming door de ministerraad over de begroting rijkshuisvesting in het verleden

Budgettaire besluitvorming door de ministerraad in relatie tot lange termijn beheer van rijksgebouwen

1. Na de Tweede wereldoorlog is prioriteit gegeven aan investeringen in de woningbouw en infrastructuur. Voor de rijkshuisvesting waren derhalve weinig middelen beschikbaar. De huisvestingsbehoefte van de groeiende rijkdienst werd veelal opgevangen in oudere, vaak ondoelmatige panden. Daardoor ontstonden ruimtenood, dislokaties en in het algemeen een gebrekkige kwaliteit. Vanaf 1965 zijn meer middelen voor de rijkshuisvesting beschikbaar gesteld. Begroting en voorraad groeiden meer gelijkmatig. Er werd een eerste begin gemaakt met de sanering van de voorraad.

2. De eerste majeure bezuiniging op de huisvestingsbegroting vond plaats in 1976 in het kader van de 1%-operatie van het kabinet Den Uyl. Mede vanwege de vele nog altijd ontoereikende huisvestingssituaties liep na 1978 de begroting toch weer op.

3. Bij het aantreden van het kabinet Lubbers I werd, op basis van de in het regeerakkoord overeengekomen terugdringing van het financieringstekort, opnieuw besloten de investeringsartikelen fors te korten. Het kabinet wilde echter in de praktijk de noodzakelijke sanering van de huisvestingssituatie, met name in de Haagse regio, niet belemmeren. Daarom besloot het kabinet tegelijkertijd tot een eerste omvangrijk 'financial lease'-programma van in totaal 1 miljard gulden.

4. De derde grote bezuiniging op de begroting van de Rijksgebouwendienst vond plaats in 1987. Tegelijkertijd werd ook besloten een omvangrijk huisvestingsprogramma te starten, samenhangend met de reorganisatie van de Belastingdienst. Dit programma is in belangrijke mate gerealiseerd door middel van huuroplossingen. Dat is in overeenstemming met het beleid, dat in 1988 in het Rijkshuisvestingsplan I is vastgelegd, om de flexibiliteit van de voorraad te verbeteren door het vergroten van het percentage huurgebouwen. In het verleden werden bijna alle rijksgebouwen in eigendom verworven; uitsluitend in uitzonderingsgevallen werd gekozen voor huurcontracten.

5. Bij het aantreden van het kabinet Lubbers III werd het programma JR 120 ten behoeve van de uitbreiding en reorganisatie van de gerechtelijke organisaties toegevoegd. Bovendien heeft het kabinet vanaf 1987 herhaalde malen besloten tot een forse uitbreiding van de capaciteit van gevangeniszellen: CAP '96. Vanwege de effecten op het financieringstekort vond het kabinet dat de financiering van de JR 120- en CAP '96-bouwprogramma's ten behoeve van het ministerie van Justitie zoveel mogelijk moest plaatsvinden via 'operational lease'.

6. In 1993 is in het Rijkshuisvestingsplan II aangegeven dat de bestaande budgettaire kaders ontoereikend waren om de voorraad rijksgebouwen adequaat in stand te houden en de huisvesting aan te passen aan de veranderende organisatie van de rijkdienst. Het kabinet Lubbers III heeft besloten de budgettaire kaders te handhaven, en gaf er de voorkeur aan eventueel benodigde budgetten incidenteel toe te voegen aan de hand van concrete projecten, gekoppeld aan (reorganisatie)plannen van individuele ministeries. Voorts werd het eerdere besluit geformaliseerd dat opbrengsten uit verkoop van onroerend goed door de Dienst der Domeinen - verminderd met een franchise - ten goede komen aan de begroting rijkshuisvesting. Op die manier ontstaan financiële middelen voor de vervanging van gebouwen.

Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer over de Nota Onderhoud Rijksgebouwen (NOR) zijn in 1993 tevens structureel middelen aan de huisvestingsbegroting toegevoegd, maar alleen voor de technische instandhouding.

7. Gedurende het kabinet Lubbers III hebben generële bezuinigingen herhaalde malen hun doorwerking gehad op de begroting rijkshuisvesting. Dat geldt ook voor het niet toekennen van de prijscompensatie. Deze kortingen moesten voornamelijk worden afgewenteld op de investeringsartikelen. Kort op de huurartikelen was vanwege de lopende contracten niet mogelijk, terwijl kort op het onderhoud beleidsmatig onwenselijk was.

8. Het huidige kabinet Kok heeft besloten bij voorkeur geen gebruik meer te maken van huurconstructies. Thans bestaat de Rgd-voorraad voor 75% uit eigendomsgebouwen, voor 20% uit huur- en 'operational lease'-gebouwen, en voor 5% uit gebouwen met een 'financial lease'.

9. Uit dit overzicht van de besluitvorming door de ministerraad blijkt dat er in de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig meer projecten met minder uitgaven moesten worden gerealiseerd, met behulp van huur in plaats van à fonds perdu-financiering. Deze gang van zaken was voortdurend het gevolg van besluitvorming die was gericht op ombuigingen voor de korte termijn, zonder de strategische consequenties voor de waardeontwikkeling van het vastgoed op langere termijn te overzien. Deze besluitvorming heeft geleid tot:

- - -een verdubbeling van de omvang van het begrotingsartikel 'huur en lease' in de komende planperiode vergeleken met de situatie in 1987;
- - -en een sterk dalend niveau van het investeringsartikel van fl. 860 miljoen in 1995 tot fl. 100 miljoen over enkele jaren.

Bijlage 5:

**Brief van de DG-Rijksgebouwendienst dd. 29 september 1995 over
meerjarige financiële verkenningen**



Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Rijksgebouwendienst
Directie Huisvestingsbeleid
Postbus 20952, 2500 EZ 's-Gravenhage
Telefoon (070) 3393939
Kantooradres: Koningin Julianaplein 2
Fax-post (070) 3391036

**Aan de voorzitter en leden van de
Werkgroep financieringssysteem
rijkshuisvesting**

Uw kenmerk

Uw brief

Kenmerk

Datum

454.950556

29 september 1995

Onderwerp

Meerjarige verkenningen

In de vergadering van de werkgroep van 29 augustus jl. is gesproken over de beschikbare financiële middelen voor rijkshuisvesting, vergeleken met de huisvestingsbehoefte. Daarbij is zowel naar het verleden als naar de toekomst gekeken.

Wat het verleden betreft, is stilgestaan bij de oorzaak waarom in de afgelopen jaren lagere bedragen in de rijkshuisvestingsbegroting zijn opgenomen dan nodig was volgens de raming van de behoefte. In het concept-rapport van de werkgroep wordt daarvoor een uitgebreide verklaring gegeven. Kort gezegd komt het er op neer, dat de rijkshuisvestingsbegroting sinds het begin van de jaren tachtig herhaalde malen is getroffen door generale bezuinigingen, door het niet toekennen van prijscompensatie, en door kortingen op investeringsartikelen. Er is gekort op onderhoud omdat enkele nieuwbouwprojecten van groter belang werden geacht. Kortten op huurartikelen was contractueel niet mogelijk. Tegelijkertijd is het bouwprogramma fors uitgebreid met cellen, rechtbanken, en een aantal ministeriegebouwen, die grotendeels zijn gefinancierd met huur- en leasecontracten. Voor de eerste nieuwe gevangenissen zijn geen extra middelen gevoteerd, maar deze zijn betaald uit de lopende rijkshuisvestingsbegroting ('SACRI-programma'). De politieke aandacht voor het achterstallig onderhoud (motie!) heeft opnieuw tot verschuivingen binnen de begroting geleid, ten koste van het investeringsartikel. De effecten van deze besluitvorming werken door in de huidige meerjarenbegroting.

In de tweede plaats is met het oog op de toekomst gevraagd inzicht te krijgen in de budgetten die de komende vijftien jaar nodig zijn voor een adequaat rijkshuisvestingsbeleid. Ter voorbereiding van het concept-Rijkshuisvestingsplan III, dat naar verwachting medio 1996 wordt vastgesteld, is een aantal verkennende berekeningen gemaakt. Daarover moet nog besluitvorming plaatsvinden. Ook ik heb mijn standpunt over de berekeningen nog niet bepaald.

Omdat het hier gaat om verkennende berekeningen op basis van meerdere scenario's zijn enige verduidelijkende kanttekeningen op hun plaats. Daarbij wijs ik er op dat de berekeningen zijn gemaakt vanuit de huidige situatie, waarbij wordt gestuurd op de uitgaven voor rijkshuisvesting, niet op doorberekening van reële kosten.

Sturen op uitgaven of op kosten?

In de werkgroep is primair de vraag aan de orde of het mogelijk is de doelmatigheid van de rijkshuisvesting te verbeteren door middel van wijziging van het besluitvormingsmodel. Daarbij worden de volgende overwegingen gehanteerd:

- - - In het huidige besluitvormingsstelsel worden de huisvestingsbelangen van alle ministeries gezamenlijk afgewogen. De uitgaven op de rijkshuisvestingsbegroting vormen samen met de normering de randvoorwaarden waarbinnen de verdeling van (de middelen voor) rijkshuisvesting gebeurt. Er wordt gestuurd op 'input-gegevens'.
- - - Er is een aangepast stelsel denkbaar, waarin de ministeries een grotere eigen beslissingsverantwoordelijkheid krijgen over de urgentie van hun huisvestingsbehoefte en hoeveel geld ze daarvoor op hun eigen begroting willen reserveren. De ministeries huren hun huisvesting van de centrale Rijksgebouwendienst, die de reële kosten doorberekent. Zo'n 'huurders - verhuurder model' biedt mogelijkheden om zowel huurder als verhuurder te prikkelen tot een grotere doelmatigheid, mits zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bedrijfseconomische methoden. Binnen de keuzevrijheden van integraal management kunnen managers huisvestingsbelangen afwegen tegen andere aspecten van bedrijfsvoering. Kostenconsequenties van huisvestingsbeslissingen worden zichtbaar gemaakt en worden doorberekend aan huurder c.q. verhuurder. Er wordt gestuurd op 'output-gegevens': de manager wordt afgerekend op de realisatie van zijn produkt, niet op de onderlinge verdeling van de daarvoor beschikbare middelen.

Het essentiële verschil tussen deze twee besluitvormingsstelsels is sturen op uitgaven dan wel op kosten.

Sturen op uitgaven met centrale allocatie

In de huidige situatie vindt sturing plaats op uitgaven, waarvan de hoogte wordt vastgesteld in de rijkshuisvestingsbegroting. Ten gevolge van de bovengenoemde besluitvorming in het verleden, is de omvang van de huidige meerjarenbegroting er op gebaseerd dat voldoende middelen aanwezig zijn om de huidige rijksgebouwen te onderhouden, maar niet om de voorraad rijksgebouwen aan te passen aan de veranderende functionele eisen van de gebruikers.



Met andere woorden, met deze uitgaven kunnen de bestaande rijksgebouwen in hun huidige technische staat worden gehouden, maar er kan geen vervanging of aanpassing van gebouwen of onderdelen daarvan plaatsvinden. Dit kan resulteren in een toenemende discrepantie tussen hetgeen de rijksgebouwen bieden en hetgeen de ministeries nodig hebben voor hun bedrijfsvoering. Tevens vermindert de economische waarde van de voorraad rijksgebouwen op termijn ten opzichte van andere gebouwen op de vastgoedmarkt.

Binnen het huidige systeem zijn die consequenties politiek aanvaard. Pas als de prioriteit zo extreem is dat handhaving in de bestaande huisvesting niet meer kan (technisch, ARBO of brandweer) lijkt een investeringsclaim succesvol. In de meeste gevallen heeft de Rijksgebouwendienst dit moeten oplossen door slecht eigendom te verkopen en goede gebouwen te huren.

De regering heeft in het kader van het Rijkshuisvestingsplan II, dat in 1993 door de Tweede Kamer is aanvaard, nog eens herbevestigd de huidige budgettaire kaders te willen handhaven. De Ministerraad heeft er toen voor gekozen niet structureel budgetten aan de rijksbegroting toe te voegen voor functionele aanpassing van de voorraad rijksgebouwen. Hij gaf er de voorkeur aan eventueel benodigde budgetten incidenteel toe te voegen aan de hand van concrete projecten, gekoppeld aan (reorganisatie)plannen van de individuele ministeries.

Het huidige kabinet heeft recent bij de behandeling van de ontwerp-begroting rijkshuisvesting 1996 de claim afgewezen, die de minister van VROM heeft ingediend voor concrete (her)huisvestingsplannen van verschillende ministeries.

De mededeling vanuit de Rijksgebouwendienst dat er te weinig geld voor toekomstige renovaties en vervanging is, kan in het huidige systeem dan ook voor kennisgeving worden aangenomen.

Sturen op kosten

Dat wordt echter geheel anders in een situatie waarin een reëel 'huurders - verhuurder model' ontstaat, waarin het management van een onderdeel van de rijksdienst stuurt op basis van afweging van integrale kosten en baten. De integrale manager weegt zijn huurkosten af tegen andere bestedingsmogelijkheden van de voor hem beschikbare middelen, en tracht te optimaliseren tussen zijn kosten - waaronder de huursom - en zijn baten. Wil er daarbij sprake zijn van een reële afweging tussen bijvoorbeeld materiële, personele en huisvestingskosten, dan moeten niet alleen de werkelijke kosten zichtbaar worden gemaakt. Voor de huisvestingskosten betekent dat ook, dat een zodanige toerekening van alle kostenelementen plaatsvindt dat er een relatie bestaat tussen de hoogte van de huursom enerzijds en de lokatie, omvang, kwaliteit en duur van het gehuurde / verhuurde gebouw anderzijds. De huren moeten dus behalve de historische kosten ook de reële verhouding met door de manager te kiezen alternatieven weergeven.



Ons kenmerk

Datum

Vervolgblad nr.

Op termijn zal de Rijksgebouwendienst gebouwen uit de voorraad tegen reële huurbedragen moeten verhuren en trachten de samenstelling van de voorraad zo aan te passen dat deze maximaal overeenstemt met de (verwachte) vraag van de huurders. Deze dienst dient daarvoor o.a. te beschikken over een kapitaaldienst met leningsfaciliteit. Ook de Rijksgebouwendienst zal moeten optimaliseren tussen (verwervings)kosten en (huur)baten, wil er van een zinnig en verstandig beheer van de kapitaalgoederen sprake zijn. Als een centraal toezicht- en allocatiesysteem wordt vervangen door een systeem van financiële relaties en prikkels, dan dient dit laatste reëel te werken. Anders is het geen alternatief.

Om in zo'n stelsel te komen tot een reële vaststelling van de huursommen moet de Rijksgebouwendienst op een bedrijfseconomische wijze de 'eigenaarskosten' en incidentele baten van verwerving, beheer, en afstoot berekenen. Op hoofdlijnen gaat het om de kosten van rente en afschrijving (of huur in het geval van op de vastgoedmarkt gehuurde panden), en van onderhoud en beheer:

- - - Voor het berekenen van de rentekosten dienen alle historische uitgaven bekend te zijn. Omdat uitgaven echter nooit gerelateerd aan een gebouw zijn geadministreerd, is het in veel gevallen pragmatischer de huidige waarde op een eenvoudige wijze te bepalen.
- - - De jaarlijkse onderhouds- en beheerskosten zijn met een redelijke mate van nauwkeurigheid bekend.
- - - Om tenslotte de afschrijvingskosten te bepalen, is het noodzakelijk een inschatting te maken van de economische levensduur van de gebouwen. Daarvoor zijn aannames nodig ten aanzien van de dynamiek in de vraag c.q. het tempo van functionele veroudering van de voorraad rijksgebouwen. Bij deze aannames kunnen scenario's behulpzaam zijn.

De Rgd heeft twee scenario's naast de bestaande meerjarencijfers opgesteld. Die zijn gebaseerd op verschillende inschattingen van de termijnen waarbinnen gebouwen of onderdelen moeten worden vervangen, en dus op verschillende afschrijvingstermijnen. Als verkenning is berekend welk niveau van uitgaven nodig zou zijn, vergeleken met de huidige meerjarencijfers:

0. *De bestaande meerjarencijfers* waarin de voorraad rijksgebouwen wel wordt onderhouden, maar niet wordt vernieuwd. Er wordt uitgegaan van zeer langlopende huurcontracten en navenant lange afschrijvingstermijnen.
1. *Een sober / doelmatig scenario*, waarin er wel een behoorlijke dynamiek is van reorganisaties, verplaatsingen, samenvoegingen en (technische) modernisering, maar waarin deze dynamiek terughoudend wordt vertaald in wijzigingen van de rijkshuisvesting. Ten opzichte van de huidige meerjarencijfers is hiervoor op den duur jaarlijks een extra bedrag in de orde van grootte van fl. 400 tot fl. 480 miljoen nodig.
2. *Een marktconform scenario*, waarin de meeste vraagveranderingen actief worden gevolgd of zelfs worden ondersteund door middel van huisvestingsmutaties, zoals in de markt gebruikelijk is. Ten opzichte van de huidige meerjarencijfers is hiervoor jaarlijks een extra bedrag in de orde van grootte van fl. 650 tot fl. 730 miljoen nodig.

Het is onjuist om bij scenario's voor een reële huurders-verhuurdersrelatie te spreken van extra uitgaven. Ook in de huidige situatie moeten deze uitgaven in de toekomst worden gedaan. Daarvoor zullen door de Ministerraad extra middelen per project aan de rijkshuisvestingsbegroting moeten worden toegevoegd. Het is immers niet realistisch te stellen dat de huidige voorraad rijksgebouwen in de toekomst niet zal wijzigen. Het huidige systeem laat echter een "wie dan leeft, die dan zorgt"-beleid toe.

In scenario's wordt het gewenste uitgavenniveau berekend, vergeleken met het beschikbare budget. Eventuele budgettaire bijsturing zou met een geleidelijke verhoging per jaar kunnen plaatsvinden, mede omdat het huidige tempo van voorbereiding en uitvoering van projecten niet zo snel kan worden opgevoerd. Onderdeel van de rapportage van de werkgroep zou mijns inziens moeten zijn hoe het overgangstraject er in de tijd begrotingstechnisch en financieringsgewijs uitziet. Anders zou er sprake kunnen zijn van een zeer invalide besluitvorming.

Slotbeschouwingen

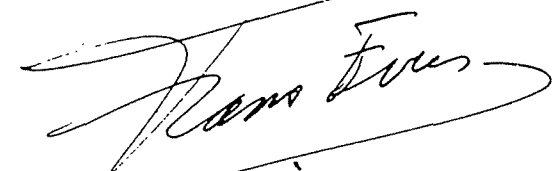
Het voorgaande betekent dat een eventuele stelselwijziging naar een 'huurders - verhuurder model' een principiële verandering inhoudt van het sturen op uitgaven naar het sturen op kosten. De huisvestingskosten dienen dan wel compleet en reëel te zijn, op een bedrijfseconomische wijze gerelateerd aan in de markt gangbare kenmerken.

In beide systemen is er - ex post - sprake van kosten. In het huidige systeem wordt de voorkeur gegeven aan ex ante sturing op uitgaven en worden de kosten incidenteel (in ex post en ex ante beleidsevaluaties, zoals bijvoorbeeld in het Rijkshuisvestingsplan) zichtbaar gemaakt.

In het 'huurders - verhuurder model' wordt ex ante gestuurd op reële kosten. Die moeten zichtbaar worden gemaakt. Daarvoor moet een keuze worden gemaakt uit één van de beschreven scenario's, die vervolgens kan worden vertaald in de (huur)kostprijzen.

Een voorkeur c.q. een keuze voor enig scenario moet zijn gerelateerd aan de verwachte / gewenste dynamiek van de rijksdienst (= vraag) en stelt omgekeerd ook weer eisen aan een daarbij passend besturingssysteem voor de rijkshuisvesting.

Met vriendelijke groeten,
de Directeur-Generaal van de Rijksgebouwendienst,



mr. F.W.R. Evers



Project : RHP III / Heroverweging
Auteurs : C. Wassenaar (DHB/VB), G. Ooms (DHB/VB)
Betreft : Verkenning financiële behoeften rijkshuisvesting
Datum : 18 september 1995

Inleiding

Deze notitie is bedoeld om inzicht te geven in de cijfermatige onderbouwing van de raming van de voor vervangingsinvesteringen benodigde middelen.

De notitie is als volgt opgebouwd:

Eerst wordt uiteengezet welke factoren op het niveau van een individueel pand invloed hebben op de hoogte van de uitgaven voor onderhoud en vervanging. Deze uitgaven worden vergeleken met de structurele kosten, d.w.z. afschrijvingen.

Vervolgens wordt aangegeven welke factoren van invloed zijn op het niveau van de totale voorraad rijkshuisvesting. Daarbij worden een aantal veronderstellingen gemaakt over toekomstige ontwikkelingen en over het te voeren beleid. Dit leidt tot drie scenario's.

Tot slot worden de benodigde middelen afgezet tegen de beschikbare budgetten.

Onderhouds- en vervangingsbehoefte op pand niveau

De onderhoudsbehoefte bestaat enerzijds uit dagelijks onderhoud en anderzijds uit het planmatig onderhoud. Het dagelijks onderhoud bedraagt f15,- per m2 bvo.

De omvang van het planmatig onderhoud en de vervangingsbehoefte wordt bepaald door de levensduur van de verschillende bouwelementen en het aandeel van deze bouwelementen in de totale investeringskosten. Vervanging kan zelfs betekenen dat een gebouw geheel vervangen wordt, door het te herbouwen op een andere lokatie.

Het type gebouw is sterk van invloed op het aandeel van de verschillende bouwelementen in de totale investering en de levensduur. Met name de specifieke gebouwen hebben een hogere installatiegraad en de levensduur van het inbouwpakket is langer.

De relevante bouwelementen, het aandeel in de totale investeringskosten en de levensduur, c.q. afschrijvingstermijnen zijn de volgende:

Tabel 1: Overzicht aandeel van bouwelementen in investering en afschrijvingstermijnen

Gebouwdeel	aandeel investering % totaal	economische levensduur/ afschrijvingsperiode in jaren
casco ruwbouw	20-25%	50-60 jaar
casco afbouw (gevel, dak)	25-35%	20-30 jaar
installaties	15-30%	15-20 jaar
inbouwpakket	10%	10 jaar
grond	15%	n.v.t. (waardevast)

Deze cijfers zijn in overeenstemming met de rekenwaarden die in februari 1995 tussen Rgd en IRF zijn overeengekomen in het Beleidskader Huren en Financieringsvormen.

De veroudering van de gebouwdelen leidt tot onderhouds- en vervangingsuitgaven op verschillende tijdstippen in de levenscyclus van een gebouw. In tabel 2 is een gecompriemd overzicht gegeven van de te onderkennen onderhouds- en vervangingscycli.

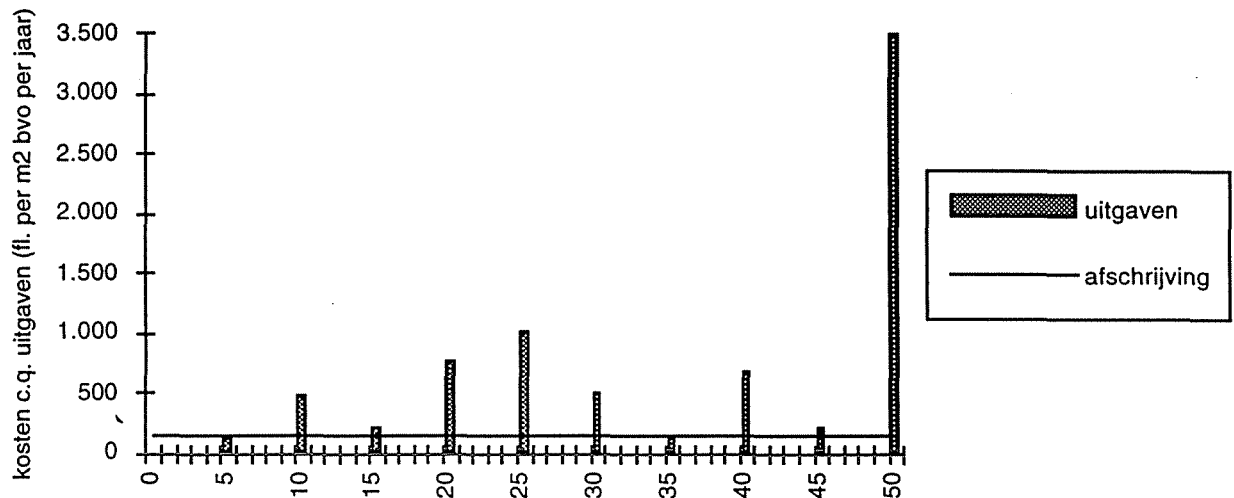
Tabel 2: Overzicht onderhoud- en vervangingscycli

- de jaarlijkse cyclus, o.a. contractonderhoud aan installaties;
- 5 jaarscyclus, o.a. buitenschilderwerk;
- 10 jaarscyclus, veranderingen inbouwpakket als gevolg van gebruikswijziging
- 15/25 jaarscyclus, o.a. de vervanging van dakafwerking en technische installaties;
- 25/50 jaars cyclus, o.a. vervangen van de buitenkozijnen en distributiesystemen van installaties.
- > 50 jaars cyclus, o.a. herstel van het casco.

Het is gebruikelijk om vanuit een bedrijfseconomische optiek de jaarlijkse kosten van onderhoud en vervanging uit te drukken als een jaarlijks percentage van de oorspronkelijke investering. Dit is het afschrijvingspercentage. Op basis van de hierboven genoemde aandelen en afschrijvingsperiodes kan worden berekend dat de jaarlijkse afschrijving ca f 150,- per m2 bvo per jaar bedraagt. Indien op het niveau van een afzonderlijk gebouw wordt gekeken dan wordt zichtbaar dat de uitgaven voor onderhoud en vervanging in de tijd niet gelijk lopen met de jaarlijkse kosten.

In onderstaande grafiek zijn de uitgaven voor onderhoud en vervanging, en de kosten van afschrijving, weergegeven bij een beschouwingsperiode van 50 jaar en een initiële investering van f 3500,- per m2 bruto vloeroppervlakte (bvo) (excl. grond, incl. honoraria en incl. BTW).

Figuur 1: Vergelijking uitgaven onderhouds- en vervangingsbeleid met kosten gebaseerd op afschrijving



In de praktijk betekent dit dat er voor individuele panden een reservering voor onderhoud en vervanging moet plaatsvinden. Indien een groot aantal gebouwen of een hele portefeuille wordt beschouwd is het meestal zo dat de totale jaarlijkse afschrijvingskosten voldoende zijn om de totale jaarlijkse uitgaven met elkaar in evenwicht te brengen. Dat is echter afhankelijk van de kenmerken van de portefeuille. In de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan.

De voorraad rijkshuisvesting

De totale portefeuille van de Rijksgebouwendienst bestaat per 1 januari 1995 uit 5,9 mln. m2 bruto vloeroppervlakte (BVO). De onderhouds- en vervangingsbehoefte is afhankelijk van de volgende factoren:

- betreft het een zgn. strategisch of een niet-strategisch pand;
- de leeftijd van de pand;
- de eigendomssituatie van een pand;
- compensatie RTR

In de portefeuille is onderscheid gemaakt tussen de strategische en de niet-strategische voorraad. Een dergelijk onderscheid is bepalend voor de periode waar naar verwachting het pand onderdeel blijft uitmaken van de rijksportefeuille en is daarmee ook van invloed op het benodigde onderhouds- en vervangingsniveau.

Als criteria om het strategische deel van de voorraad te bepalen gelden:

- de gebruiksduur. De verwachting moet zijn dat het pand langer dan 15 jaar in portefeuille gehouden wordt. Dit is afhankelijk van de huidige gebruikers van het pand en de kwaliteit die bepaald wordt door de lokatie, de functionaliteit (indeelbaarheid) en de architectonische status;
- de lokatie: strookt deze met het vestigingsbeleid van de rijksoverheid en het mobiliteitsprofiel van de potentiële gebruiker(s);
- de kwaliteit van het pand; is het pand op basis van bedrijfseconomische afwegingen geschikt te maken voor verschillende gebruikers.
- clustering: maakt het pand deel uit van een cluster rijks panden waardoor groei en krimp van organisaties in de directe omgeving kan worden opgevangen;
- de monumentale status: behoort het pand tot de zogenaamde 'categorie 1 monumenten'.
- de specifieke panden, daar waar het pand een sterke relatie heeft met het bedrijfsproces en een logische volgende gebruiker niet voorhanden is (musea, DJI, paleizen, Hoge Colleges van Staat, RIVM);

Alle andere panden behoren tot het niet-strategische deel van de portefeuille. In principe komen de niet-strategische panden in aanmerking om te worden afgestoten of is met name de huisvestingsbehoefte op termijn niet zeker.

In het niet-strategische deel van de portefeuille is het beleid gericht op instandhouden, waarbij er van wordt uitgegaan dat de panden op termijn worden afgestoten. De investeringen in dit gedeelte van de portefeuille worden bepaald door hetgeen noodzakelijk is voor het functioneren van de te huisvesten organisatie. Alleen kort-cyclische activiteiten worden meegenomen, lang cyclische activiteiten blijven buiten beschouwing omdat de verwachting bestaat dat deze investeringen bij verkoop niet terugverdiend zullen worden.

Tabel 3: Verdeling portefeuille strategisch versus niet-strategische panden per 1/1/1995

	Specifiek	Kantoor	Totaal
Strategisch eigendom en lease	1,7	1,8	3,5
Strategisch huur	0,1	0,3	0,4
Niet-strategisch eigendom en lease	0,25	0,85	1,1
Niet strategisch huur	0,05	0,85	0,9
Totaal	2,1	3,8	5,9

Ontwikkelingen in de vraag, tegenvallende verkoopopbrengsten of wijzigingen in monumenten- en lokatiebeleid kunnen van invloed zijn op de wijze waarop met de niet-strategische voorraad wordt omgegaan. Tevens kunnen hierdoor de criteria veranderen die bepalen of delen van de portefeuille al dan niet tot het strategische voorraad kunnen worden gerekend. Vooralsnog is met deze verandering geen rekening gehouden.

In de onderscheiden scenario's is rekening gehouden met een verschuiving binnen de portefeuille; deze vindt plaats van het niet-strategische deel naar het strategische gedeelte van de eigendoms- en leasepanden. De omvang van de strategische en niet-strategische huurpanden wordt constant verondersteld.

De samenstelling van de huidige rijksportefeuille wordt gekarakteriseerd door een groot aandeel panden dat gebouwd is in de periode vóór 1979. Ruim 70 % van de strategische m2 bvo is ouder dan 16 jaar.

Tabel 4: De leeftijdsopbouw van de strategische voorraad, eigendom en lease in m2 BVO per 1/1/1995

Jaarklasse	Eigendom		Lease		Eigendom/Lease	
1000-1899	600.000	m2	0	m2	600.000	m2
1900-1949	700.000	m2	0	m2	700.000	m2
1950-1959	130.000	m2	0	m2	130.000	m2
1960-1969	320.000	m2	0	m2	320.000	m2
1970-1979	770.000	m2	0	m2	770.000	m2
1980-1989	600.000	m2	60.000	m2	660.000	m2
1990-1994	160.000	m2	220.000	m2	380.000	m2
Totaal	3.280.000	m2	280.000	m2	3.560.000	m2

Ook de eigendomssituatie is van invloed op de behoefte aan financiële middelen om het kwaliteitsniveau van de portefeuille te handhaven. Onderhoudskosten van eigendoms- en leasepanden liggen hoger dan voor huurpanden. In geval van huur komt tenslotte een gedeelte van de onderhoudskosten voor rekening van de verhuurder. Momenteel is ruim 20 % van de portefeuille gehuurd.

Compensatie RTR

De Rgd heeft afspraken gemaakt met de departementen en de markt over de verdeling tussen eigenaars en huurderstaken. Dit betekent dat momenteel de middelen voor de inbouwpakketten op de begroting van de Rgd staan hetgeen in een huurders- verhuurderssituatie binnen de rijkshuisvesting herzien dient te worden.

Bij de monumenten en specifieke panden neemt de Rgd een groter deel van het onderhoud voor haar rekening. Bij monumenten wordt dit gevoed door de verantwoordelijkheid van de Rgd voor het cultuurbehoud, waardoor het onderhoud van het interieur (vaste inrichting gebruiker en toplagen binnen) ten laste komt van de Rgd begroting. De jaarlijkse uitgaven bedragen f 30 mln ten laste van de Rgd.

Drie scenario's

Op basis van het voorgaande zijn drie scenario's uitgewerkt om de onderhouds- en vervangingsbehoefte van de komende jaren inzichtelijk te maken. Voor de verschillende scenario's zijn de volgende veronderstellingen gehanteerd

Bestaande meerjarencijfers-scenario

Met het bestaande meerjarencijfers-scenario wordt het in de Nota Onderhoud Rijkshuisvesting (NOR; 1992) ingezette beleid voortgezet. Dit beleid is er op gericht om de geconstateerde onderhoudsachterstand in te lopen en een acceptabele onderhoudswerkvoorraad aan te houden. Daarvoor heeft binnen de begroting van de Rijksgebouwendienst een herschikking plaatsgevonden en zijn er middelen aan de Rgd begroting toegevoegd. De in de NOR ingezette beleid leidt tot een daling van de onacceptabele onderhoudsvoorraad vanaf 1995.

De (in de NOR) gehanteerde cijfers zijn in het bestaande meerjarencijfers-scenario gecorrigeerd voor recente ontwikkelingen in de voorraad, zoals de extra uitbreiding van het aantal gevangeniszellen. De berekende uitgaven zijn bijna volledig bedoeld voor kort cyclisch onderhoud aan installaties en casco afbouw.

Doordat er geen rekening wordt gehouden met aanpassingen van de voorraad als gevolg van organisatiewijzigingen bij de departementen en met de vervanging van het inbouwpakket, zal dit scenario naar verwachting (beschreven in het RHP II) leiden tot een toenemende discrepantie tussen een statische voorraad en een functioneel-dynamische vraag, wat tot verstoring kan leiden van het bedrijfsproces bij de gebruikers.

Het voortgezette, in de NOR, afgesproken onderhoudsbeleid maakt geen onderscheid tussen een strategische en een niet-strategische voorraad.

Sober en doelmatige scenario

Het sober en doelmatige scenario gaat uit van een dynamische, zich vernieuwende rijksdienst. Vanwege ontwikkelingen in regelgeving en bedrijfsprocessen nemen de functionele eisen toe. Het strategisch deel van de voorraad wordt daarop aangepast; ten dele in de vorm van alternatieve kantoorconcepten. Dit scenario is gebaseerd op de ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan in de rijkshuisvesting. De thans waargenomen mutatiegraad in het gebruik en in de voorraad wordt constant verondersteld.

In tegenstelling tot het marktscenario zullen vraag wijzigingen niet in alle gevallen leiden tot wijzigingen in de portefeuille. Daardoor wordt als gemiddelde levensduur voor de gebouwen een periode van 50 jaar aangehouden.

Bij dit scenario wordt er nadrukkelijk voor gekozen om alleen het strategische deel van de voorraad aan te passen. Aan het niet-strategische deel worden in afwachting van afstoot en vervanging alleen de voor de bedrijfsprocessen hoogst noodzakelijke aanpassingen gedaan.

Markt scenario

Bij dit scenario wordt voor de strategische voorraad uitgegaan van een binnen de markt door commerciële vastgoedpartijen gehanteerde vervangingsstrategie. Bij deze benadering reageert de portefeuille direct op de veranderingen in de vraag. De gemiddelde levensduur van gebouwen komt hierdoor op 25 jaar. Dit betekent dat gemiddeld na een periode van 25 jaar het gebouw of wordt vervangen door nieuwbouw of tot een grootschalige renovatie wordt overgegaan.

Evenals binnen het sober en doelmatige scenario wordt er bij dit scenario nadrukkelijk voor gekozen om alleen het strategische deel van de voorraad aan te passen. Binnen die periode vinden aanpassingen aan het gebouw plaats om technische en functionele kwaliteit van het gebouw op niveau te houden.

Aan het niet-strategische deel worden in afwachting van afstoot en vervanging alleen de voor de bedrijfsprocessen hoogst noodzakelijke aanpassingen gedaan.

De drie scenario's vergeleken

De verschillen tussen de drie scenario's komen kort samengevat op het volgende neer:

Het verschil tussen het bestaande meerjarencijfers-scenario en de beide andere scenario's heeft vooral betrekking op de invloed van organisatiewijzigingen in de voorraad. Bij het meerjarencijfers-scenario wordt uitgegaan van een afwezigheid van vraag-dynamiek en is het beleid er op gericht om slechts op grond van technische overwegingen over te gaan tot onderhoudsactiviteiten. In dit scenario is geen ruimte voor vervangingsuitgaven.

Bij de beide overige scenario's is rekening gehouden met dynamiek die aansluit bij de huidige ervaringen in de rijkshuisvesting. Het verschil tussen het sobere en doelmatige scenario en het marktscenario is vooral gelegen in de mate waarin de voorraad wordt gewijzigd op basis van veranderingen in de programma's van eisen en daarmee de aanname over de functionele levensduur van gebouwen. Deze is in het marktscenario ongeveer de helft van die in het sobere en doelmatige scenario, waarin sprake is van een

temperende invloed door de portefeuille-houder. In een geheel marktconforme benadering zal een veel kortere levensduur het gevolg zijn van vraag-volgende wijzigingen in de portefeuille.

In onderstaande tabellen zijn de relevante grootheden voor de 3 scenario's nog eens weergegeven.

Tabel 5: Vergelijking uitgangspunten vervangingsbeleid

	bestaande meerjaren- cijfers-scenario	sober en doelmatig scenario	marktscenario
<u>Strategische voorraad</u>			
- karakterisering beleid	uitsluitend technisch onderhoud	sober en doelmatig	marktbenadering
- levensduur panden	100 jaar	50 jaar	25 jaar
- gemiddelde levensduur			
- casco ruwbouw	100 jaar	50 jaar	25 jaar
- casco afbouw	50 jaar	20-30 jaar	20-25 jaar
- installaties	20 jaar	20 jaar	15 jaar
- inbouwpakket kantoren	50 jaar	10 jaar	10 jaar
- inbouwpakket specifiek	50 jaar	30 jaar	25 jaar
- grond	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
<u>Niet strategische voorraad</u>			
- karakterisering beleid	uitsluitend technisch onderhoud	op termijn afstoot	op termijn afstoot
<u>Huurpanden</u>			
- gemiddelde afschrijving inbouwpakket kantoren	n.v.t.	10 jaar	10 jaar

Tabel 6: Vergelijking opbouw voorraad tussen scenario's per 1/1/1995 en 1/1/2005

	per 1/1/1995	per 1/1/2005
Voorraad (in miljoen m2 BVO)		
Strategisch (eigendom/lease)	3,5	3,9
Huurpanden (strategisch/niet strategisch)	1,3	1,3
Niet Strategisch (eigendom/lease)	1,1	0,7

Benodigde en beschikbare middelen

In de eerste paragraaf is aangegeven dat bij een voldoende grote portefeuille die qua leeftijdsopbouw voldoende spreiding vertoont, de totale jaarlijkse uitgaven voor onderhoud en vervanging gelijk zullen zijn aan de jaarlijkse afschrijvingskosten. Dit verschijnsel wordt ook wel aangeduid met de term ideaalcomplex. De rijkshuisvestingsvoorraad is slechts ten dele een ideaalcomplex, zoals blijkt uit de tabel 4 waarin de leeftijdsopbouw van de strategische voorraad is weergegeven.

Er is voor gekozen, gezien de onevenwichtige opbouw van de voorraad, uit te gaan van de zgn. "uitgavenmethode". Bij deze methode is op basis van de kwaliteit van de gebouwen, op basis van onderhouds- en vervangingscycli, bepaald welke uitgaven er in de toekomst noodzakelijk zijn, en wanneer deze plaatsvinden. De onderhouds- en vervangingsuitgaven worden bij een ouder wordende leeftijd meer en meer bepaald door uitgaven veroorzaakt door lang-cyclische activiteiten. Deze activiteiten (zie hiervoor tabel 2) vergen hogere uitgaven per m2 bvo dan kort cyclische activiteiten. Door de onevenwichtige leeftijdsopbouw van de voorraad betekent dit dat de jaarlijks benodigde uitgaven niet volledig in de pas lopen met de jaarlijkse afschrijvingskosten.

De onderhouds- en vervangingsuitgaven zijn afgezet tegen de beschikbare middelen op de Rgd begroting. Daarbij moet worden bedacht dat er jaarlijks aanzienlijke bedragen worden overgeboekt door de departementen voor het realiseren van bepaalde huisvestingsprojecten. Deze overboekingen vinden echter niet op lange termijn plaats, maar hebben betrekking op eerste twee a drie jaar van de lopende planperiode. In de schatting van de beschikbare middelen is geen rekening gehouden met eventuele toekomstige overboekingen.

Onderstaand is voor elk scenario aangegeven wat de raming is van de benodigde uitgaven, en van de beschikbare middelen. Tevens is aangegeven wat de verschillen op jaarbasis zijn. De verschillen zijn nihil tot ca f 731 mln, afhankelijk van het scenario en het jaar.

Tabel 6: Vergelijking benodigde en beschikbare middelen bestaande meerjarencijfers-scenario (bedragen in miljoen gulden per jaar, incl. BTW, prijspeil 1995)

	1995	2000	2005	2010	2015
Omvang totale portefeuille (in miljoen m2 BVO)	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9
facet-programma's (O&E artikel)		28	28	28	28
dagelijks onderhoud (O&E artikel)		77	75	75	75
planmatig onderhoud (O&E artikel)		114	142	142	142
totaal benodigd voor onderhoudsbeleid		219	245	245	245
benodigd voor huur en lease (incl JR)		450	450	450	450
gereserveerd voor IKR (incl JR)		88	88	88	88
benodigd voor RTR		0	0	0	0
totaal benodigd		757	783	783	783
totaal beschikbaar*		757	757	757	757
tekort		0	26	26	26

**bron ontwerp-begroting 1996, versie 4 augustus 1995*

Tabel 7: Vergelijking benodigde en beschikbare middelen Sober en doelmatig scenario (bedragen in miljoen gulden per jaar, incl. BTW, prijspeil 1995)

	1995	2000	2005	2010	2015
Omvang totale portefeuille (in miljoen m2 BVO)	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9
vervangingsbeleid strategisch	499	565	595	626	653
vervangingsbeleid huurpanden	52	52	52	52	52
vervangingsbeleid niet-strategisch	75	60	51	51	51
totaal benodigd Vervangingsbeleid	627	678	698	729	757
benodigd voor huur en lease	333	450	450	450	450
benodigd voor RTR	30	30	30	30	30
totaal benodigd	990	1158	1178	1209	1237
totaal beschikbaar*		757	757	757	757
tekort		401	420	451	479

**bron ontwerp-begroting 1996, versie 4 augustus 1995*

*Tabel 8: Vergelijking benodigde en beschikbare middelen Markt scenario
(bedragen in miljoen gulden per jaar, incl. BTW, prijspeil 1995)*

	1995	2000	2005	2010	2015
Omvang totale portefeuille (in miljoen m2 BVO)	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9
vervangingsbeleid strategisch	710	815	854	878	905
vervangingsbeleid huurpanden	52	52	52	52	52
vervangingsbeleid niet-strategisch	75	60	51	51	51
benodigd Vervangingsbeleid	837	927	957	982	1009
benodigd voor huur en lease	333	450	450	450	450
benodigd voor RTR/monumenten	30	30	30	30	30
totaal benodigd	1200	1407	1437	1462	1489
totaal beschikbaar*		757	757	757	757
tekort		650	679	704	731

**bron ontwerp-begroting 1996, versie 4 augustus 1995*

Bijlage 6:

**Rapport van de heer P. King (Canadese Rekenkamer) dd. 1 oktober 1995 over
rijkshuisvesting in een aantal geselecteerde landen**

**CHANGES IN LANDLORD/TENANT RELATIONSHIPS
AS A RESULT OF CHANGES IN
REAL PROPERTY MANAGEMENT PRACTICES
IN
SELECTED GOVERNMENTS**

TERMS OF REFERENCE FOR THE RESEARCH STUDY

Background

The government of the Netherlands, at the request of the Minister of Finance, is undertaking a review of many of its operations in an effort to try and find innovative ways to improve efficiency and effectiveness. The management of its real estate is one of fifteen programs included in this "Financial Review" as the overall program is called.

As part of identifying new approaches to real estate management in government, the Rijksgebouwendienst, Directorate of Real Estate and Accommodation Policy (the Client), wishes to be informed of and about approaches which have been considered or implemented in other countries.

The Terms of Reference

- 1) A description of specific changes in tenant/landlord relationships arising from real property management reforms implemented by selected other national governments, specifically Canada, Australia, Sweden, the United Kingdom and New Zealand. The focus of the report will be to identify the changes in responsibilities and relationships which resulted from the changes which were implemented, with discussions of the environment or circumstances under which the changes took place.
- 2) The identification of the critical factors for the success of the change process including discussions of the definitions of effectiveness, efficiency and 'legitimization'.
- 3) A discussion of the reasons and results of the changes in terms of effectiveness, efficiency and accountability (or transparency).
- 4) A description of the steps through which the changes were implemented and the mechanisms that were employed to effect changes;
- 5) Such other factors which may be identified by the Client and which fall within the scope of the study as so far defined.

EXECUTIVE SUMMARY

In the past decade, several countries have introduced changes in the manner in which their governments operate. Most of these changes were designed to improve the efficiency and economy of program deliveries. Real property management was among the operations reviewed.

In each country under consideration, parliamentary concerns, commissions of inquiry and Auditors General agreed that there were deficiencies in the management of real property which were costly to taxpayers. Changes were introduced in several countries, ranging from redistributing property management responsibilities to reassigning property management responsibilities through legislative means.

The roles of real property managers were redefined and some governments recognized the need to manage the investment that had taken place in real property. All governments recognized the need to maintain a central organization acting in an advisory capacity. There was also recognition that there remained a role to be fulfilled within government in coordinating property needs and supply between different agencies if the investment in property is to be protected. The issue then was the identification of an appropriate body or structure to undertake this task.

Real property management policies were changed to emphasise the economic considerations of accommodation supply while reducing, unless the economic consequences had been considered, the focus on achievement of social or regional policy objectives.

Operational changes within government relied heavily on experiences in the private sector. Accounting policies were changed to reflect private sector systems and financial and real property management systems introduced to reflect these new approaches. Other private sector practices which received recognition were preventive maintenance and risk management techniques.

Recognizing that real property must be serviced on a regular basis, financing methods were introduced which, in some cases, decreased the dependence on annual parliamentary appropriations and allowed greater certainty and flexibility in the acquisition of funds for real property needs.

Cost reductions have been achieved, however it is too soon to determine whether these reductions have been achieved as a direct result of changes in real property management practices. Cost reductions have also occurred where there has been a divestiture of property.

Additional opportunities for cost reductions or increases in economy or efficiency have been identified, however many of them require investment in order to be realized and, in a period of fiscal restraint, it is questionable whether the requisite funds will be made available.

The extent to which implementation of any of the changes which have been adopted in other countries will result in cost reductions anywhere else will depend to a large extent on the real property management techniques currently practised. Any changes which may be contemplated would therefore need to be evaluated in the light of existing conditions

The following table shows what changes have been initiated in selected countries.

CHANGES IN REAL PROPERTY MANAGEMENT IN SELECTED COUNTRIES					
Country	Canada	Sweden	Australia	United Kingdom	New Zealand
Policy emphasis	Focus on economics of provision	Market based	Market comparative	Market comparative	Market based
Access to funds	No change	Borrowing from State	Negotiation for revolving fund	Trading Fund	Borrowing from State
Accounting principles	Accrual based	Private Sector	Accrual based	Accrual based	Private Sector
Management information system	Developing	Private Sector	Developing	Developing	Private Sector
Legislative Changes	Not material	Changed ownership	Organizational	None	Changed ownership
Portfolio reduction	Not yet	Not material	Not material	Not material	Yes
Identified possible reductions	Yes	Unknown	Unknown	Yes	Yes
Cost reductions	Not yet	Yes	Uncertain	Uncertain	Yes

TABLE OF CONTENTS

Background	7
Origins of Change	7
The Political Environment	8
Reports and Commissions	9
Auditors General	10
Changes instituted	12
Policy changes	12
Policy management changes	14
Operational changes	15
Financial management changes	17
Management Information systems	20
Risk Management	21
Accounting principle changes	23
Legislative/regulatory changes	24
Essential success in changes	25
Critical Success factors in changes	25
Critical Success factors in implementing changes	25
Constraints on changes	27
Discussion of conclusions	28
Cost reductions were achieved	28
Caution must be exercised	29
Property divestiture results in cost reductions	29
Other cost reduction measures are possible	31
Results achieved	31
Philosophy of Property	33
Landlords	35
Preventive maintenance	38
Management Information Systems	39
Accounting principles	40
Clients	40
Balancing landlord and tenant needs	41

Summary of Experiences in Selected Countries	43
Canada	43
Sweden	47
Australia	49
United Kingdom	52
New Zealand	55

Background

1. The government of the Netherlands, specifically, the Ministry of Finance, in examining ways by which to improve the efficiency and economic management of government has undertaken a review which includes the management of its real property. The review of the real property management regime is to include an examination of the current processes followed between the landlord and the tenants, so as to be able to consider changes which could lead to improvements in efficiency and economy. The review will also review what changes may be possible in the current practices of real estate management so as to gain improvements from a real property management perspective.
2. Since 1987, several national governments introduced reforms into their government operations with the stated objectives to reduce the costs of government.
3. Real property management was one of the areas of government operations selected, partly because it was a capital intensive and high cost activity. Governments in these other countries further recognized that real property was an area where the private sector had developed expertise and possible comparisons might suggest where improvements could be adopted into government. It was a logical subject for review: it was (and is) a costly and highly visible subject easily understood by most people.
4. By 1995, changes in real property management regimes had been introduced in Canada, Sweden, the United Kingdom, Australia and New Zealand. In Sweden and New Zealand the changes had reached the point where the new regimes were fully implemented and initial conclusions about the results could be drawn. In Australia, the changes took longer to implement and, at the time of the writing of this report, had reached the point where fundamental questions still needed to be resolved before further progress in the change process could be considered. In the United Kingdom, a new but fundamental change was introduced during the implementation phase of the original change proposals. In Canada, the implementation of changes has been slow and has followed a different strategy from other countries.
5. The Dutch government wishes to be apprised of developments in other nations to determine whether any experiences there can be beneficially adopted in Holland.

Origins of Change

6. The introductions of reforms were preceded by a combination of:
 - ▶ A political will to examine ways to reduce costs, or at least to be seen as attempting to reduce costs,
 - ▶ A government or parliamentary commission, committee or ministerially requested

- ▶ review which investigated and reported on real property management issues,
- ▶ One or more critical reports from the nation's Auditor General,

The Political Environment

7. Changes in the public sectors of the selected countries began to be introduced in a concerted manner during the 1980's. At that time, packages of reform were promoted by governments with a mandate and the determination to mount a reform program.
8. A common feature of the reform packages was that they were rapid, systemic and comprehensive in two senses: they applied across the public services and a range of measures was introduced which left no areas untouched. The range of changes covered the gamut of possibilities: philosophy, operational style, structure, personnel and culture. Specific elements included: financial management improvement, budgetary reforms, structural change, reconstitution of the senior civil service, commercialization, corporatisation and, in some instances, privatization.
9. The reform programs were sustained, largely due to the fact that in all cases under consideration, there were no major changes in government until the reforms were deeply embedded in the civil service. What differentiated, however, the reforms of the 1980's from previous efforts, was the rejection of traditional ways - associated with administration - and their replacement by a package of reforms based on management by results.
10. A principal driving factor in the continuing process of reform was the intensification of fiscal austerity, which produced a need for tighter resource use at the program level that could not be satisfied by the traditional approach. The view was commonly held that the management skills of senior public servants were either deficient or undervalued relative to their policy and administrative skills. These weaknesses were seen to be a product of systems which placed too much emphasis on inputs and due process. At the same time, there were growing pressures within public services for decentralization, for managers to have greater freedom from procedural constraints and for departments to be able to manage more independently of control from central agencies.
11. The changes did not proceed without contention. Deregulation of the economy, cutting service procedures and staff and the application of "private sector" techniques all attracted criticism. The shift from giving greater emphasis to management skills and techniques towards establishing a basis for a new framework provoked considerable debate. In particular, there was a backlash against the dominance of economic rationalism which, some considered, had been imported with pernicious consequences. Bureaucracies were attacked for being dominated by economists - or worse, economists of a particular type.

12. The new frameworks, while they had been a force for change, had also been characterised as narrow and blinkered, serving to obstruct some developments which did not readily accord with them. Some agendas, for instance, had been steamrollered in the name of efficiency and economy and there was an increasing awareness of the limitations of financial management with a consequent broadening of directions (particularly into human resource management). There was a reawakening of the question of process which had been neglected under a performance culture that favoured results. Finally, the broad area of accountability also emerged as important when external review agencies (e.g., parliamentary committees) expressed concern at operational deficiencies.

Reports and Commissions

13. In examining real property management practices in the decade of the 1980's, government committees in Canada, Australia, Sweden, and the United Kingdom noted deficiencies in several areas. In particular, committees initially expressed concerns at the repeated instances of cost and time overruns in large capital projects, the costs of underutilised accommodation and, in some cases, the inappropriate quality of quarters occupied by public servants.
14. These initial concerns broadened with time and, with the recognition that no effective corrective measures had been implemented, reviews turned to examining the broader context of real property management in general.
15. The committee findings in each of the above countries echoed findings which reviews in the other countries had produced. Indeed, the similarity and coherence of reports produced across the world was striking.
16. In effect, the common themes which emerged from the reports concluded that:
 - Responsibilities for real property were disseminated across government but there was little accountability being exercised;
 - ▶ Users of property were ignorant of property costs and did not factor property costs into program delivery costs;
 - ▶ Property management responsibilities were exercised in the absence of necessary information;
 - ▶ There were conflicts between the policy and the supply roles of property managers, and policies giving guidance were, themselves, the source of many of the conflicts;
 - ▶ Funds for the sustained maintenance of property were lacking, as a result of which properties were deteriorating to the point where they might no longer be fit for use;
 - ▶ The processes for acquisition of properties needed improvement;

- ▶ There was no incentive to dispose of surplus properties, because the costs of maintaining such property was not charged against program delivery costs. Furthermore, retention of surplus property was seen in the public services as a prudent measure to hedge against possible future funding constraints which could preclude acquisition of property at a time when more property would be needed.

Auditors General

17. Auditors General report annually to parliaments or legislatures on the national accounts, comprising both the Balance Sheet and the Operating Statements. The Auditors General often have a mandate also to examine questions of efficiency and economy.
18. During the period 1984 to 1994, the Auditors General in the countries identified above, issued mostly critical reports on elements of real property management touching on policies, responsibilities, financial and property information and management systems, and operations. They also reported on the perceptions that clients (tenants) and real property managers held of each other.
19. The Auditors General noted that departmental property agencies were asked to supply accommodation to departments but also to fulfill the role of administering (and enforcing) accommodation standards established by central agencies. In this dual capacity, the property agency sometimes failed to meet tenant requirements and lacked sufficient direction to make the most efficient or economic accommodation decisions.
20. The Auditors General also noted that government policies on real property often stressed the importance of utilizing real property to achieve social and other policies but without explicitly identifying any costs over and above accommodation costs such achievement incurred. In part, the absence of explicit costs could be attributed to a lack of knowledge of the costs involved, itself a matter of concern. This stress on achieving other objectives had the effect of diminishing the considerations of supplying accommodation in the most cost-effective manner.
21. The Auditors General noted recurring operational deficiencies. The recurring nature of problems suggested that there were some structural problems in the way in which real property was being managed, but the nature of these problems was not identified until recently¹. In sum, the problems were revealed as:
 - ▶ Data and the management information systems upon which real property decisions were based was inadequate;
 - ▶ Long term needs of real property were often subordinated to short term program

¹In depth examination of real property was not undertaken until the middle of the 1980's.

- delivery requirements and adequate annual property funding was not available;
- In considering whether and how to acquire property, life cycle costs were often not considered;
- There was little (if any) strategic planning on property acquisition.
- Preventive maintenance practices which could have resulted in avoiding unexpected and high cost major remedial actions were inadequate.

22. The Auditors General of Sweden and Australia offered recommendations on the topics they raised. For example, they might note the inadequacy of a government policy or procedure and suggest not only that a change should be considered, but what the nature of the change might be. In Sweden, for instance, the Auditor General's report recommending a change from a departmental organization to a commercial crown corporation for the management of the State's office properties, was implemented within two years. In Australia, the Auditor General has audited the government's steps towards commercialization as they took place; as a result, there was a form of "real time" evaluation of progress.

23. The reports of the Auditors General which focussed on specific aspects of real property management generally discussed recurring themes:

- Vacancy Rates² which were considered to be in excess of a notional level, usually reflecting general market conditions at about five to seven per cent.
- Deficiencies were observed in the processes followed in acquiring new space. These included:
 - (i) Timing and punctuality, where the time taken from inception of the project to its completion exceeded expectations and resulted in significant cost overruns, usually in excess of 10 per cent;
 - (ii) Errors in the implementation of the bidding processes so that there was no assurance that the best value for money would be obtained;
 - (iii) Acceptance, after contracts had been let, of client inputs which resulted in significant cost increases, in some cases exceeding 25 per cent of the original contract price. In some cases, these changes stemmed from a lack of competence of client departments to specify adequately the initial requirements.
 - (iv) The technical competence in government to estimate the costs of, and subsequently to manage acquisition or major renovation projects was not adequate, and cost increases, sometimes exceeding 10 per cent of the original estimate, resulted from errors of omission or commission.

²Vacancy was rarely, if ever, defined specifically as to whether or not it included consideration of "swing space" needed to permit changes in accommodations. In some identifiable cases, the vacancy rate quoted was as high as 25% which clearly is well and above any swing space considerations.

- Maintenance and environmental protection practices were inadequate and some properties had been allowed to deteriorate to the point where high cost remedial action was necessary to ensure their continued use.

Changes instituted

24. In addressing the issues which had been raised, all the countries compared government practices with the practices followed by real property managers in the private sector. The comparisons showed that governments could beneficially consider following many, if not most, of the private sector practices, and changes to do so were initiated. Before discussing the changes and the results, it is useful to consider the nature of the changes, some of which reflected the political philosophies of the governments of the day and some of which can be viewed as the application of sound real property management principles. In order to address the application of sound real property management principles, a discussion of what are taken to be "best practices" is included in the Annex A of this report.
25. The implementation of the various approaches required a review of policies and changes in several areas of government operations, notably financial and risk management practices. It also required a viable and well managed real property management information system. Finally, it required the adoption of accounting principles which more suitably reflected the long term life spans of real property needs rather than principles which attempt to translate long term considerations into the short term by being forced into the prevalent government accounting systems. These are discussed more fully in the following paragraphs.
26. Except for changes in New Zealand, all the changes introduced in real property management were adopted with the aim of improving whatever management policies and procedures were in force at the time the changes were proposed. The underlying specific aim was to control and reduce the costs of real property recognizing, however, that while large, real property costs represented a small portion of total government expenditure. In New Zealand, a fundamental reform of the Public Service meant that the real property management regime was changed to conform to the requirements of the service as a whole. In turn, this approach ensured that changes were uniformly instituted across the spectrum of the Public Service.

Policy changes

27. The principal parameter within which sound property management should take place is an overall policy. In general, the policies which have been identified and adopted in the public sector can be placed in the following three classifications:

- **Provision of space in the most economic and efficient manner** This is the traditional “cost of doing business” approach, and currently favoured by governments which have not introduced changes in their real property management regimes. This approach focuses on inputs and seeks to control expenditure levels by controlling inputs. Characteristically in this approach, market criteria which consider the quality of service at economic levels were not a major consideration.
- **Realization of investments in real property** This approach is common to those governments where changes have been instituted. The approach takes into account the fact that there is a historical investment in real property which can be realized either as a capital return through the sale of the owned property or as an ongoing return through annual net returns.
- **Realization of “other” policies through strategic location of properties**. This approach reflects the view that property can be used as an instrument of policy. It seeks to influence regional developments in the broadest sense, through the strategic location of property. However, the approach does not always give enough consideration that the location of the activity rather than the property is the instrument of policy. If, as is usually the case, additional costs³ are incurred by locating activities on specific properties so as to achieve other policies, such costs should be identified and allocated to those policies for reasons of accountability⁴.

28. Traditionally, governments have followed either the practice of providing accommodation as a cost of doing business and/or the practice of achieving “other” policies by the location of property, and have paid little (if any) attention to the investment consideration. The evaluations of public sector real property management over the past decade have demonstrated that following only the two traditional policies, possibly without adequate information, has resulted in significant and avoidable material costs. The governments which have instituted changes recognized that there was a need to explicitly recognise the economic considerations over the life cycle of property and thereby implicitly recognize the investment factor.
29. Another factor which needs to be considered is a more precise definition of what is accepted to be a program. Traditionally, programs have been defined only within the context of government activities such as, for instance, defence, correctional or judicial activities, health and education services. By itself, such a focused context would suggest that real property would have no role other than as an input to the achievement of

³Costs additional to the most economic accommodation option

⁴For instance, location of an activity may require a cost of \$A per square metre in location A, but \$B per square metre in location B where location B provides the nucleus for realization of an urban renewal policy. If \$B is greater than \$A, the difference should be allocated to the costs of implementing urban renewal and not to program delivery or accommodation costs

program deliveries. However, there are real property characteristics, such as architectural or urban considerations which can be included to achieve other relevant policies, possibly at only a marginal increase in costs.

30. Heritage conservation, or other considerations, can be identified as programs in their own right. If the preservation of that portion of the real property portfolio identified as heritage or monumental is so identified as a "program", the delivery of other programs can be regarded as secondary⁵. Many of the criteria which should be given major consideration in any decisions on such properties can be overridden in the interests of heritage. It becomes obvious, however, that the criteria of establishing a heritage designation should be established objectively and understood
31. A further "program" for real property can be deduced from consideration of the investment which exists in property, and could in this case be termed "protecting the investment." This recognition leads to a fundamental choice between realizing a flow of revenues from continued ownership, or realizing a capital return by disposing of owned property. It should be noted, however that such a "program" is not based on future investments, inclusion of which invites criticism that governments should not be in the real property investment or development business⁶.
32. The new views of policy for real property in the countries noted above, resulted in a reordering of the hierarchy of policies and has given priority to the economic considerations and market criteria in managing real property. Consequently, new strategies have been established which augment and subordinate but do not replace the earlier, traditional policies governing real property management practices in the public sector.

Policy management changes

33. The introduction of a new hierarchy of policies, resulted in a new structure for the management of property and the policies which governed real property management. There was a recognition of three fundamental activities which comprise the structures of real property management; establishment of policies, provision of accommodation and accommodation services, management of the portfolio as a whole. These activities, experience has shown, can best be performed if there is an arms length relationship between them.

⁵In effect, the priorities of program requirements and property considerations become reversed.

⁶There seems to be no logical reason for such exclusion, but politically perception that governments play that role could invite adverse reaction from the private sector industry.

34. The establishment of arm's length relationships between the organizations charged with the activities of real property management entailed setting up new organizations and specifying their roles. It became clear that one vital role which had been ignored for too long was management of the portfolio as a whole. Until the reforms were introduced, this role had been poorly understood and relegated to a department or agency which usually had other priorities . . . such as the department of finance. After the reforms, organizations were established which had been given clearly definitive roles and responsibilities. Of these roles, the role and responsibilities of portfolio management was given new stature.
35. The portfolio management role requires an ability, possibly even authority, to advise government (the owner of property) on strategies which will use the contents of the portfolio (the inventory) in the most economic and efficient manner possible. As such, the portfolio manager becomes a broker between the often conflicting demands for property uses and needs in an attempt to ensure continued availability of property when needed. This role is often poorly understood and relegated to insignificance even though thereby inefficiencies may develop and substantial avoidable real property costs may be incurred.
36. The new brokerage role rendered questionable the continued validity of enforcing accommodation space standards except for planning and budgeting purposes. They were eliminated, thus eliminating the accommodation agency's traditional conflict between the roles of supplier and policing, but retaining their indicative use.
37. A consequence of the new role was the recognition that the government's buying power gave an advantage in the real property market only in those regions where the government expressed a significant demand. Unlike buying power in materiel, buying power in real property loses its influence in other regions, with one exception, because property is not transportable. The exception is when government deals with a real property company that operates across the country in the same areas as the government.

Operational changes

38. New strategies were adopted which fundamentally enforce the long-term view of real property and the use of other criteria in addition to inputs such as capital and annual operating and maintenance funding requirements. The additional criteria include services to clients and a greater consideration of market conditions and competitiveness. Changes in operational procedures were initiated and there was a reordering of responsibilities for property within government departments and agencies.
 - In focussing on the investment or economic aspects of real property management, the acquisition processes were subjected to a more rigorous regimes. Acquisitions of property were examined within a time horizon which considered property use for the physical life of the building structure. Events likely to take place within this

time frame were, as best as possible, identified, costed and included in long-term financial and operating plans. These events included the acquisition, use, maintenance and repairing of the property and, eventually, options for disposal which may occur. Taking into consideration the long-term operating, maintenance and capital costs (both of acquisition and disposal) is the essential feature of life cycle costing.

- ▶ Rents were established for real property and tenants were charged for them. The rents reflected as near as possible market rents for equivalent accommodation and were often based on appraisals. The purpose of initiating rents was to apply some market discipline to tenants and to permit improved real property management within governments.
 - ▶ In order to reduce costs of acquisition of property and also to reduce costs of operations, governments increasingly turned to the private sector. The experiences gained showed that reductions in costs could result in the acquisition and, often, in the operation of properties. Post facto analysis has suggested that the higher costs in government are relatively unrelated to the costs of the services performed, but are more likely to be related to the overhead costs of government administrative processes and to the costs of implementing government policies not normally part of real property considerations. The adoption of preventive maintenance programs⁷ helped reduce maintenance costs in general and helped reduce the incidences of emergency repair projects. Experience in two Canadian cases suggests that there may be a limit beyond which reliance on the private sector places the government agency at a disadvantage. Establishment of that limit in these cases followed trial and error experience rather than a rigorous analysis.
39. The application of additional criteria was implemented by giving departments choices for sourcing real property needs. In effect, this decision presumed that departments, in seeking to fulfill property needs would be able to identify and choose the solution which offered “best value for money,” and that such solutions were not always to be found within government departments. However, since government departments could price their services without regard for provisions of profit or taxes, they could offer an economic advantage over the private sector competitor.
40. In turn, government departments which hitherto had supplied services on a monopoly basis now found themselves in competition with the private sector. The results showed that while, technically, government suppliers could be compared favourably with private sector suppliers, government suppliers were handicapped by large overhead costs and cumbersome approval processes. This handicap was found in one case in Canada to be sufficient to overcome the economic advantage that government possessed.

⁷ Again expertise obtained from the private sector.

41. There was an implicit “swim or sink” philosophy for government suppliers who faced competition from the private sector. However, the philosophy could not be fully realized because options to dispose of uneconomic government departments could not easily circumvent the public service employment conditions. Under these conditions, disposal became an expensive consideration. But, in fact, there has been no clear indication yet that government departments cannot in general⁸ compete successfully with the private sector in the provision of property services to government agencies.
42. In Sweden, New Zealand and the Canadian province of British Columbia, where management of general purpose buildings was assigned to a State Owned Enterprise, that enterprise operates as a commercial entity. As a commercial entity, it is permitted access to funding much as a fully commercial entity (even if the sources may be limited to government sources). It is also subject to the Generally Accepted Accounting Principles for real property management, in effect using private sector accounting principles.

Financial management changes

43. In New Zealand and Sweden, the financial management system for general purpose buildings was established as part of assigning management of these properties to a State Owned Enterprise operating in a fully commercial manner. The same procedure was followed in British Columbia. Since a *quasi* private sector status was established for these entities, the establishment of financial and real property management systems followed almost completely private sector practices⁹ and systems. The process of instituting such change was relatively straightforward because the practices and systems existed and were well understood by the entity’s new management.
44. In Canada, Australia and the United Kingdom, the decision was taken not to assign management of general purpose buildings to a commercially operating State Owned Enterprise but to continue to manage such properties within government departments. In recognition of established private sector practices, several changes were introduced. For general purpose buildings, rents based on market conditions were charged, though money was not formally transferred in all cases.
45. The assignment of new responsibilities for property management within government departments included increased funding appropriations to the departments so as to support this additional responsibility. In the initial stages of the changes, departments were

⁸There are specific instance where a government agency could not compete successfully

⁹The entities do not have access to the commercial financial market for capital or other funding

not given the freedom to choose whether the funds could be expended on personnel, operations or property, but were constrained by the *vote funding* arrangements of their respective parliaments. That restriction was eventually lifted, thus giving managers a more true responsibility for management of their program deliveries. Funding for capital expenditures continued to be a separately voted funding item and has not yet been aggregated into operating funds.

46. Long term capital needs were given a measure of security through access (or the promise of access) to capital funds through some form of "lines of credit." This access to capital proved to be contentious because of the long term (15 or more years) considerations and the wish to establish some form of interest payments on the use of such funds.
47. Managers of real property were not permitted to retain funds from the sale of property. In turn, that restriction precluded a potential source of funds because managers now had no incentive to sell surplus space.
48. Some governments introduced capital funding arrangements which were not directly tied to the annual parliamentary appropriations and budgeting cycles. Organizations which assumed responsibilities for general purpose buildings (office buildings) were provided with funding through access to "lines of credit"¹⁰. Such lines of credit provide access to funds on a long term basis without first passing through the lengthy parliamentary approval process. However, limits and conditions which underlie such arrangements were established by central agencies whose criteria reflect the intentions of government rather than real property factors¹¹ and as such might impact (favourably or not) on real property management considerations.
49. Benefits do accrue from establishing such lines of credit. Their existence assures the property managers of access to capital at the time it is needed for property purposes. Thus, the property managers are able to make major alterations or repairs in response to needs, and, in theory¹², make speculative investments in property. The lines of credit give the property manager greater freedom to respond to market conditions and, if managed competently, this freedom can result in lower costs for individual capital projects. By setting appropriate terms for obtaining funds, the government now receives a return on investments through interest charges, where no returns existed before.

¹⁰Not yet in Canada; in Australia agreement in principle had been obtained but, at the time of writing details remained to be agreed.

¹¹Rates of return would reflect overall government financial ratings while a separate financial rating could be given based on the real property considerations alone. For instance, a real property risk might be viewed by the financial markets more favourably than the government as a whole.

¹²But not in practice, unless the organization is a state owned enterprise.

50. Two principal methods of establishing these lines of credit have been adopted:
- ▶ *Revolving funds.* Organizations which receive approval to operate under a revolving fund concept are permitted to retain revenues from their operations and to use the revolving fund up to the limit of 'credit' established by the fund. In effect, as long as they do not have to exceed that limit, they do not have to seek parliamentary approval for funding or for appropriations. Thus, the organizations can operate as relatively independent organizations and are free to apply private sector accounting principles. Budgets and annual reports are submitted to parliaments for accountability and control purposes, but it has been rare that parliaments focus on performance unless there are reasons to do so. The advantage is that the real property manager has a certainty of some (if not all) of the funds that may be necessary when required for real property needs.
 - *Net Vote funding.* Under this regime, organizations forecast their annual budgets including expected revenue. The deficit between forecast revenues and forecast expenditures becomes the subject of appropriations. If revenues exceed an agreed level of the forecast revenues, the organization is permitted as an incentive, to retain a portion of such excess revenues. The only advantage of this regime is that the degree of dependence on parliamentary appropriations is somewhat reduced.
51. The issue may not be whether the funds are available, but rather whether funds are available at the appropriate time. In government administrations, the availability of funds is governed by a plethora of authorities and influences, including statutes, government policies and decisions, bureaucratic central agencies and competition between departments. Additional pressures can (and often do) come from outside government in the form of taxpayer and industry concerns. Unless there is a statutory authority which binds parties once an agreement has been reached, there is always a risk that funds will be diverted from one priority to another. That risk stems from the process by which decisions are reached through consensus between often adversarial competitive interests.
52. The ability to retain proceeds from the sale of properties is similarly constrained by the authorities identified above. Furthermore, there may be legislative requirements which prohibit funds from being retained by any government departmental authority other than the central fund. In effect, government authorities may preclude the establishment of an essential element of real property management. The introduction of "lines of credit" where appropriate legislation so permits, has provided one method by which governments have circumvented the constraints which apply to the retention of funds from operations or capital divestitures.
53. In the traditional government approach, control of real property costs focused on costs alone. In the private sector, there is recognition that costs can only be controlled up to a point but that net revenues are equally, if not more important. Governments have

traditionally left the equation between revenues and costs unbalanced by ignoring the revenue aspect. Such ignorance presents a severe constraint on real property management.

54. If the constraint caused by ignoring revenues is removed within governments, real property management practices come closer to those practised in the private sector and, further, there is a potential for reducing costs. If revenues are included in the equation, but there is no other change, the introduction of revenues is of use only to the real property manager and has no impact on government spending as a whole. However, revenues to the real property manager are costs to the tenant. Thus, if the tenant is required to pay for accommodation within the constraints of a fixed budget, there will come a time when the tenant will consider accommodation needs more carefully. To the extent that the tenant eventually does so, accommodation costs may be reduced because the best value for money solution for accommodation will be adopted.
55. The landlord, if faced with providing best value for money accommodation solutions, will make efforts to ensure that the tenant will continue to rent space. In turn, such space will be provided, operated and maintained under conditions the tenant is prepared to accept. To ensure continued acceptance, the landlord will make the efforts necessary to ensure continued occupancy and incur relevant expenditures. To that extent, revenues to be maintained require expenditures. At the same time, the level of revenues will be influenced by competition from other landlords who will seek to acquire tenants possibly at lower rents.

Management Information systems

56. Financial information systems in governments were established to support Parliaments in their approval of annual appropriations. Accordingly, the information in them bears little, if any relation to the life terms of properties; indeed, they were not intended to do so. The initial stages of instituting changes were thus also concerned with establishing an appropriate financial system which would respond to real property needs.
57. Knowledge of costs and what incurs costs is a prerequisite to control of costs. Without data and adequate information systems such knowledge is absent. The first steps of the changes proposed thus required the establishment of data bases and the development of systems to manage information.
58. In all countries, information systems needed to be developed, prior to which, however, data had to be assembled. In all cases, property inventories were unreliable and often incomplete. Many existing real property systems did not contain information beyond the location of a property and a rudimentary description. Information such as use or occupation of properties, operating and maintenance histories complete with costs was not included. Access and use of the systems had not been thought through, so that parallel

systems were developed which, in some cases, could not be connected. Most systems did not permit an aggregated roll up of basic information such as total costs and forecast capital expenditures for senior management.

Risk Management

59. Real property management is largely an exercise in risk management since it balances the certainty of decisions at a point of time against the uncertainty of conditions which may exist after the decision has been taken. For example, a property suitable to meet needs acquired at a point of time may be unsuitable if there are subsequent changes in health and occupational safety regulations or if there are shifts in technology which apply to the activities conducted on the property. Risk management is usually exercised (where it is formally practised) in a proactive manner since experience has shown that reactive risk management is ineffective and costly.
60. Risks are incurred in acquiring property, in using property and by retaining property for which use is questionable. Management of risks entails identifying in advance possible occurrences which may adversely affect the enjoyment of benefits to be derived from property and taking steps to minimize such occurrences. Adequate management of the risks will, in turn, reduce the likelihood of incurring unexpected or avoidable costs.
61. Management of the risks of acquisition can be exercised by a rigorous analysis of the needs for property using life cycle analysis and then by a rigorous and effective project management control regime. The risks entailed in property acquisition are that the property is not needed¹³ or that the use of the property will not continue to the time horizon that was adopted in the original analysis. The risks entailed in project management include such factors as quality of service in the acquired property and poor contract administration between the purchaser (government department) and the supplier (whether government or private sector).
62. The risks entailed in property use are that the property will no longer be needed and becomes vacant, or that the property is no longer for use because its physical condition has deteriorated to the point where it can no longer be used.
63. Proactive risk management of vacancy¹⁴ requires a degree of certainty between the landlord and the tenant. In private sector conditions, this risk is minimized by signing a commercial lease under which landlord and tenant contractually agree to conditions of

¹³In other words, while there is a need for property (which is by no means always certain) alternative property solutions exist but were not included in the analysis.

¹⁴Vacant space over and above swing space

property use including conditions of vacating. In the event of noncompliance by either party, there is recourse to the courts for satisfaction. Where governments have established a State Owned Enterprise to manage property, such private sector conditions can and do apply. If, however, government departments supply property to other government departments or agencies, such a course of action is usually not possible because (as under the British system) the Crown cannot contract with or sue itself. Risk management of vacancy then becomes one of suasion or, in the case of the United Kingdom, reliance on Parliamentary structures¹⁵ for enforcement.

64. Risk of the failure of property to meet the needs due to deterioration of the physical conditions can best be minimized by a program of preventive maintenance. Such a program is based on industry experiences which recognize that deterioration is a natural phenomenon and that without preventive measures, failure of the building or its systems will eventually occur. What is uncertain is when that failure will take place. Accordingly, maintenance and repairs are designed to inspect buildings and building systems routinely and to make repairs which will avoid future crises.
65. Risk of the failure of property to meet the needs due to changes in regulatory conditions or technological changes is almost certain but the nature and timing of such failure may not be possible to predict. Proactive management of this risk is therefore more difficult and usually not attempted in a formal or proactive manner. Private sector practices recognize the difficulty and are ready to react in cases of regulatory changes. In the face of probable technological changes, the private sector tries to retain flexibility in building design so as to be able to react in the most economic manner.
66. The risks entailed in retaining property for which the use is questionable are those of incurring avoidable costs and encountering diligence issues. Costs of maintaining unused properties include payment of municipal or other taxes, security, minimal operation and maintenance activities and the opportunity costs that the realizable market value represents. Diligence costs are those resulting from activities of others on the property while it is vacant and the owner becomes liable for costs¹⁶. Management of this risk takes the form of disposal. Private sector organizations have adopted a rule of thumb which can be phrased as "if you don't know that you need it, you know that you don't need it." One organization has established a guideline by which it disposes of any unused property for which no future requirement has been defined and approved in the long-term corporate plan. In so doing this organization recognizes that a change in requirements after disposition may force a reacquisition at a higher cost of the disposed property; however, the risks of incurring higher costs later is judged to be less than the certainty of incurring costs in the meanwhile.

¹⁵Appearance and testimony before The Public Accounts Committee in the United Kingdom

¹⁶For example, a trespasser is injured and successfully sues the owner.

67. The landlord (or owner) will make decisions on real property in the light of the policies which have been established, The report earlier noted that changes in policies to reflect the importance of economic considerations reordered the hierarchy of policy priorities and that strategies augmented and subordinated but did not replace the traditional policies. This was perhaps the most fundamental change introduced.
68. Adoption of the priority of economic considerations still permits inclusion of other considerations but at an identifiable cost. Many, if not all of these other considerations are subjective in nature and accordingly more difficult to include in subsequent evaluations. If evaluations are principally subjective in nature, accountability also becomes subjective. Subjective accountability has little if any value. Experiences in government suggest that accountability for subjective matters be left in the subjective, or political, field of competence.

Accounting principle changes

69. Private sector accounting principles include several features absent from government (or cash) accounting principles. The inclusion of these features offers a significant increase in control over real property management issues. The private sector accounting systems include an accrual approach which recognizes that financial costs should be recorded at the time that relevant services are performed. In effect, private sector accounting principles not only record (as do government systems) the current liabilities of payable accounts but also receivable accounts. Thus, adoption of the principles lays an immediate and verifiable base for cash flow projections.
70. The private sector accounting principles permit inclusion of provisions for future expenditures. There is a provision for depreciation which permits cash generation and thus establishes cash reserves to meet future capital expenditures.
71. Operating statements record the amortization of capital expenditures which thus reflect the actual time-related use of such capital. The use of such statements allows for an evaluation of the financial element of real property management. It also allows the financial manager to plan and thus exert a measure of control over the financial requirements of the real property portfolio under his (her) responsibility.
72. The introduction of private sector accounting practices requires that the underlying management practices be appropriate. The accounting principles will not permit better management unless there is indeed some form of cash transfer to generate receivables, and

in turn a source of future payments for services or goods¹⁷. Such transfers may, however, be deemed by central agencies or Auditors General to be actual cash transfers which should accrue to the central government fund (Consolidated Revenue Fund). If that were to be the case, the real property manager may not be assured of the existence of necessary funds at the time when real property needs require them.

73. In Canada, Australia and the United Kingdom, the accounting principles introduced reflected a life cycle view, in effect adopting for real property management the accrual aspect of the private sector accounting principles. However, while the principles were adopted and appropriate systems introduced, the underlying accounting and capital approval practices could not support a useful application of such principles¹⁸.
74. Attempts to introduce accrual accounting proved lengthy and difficult in the face of reluctance from central agencies to accept the new systems in their entirety and a lack of competences of government staff to adjust to the new requirements. As a result, management of real property in these countries is still under development, and the administration of property is in a stage of uncertainty.

Legislative/regulatory changes

75. In order to give authority for the changes that were to be introduced, legislative changes were also introduced:
 - ▶ In New Zealand, the new approach was legislated into being by two acts: the *State Services Act* and *The Public Finance Act*. These two acts fundamentally changed the nature of the way in which Government administered its programs. Consequential legislation was also necessary, although recognition of that necessity only came later.
 - ▶ In Sweden, legislative authority was necessary to transfer responsibility for property away from the old National Property Board to the new State Owned Enterprise, Vasakronan. All other authority necessary to implement the proposed changes was already in place.
 - ▶ In the United Kingdom, the changes were implemented without legislative changes. They were implemented administratively but with the help of committee reports and government white papers.

¹⁷It is conceivable that actual cash transfers need not take place as long as there is a record of transfers which permits the real property manager to commit future payments for real property needs

¹⁸As discussed later in this report

- ▶ In Canada, legislative changes were only introduced to facilitate land transactions (i.e., transfers of land between departments and the sale or purchases of lands). Regulations were promulgated which established the policy framework within which real property was to be administered.

Essential success in changes

76. In making the changes to their real property management regimes, countries have come to recognize, perhaps implicitly and post facto, that there are essential factors which must be addressed if changes are under consideration. There are also essential factors which must be addressed in implementing the changes themselves.

Critical Success factors in changes

77. The essential factors which must be addressed if changes are under consideration have been discussed earlier in this report but are identified again for emphasis. They are:
- ▶ A policy framework which recognizes the economic factors of real property management and any incremental costs associated with the achievement of other policies;
 - ▶ A financial management framework which recognizes the needs of real property, specifically the needs over time;
 - ▶ A management information system which is complete and up to date and which meets the needs of real property management;
 - ▶ A recognition of the importance and the implementation of risk management; and
 - ▶ An accounting system which more closely reflects the life cycle of property,

Critical Success factors in implementing changes

78. In reviewing the experiences of countries implementing reforms of the nature that have been reviewed in this paper, certain critical success factors have been identified for ensuring that the changes can be effectively managed:
- ▶ The most critical success factor is commitment from the chief executive officer. This commitment must be echoed by the top management team and the benefits of change need to be sold throughout the organization.
 - ▶ Communication is of paramount importance, and strategies are needed to ensure good vertical and horizontal communication. Linked with this is the issue of transparency: people need confidence in the transparency of decision-making about

the changes

- ▶ It is essential that there be trust that new people can perform the tasks expected of them and find appropriate ways of performing them.
- ▶ Adequate on and off the job training is important for those staff with newly devolved authorities and newly decentralized functions.
- ▶ Good management information systems are an aid to streamlining corporate service functions. Commercial off the shelf items should be considered first.
- ▶ Corporate services are more closely aligned to client requirements where there is some form of user charging in place.
- ▶ Monitoring and evaluation will minimise duplication of functions and identify dysfunctions
- ▶ Time should be allowed to identify and work through problems; it is important not to withdraw functions or delegations too quickly
- ▶ The considerations of appropriate size for a corporate service area should be approached on a case by case basis. The situation in each agency is different and the result will consequently also be different.
- ▶ Getting the size of corporate service areas right is more achievable when managers and staff are firmly focussed on supporting the organization's real purpose.
- ▶ Devolution is most successful when line managers are given a real choice about how they will obtain or undertake corporate service functions.
- ▶ Agencies may consider eliminating corporate services as a budget centre and allocating these funds to the program area so that managers can choose the type and level of service they require and use resources where they will best achieve program objectives.
- ▶ Functions should be assessed against the premise that there are no corporate service functions that cannot be devolved.
- ▶ Functions usually considered core corporate functions may be more efficiently performed by one program area or contracted out rather than retained at the corporate centre, and corporate service areas may need to be renamed to reflect the new emphases.
- ▶ Contracting out should be considered as a means of reducing the overheads associated with the delivery of corporate service functions, but accountability requirements should be taken into consideration when making decisions on contracting out corporate functions.
- ▶ Determining the full costs of corporate service functions will enable better decision making about how and where to provide such functions.
- ▶ Managers should recognise that devolution of corporate services should increase efficiency in the longer term but should not be expected to bring about savings in the short term.
- ▶ It is no longer sufficient for corporate service staff to be process experts or to have expertise in a narrow specialization. They now need to be multi-skilled, flexible, creative and able to manage change positively.

Constraints on changes

79. Experiences in the selected countries indicated that considerations of instituting changes must include evaluations of the limitations which constrain such changes. While some are readily identifiable, experience in these other countries has revealed that previously unconsidered constraints may derail the process of change in a costly manner.
80. The issue of retention of funds, or access to funds when needed or when market conditions suggest that, speculatively or otherwise, expenditure should take place, may be restricted by legislation. If, on the other hand, legislation permits access to funds without repetitive recourse to parliament, the flexibility of easier access will only be a matter of debate within government. It is important that in any such debate, the needs of government and the needs of real property be well established so that an equitable balance can be found. Based on the experiences of Australia and New Zealand, it is advisable that private sector experience be brought into the discussions at an early stage.
81. The introduction of a management information system which meets the needs of real property can be effected largely by the adoption of commercially available systems. However, the time needed for its introduction and effective use should be recognized. A three-year time frame would not be unusual, but any longer time interval would suggest fundamental problems exist in the understanding of the system and what it should be doing.
82. The introduction of risk management is vital, but perhaps the most difficult concept to understand and implement. Governments are rarely prepared to take risks, particularly any risks which may have political consequences. However, as identified above, there are risks in real property management which must be recognized and appropriate action taken to avoid them. Clearly, when attempting to cope with future events, there is a degree of uncertainty. Governments need to accept that the possibility of mistakes may be costly in some instances, but that an excessively conservative attitude entails higher costs across the entire portfolio. It can be inferred from the Australian experience that this constraint was the most difficult to overcome.
83. The introduction of private sector accounting principles may not be possible if government accounting principles are established by statute. If, on the other hand, accounting principles are established by regulation, then there is flexibility to adopt such a change.
84. The impact of public service conditions of employment may well be a factor in instituting changes. Experiences in New Zealand, Australia and the United Kingdom have shown that there is a need to train people in almost all the aspects of real property management. The costs and length of time which such training may entail was underestimated in the above countries, and therefore should be carefully evaluated before decisions to proceed with changes are taken. In Australia, the time frame exceeded eight years, in one Canadian

instance it took over ten years, while in New Zealand the transition took three years but was accompanied by changes in actual personnel. Changes in personnel may invoke expensive pension and layoff rights as well as a reluctance by staff to commit to the changes. In the United Kingdom, the decision to divest of Property Services by sale to the private sector cost the government over \$100 million (50 million Pounds Sterling) in compensation for pension rights of transferred personnel.

85. The extent of consequential changes which may be necessary as a result of the principal changes should be identified and initiated concurrently. In New Zealand, the failure to ensure that the right to sell Crown property was transferred from the Department of Public Works to the new Government Property Services Ltd, resulted in a delay while the legislation was amended. During the two to three year interval, Government Services found its operations constrained to the point where the company faced imminent failure and had to be bailed out by the government.
86. The above comments can best be summed up by the phrase "Options must be thought through."

Discussion of conclusions

87. Some conclusions can be drawn about the reforms which have taken place in the different countries and the processes followed.
88. With the exception of New Zealand, none relied on a coherent framework. Australia followed a pragmatic approach in contrast to the theory-driven reform of New Zealand. The Australian experience parallels more closely that of the United Kingdom, even if at the latter stages they diverged somewhat. In contrast to the reliance on a comprehensive report - the approach followed by the National Performance Review in the United States - reform in Australia only became significant after a long and staged process. The process was concentrated and sustained in both Australia and the United Kingdom in contrast to Canada, which has been experimenting with managerial reform for thirty years.

Cost reductions were achieved

89. The stated objective in all the countries where reforms were initiated was to "reduce costs." To an extent, this has been interpreted in the real property management circles as reducing costs of the supply of (mainly office) accommodation to government agencies. There is justification for claiming that this objective has been achieved. However, in accepting the claim, the nature and origins of the savings should be clearly understood.

Caution must be exercised

90. In assessing whether results were achieved in the area of real property management, problems arise in determining precisely what is being assessed and how the conclusion is reached.
91. Hard data on results achieved following changes is difficult to obtain because government accounting systems did and do not report in a fashion which easily allows comparison and hence analysis on a specific element of operations. For instance, salary and wages in a department or ministry cannot always be disaggregated easily to allocate portions to specific activities. Thus, the salary costs of people working in real property in a department cannot, without more work, be separated from those who work in activities unrelated to real property activities. This is particularly true of administration activities, such as staffing, payroll administration and administration of information systems.
92. In evaluating any results, considerations of market conditions during the period when reforms were introduced could suggest that some of the cost reductions may have been the result of lower market rents and not entirely due to the reforms. There may be some validity to such assertions in specific instances, but it is doubtful that it applies generally. Given the long term nature of property considerations, rental and leasing contracts are usually of a long term nature and may exceed cyclical effects of the market. Determination of what cost reductions resulted from market conditions and what resulted from reforms would be a difficult and lengthy task.
93. Departmental reports have not reported informatively on services received (usually at no reported cost) from other departments. For instance, in Canada, municipal taxes on federal property are (still) paid and reported by Public Works and Government Service Canada but not by other departments such as, say, the Department of National Defence (which owns 45 per cent of all federal property). When, as is proposed, payment of municipal taxes is assigned away from Public Works and Government Services Canada to the appropriate departments, real property costs of Public Works and Government Services Canada will diminish, but the overall costs to government will remain stable. The National Audit Office of the United Kingdom found similar practices in its audit of the real property management practices in the Welsh Office.

Property divestiture results in cost reductions

94. Demonstrable reductions in government real property costs do occur when the government or its agencies disposes of property out of government. However, disposal of property did not seem to be a prime consideration in the countries examined. The reasons seem to be based on a combination of cautiousness, lack of incentives and lack of knowledge of real property management practices and other possible causes.

95. The cautiousness in Canada, for instance, appears to stem in part from experiences of public reaction to the sale of property as happened after the closures of several military bases across the country. A further degree of cautiousness appears to stem from experiences that on occasion when property was required, the financial framework at the time did not permit capital purchases. For example, in Canada, a change in government in 1979 resulted in a complete freeze on all capital spending for almost a year. Australia and Sweden have reported similar cases under the former real property management regimes.
96. While there may be reluctance to divest property, sales do take place. For instance, in Canada, in spite of public reaction, the Department of National Defence closed bases which were then sold (even given) into the private sector or to lower levels of government; The Department of Transport divested itself of airports to municipalities. This process is continuing at the time of writing of this report.
97. The State Owned enterprises have also disposed of properties, but the level of savings may be more difficult to determine, because there have also been subsequent investments. In New Zealand, Sweden and British Columbia the respective State Owned Enterprises divested of properties, but used the proceeds to invest in more attractive investments. The British Columbia Buildings Corporation disposed of its most marketable properties and used the proceeds to upgrade remaining properties to marketable standards and thereby increased its net profitability. Government Property Services disposed of properties which were not rent producing.
98. In Canada, Public Works and Government Services Canada can claim that it has reduced costs, in part, because it has reduced the size of its portfolio. That is a valid statement because a large part of its portfolio was transferred to the Canada Post Corporation when the latter became a Crown Corporation.
99. To determine whether or not the transfer of property resulted in cost reductions to government in general, it is necessary to determine whether or not, in turn, the Canada Post Corporation also reduced its real property costs. Even then, it may be difficult in to determine whether or not cost reductions have taken place, because the Canada Post Corporation may have changed the original portfolio to meet more suitably its needs. If that happened, any comparison then invites the risk of comparing incomplete knowledge of different circumstances.
100. In the case of the Canadian and Swedish examples discussed, however, deduction makes it is possible to arrive at a conclusion with a high level of confidence. The National Audit Office in England has reported the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food has achieved savings in the acquisition of new buildings since it assumed responsibilities for its own real property management. In New Zealand, the Public Service was reduced from about 72,000 in 1987 to about 46,000 in 1990, and it would follow logically that there have been concomitant cost reductions in real property.

101. Countries have reported long-term cost reductions through the sales of property or by selling whole government activities (e.g., divestitures of airports and military bases in Canada; staff reductions in New Zealand, Sweden and British Columbia and the sale to the private sector of services such as the sale in the United Kingdom of PSA Projects). While these are true savings to government, they resulted from changes in government philosophies about how government should be managed and should not be attributed to improvements in real property management alone.

Other cost reduction measures are possible

102. While the sales of properties or the disposal of services into the private sector or other levels of government, offer readily identifiable cost reduction measures, they are not necessarily the only means available. Within existing operations, there may be opportunities for significant cost reductions. For example, in Canada, Departments have identified operational or engineering improvements which, if implemented, could result in significant annual reductions in real property management costs. Since realization of most of these opportunities require initial investments, there is considerable doubt that such expenditures will be approved in a time of fiscal restraint
103. In the private sector, disposals of property are more simply a match between the owner's desire to be relieved of a property and a purchaser's desire to acquire the property for further exploitation. In the Canadian private sector¹⁹, properties that are less marketable or compatible with an organization's profile are often sold on the basis that another developer will find a use for it. In effect, companies 'walk away from real property problems' and pass the risk of higher costs or capital losses to someone else. Usually, however, the problem is not so much one of passing risk as it is one of recognizing markets. A landlord who serves clients who seek prestigious properties may not be effective serving clients whose aspirations are more modest. Simply put, a property which may fail in one market may still be a commercial success but only if transferred into another market.

Results achieved

104. There has been no thorough evaluation yet of the reductions in cost which have been achieved in the countries where changes have been instituted. In part, the time since the changes have been instituted is still too short for any viable evaluation. In part, national audit offices have not yet scheduled appropriate audits. In part, there would be considerable difficulty at this point in time to develop an evaluation because of the difficulty of determining the base from which changes took place. However, there is sufficient experience in audits in general that a level of comfort can be derived for results

¹⁹And also, presumably, in other countries

to date. Table identifies what has been reported to date and the source of such reports.

Table 1

Cost reductions		
Category of origin of Savings	Potential Savings (% of category costs)	Reported by
Project Management	10 -30	United Kingdom: Canada
Facility Management	8	United Kingdom
Vacancy control	15	Canada
Private Sector Practices (e.g., contracting out)	Various. (Reported: 20% of total property costs)	Sweden, New Zealand, British Columbia, private sector companies in Canada.
Operational improvements	Various. (Reported: 10% -20% of annual operating costs)	United Kingdom: Canada

105. The degree to which efficiencies and economies in real property may be improved in Holland, using as an information base the experiences gained in other governments, will depend on the extent to which efforts to achieve reductions have already been initiated. If many of the essential elements identified in this report are already in place and are working efficiently the potential for improvements may not be very large. If, however, there are deficiencies in the present systems improvements are clearly possible.

Philosophy of Property

106. Property has always served a purpose for its owners. In its simplest role, property serves as an input of production, for instance for agriculture, forestry, mining, transport, defence or recreation. It also serves as a means of housing, whether residential or for production. Developing from these roles, property has acquired additional considerations as a strategic element of control and influence. These various roles and characteristics suggest that the acquisition of property must be undertaken in a strategic manner, whether the achievement of purposes is of immediate or long term interest²⁰.
107. Governments, per se, historically invested in real property for defence, "prestige"²¹ and judicial reasons (i.e., legislatures, courts of law and prisons). Many of these structures were acquired and are being maintained without full knowledge of or reference to the long-term costs involved, even though governments, at the time of acquisition, recognised a given property as a necessary input to program delivery (one for which, however, economic criteria were arguably difficult to establish). These have subsequently become symbols of state. Even though, with time, the original purpose for which these properties were acquired may have changed, or the properties have become inefficient or uneconomic, they continue to be maintained because of their symbolic value.
108. A shift has been noted in the management of such symbolic structures, whereby the costs of property are included in economic considerations of program delivery. As a result, there is an increasing awareness that the achievement of purposes other than program delivery, such as symbolic value, should not be pursued unless the additional costs have been fully included in any evaluations. Concomitant with this shift has come the recognition that property cannot of itself fulfill policy objectives, but that it can do so in conjunction with fulfilling a program objective. Despite this increased focus on economic considerations, only real estate managers and developers continued to view property as an investment which can produce a cash flow or, at worst, representing an opportunity cost, the market value of which could be realized by sale.
109. In the traditional government view of property as an input to program delivery, real property management has focussed primarily on facilities management. Efforts to control property costs focussed on the environment of accommodation: the internal and external

²⁰Discussions with real estate agents in Canada revealed that property was being acquired today with a view to strategically developing an economic potential which would be realized perhaps as long as a Century later.

²¹A distinction may need to be made between government prestige as relevant to monarchical or government residences or embassies, and government prestige as related to "symbols of state" i.e., evidence of government presence.

aesthetics and functionality of property. There were few discernible attempts to manage the financial capital aspect of real property because governments did not accept that property could be viewed either as an investment or as an opportunity cost. Essentially, long-term property management entails risk management whereby the risks which impact on both the operational use of the property and the long-term financial viability are assessed. Recognition of this dual impact suggests that governments could and should follow the example of the private sector and consider managing the financial as well as the physical investments that they have in real property.

110. In managing risks, the real property manager needs to plan for events over the property life cycle which include the capital acquisition, the annual operation and maintenance, the periodic major renovation and the final disposition from both the financial and the operational point of view. This requirement can be rephrased as a *life cycle* consideration of acquisition, annual servicing and final disposition as strategic considerations in the acquisition of a given property.
111. Given the rephrasing of the problems to be faced over the life cycle of property, the analogy between a property and a financial instrument becomes suggestive. It is a useful analogy not only because of the financial dimensions of real property, but also because of the applicability of financial risk management techniques to the management of property. Both property and financial instrument managers are faced with making immediate decisions based on information about the future which can only be estimated. These decisions, taken in the light of best available estimates of future events, affect the future capability of the property or financial instrument to provide expected benefits over a time period. However, both technological and economic developments can be expected to change and have an impact on the environment and consequently on the effective, efficient and economic use of both property and financial instruments during their life cycles. Unfortunately, the nature and timing of such developments is usually unknown when decisions have to be taken.
112. Already, some indications of possible future developments have become apparent. For example, the need for traditional accommodation is under review as technology and work practices change. Thus the office accommodation of today may well be obsolete long before the building has reached the end of its useful physical or economic life. The real property manager of today needs to be aware of developments and to be able to weigh the risks of investing in new buildings of traditional design.
113. Accepting the analogy that real property is like a financial instrument means that its acquisition produces benefits but also requires constant servicing. Failure to continue servicing either a financial instrument or a property will eventually produce costly and perhaps dire results: lack of servicing a financial instrument will result in costly and

frustrating legal proceedings; lack of servicing a property will ensure that it will eventually no longer be able to fulfill its function.

114. Strategic considerations of acquiring either property or a financial instrument should include the same factors, such as servicing requirements, term and maturity value. Traditionally, because of the longevity of buildings, the maturity value (or in building terms, the disposal) has received little consideration in the initial property acquisition or use decisions. By the time disposal of a property becomes an issue, the original investors are long gone. In the meantime, however, the cumulative errors of omission or commission may leave little flexibility in the disposal process (e.g., poor environmental practices, poor maintenance practices, etc.)

Landlords

115. Landlords view property as an investment to produce an annual net cash flow and/or to achieve a capital gain on disposal. In either case, any actions they take with respect to the operation or maintenance of the property, will be governed by their perception of what the market will buy. Property will be acquired and developed either in a proactive manner in an attempt to influence market decisions, or in a reactive manner in response to other developments such as transportation initiatives, economic or residential growth. Tax considerations may also play an important part in their decision making processes. To a large extent, their actions are guided by their own evaluations and perceptions and, in consequence, there is always an element of risk that wrong investments will be made. Real property management entails acceptance of and attempts to minimise such risks which governments have been reluctant to do. Failure to so introduce risk management, minimizes the possibility of wrong decisions, but has the effect of increasing overall property costs.
116. In deciding to make an investment, a landlord may have several options for financing the project. In some cases, financing can represent an innovative approach to risk avoidance by assigning risks to financial institutions. For instance, the construction of an office building has been, and still may be possible without any major cash outlay by the investor. Banks or other financial institutions would be asked to finance construction on the strength of leases signed by prospectively good tenants, such as governments. Private sector accounting principles permit the deduction of allowances for depreciation which, in turn, would liberate enough cash to service the loan. The owner/investor is left with the net cash benefits of profits and any tax allowances. Since the net benefits represent cash, the rates of return on a small initial investment can be very significant indeed.
117. In making investments, the landlord will attempt to preserve the potential long term

benefits of ownership. Measures to do so can include additional features such as architectural designs or locational considerations which would be attractive to a prospective tenant or buyer. In some communities, there may not be much choice if, for instance, the property has a heritage designation. The additional costs of such features would be recovered in the eventual sale or annual yield of the property.

118. In making the investment, the landlord also undertakes obligations some of which can be quite onerous. There are the obligations to the financial institution which financed the acquisition of the property and which holds ownership in mortgage until the debt is fully retired. There are also obligations in terms of conduct of ownership in an environment that obligates safe, healthy and environmentally sound conditions. If the landlord cannot find a long-term and secure tenant, these various obligations cannot be effectively passed on.
119. It is worth noting that in the above discussion, there is no distinction made of the nature of activities which a property is to accommodate. From a landlord's point of view, there is no distinction necessary, other than any additional risks to potential benefits that the activities may represent. Risk management will dictate that provisions to safeguard the landlord's interests would be included in any agreement into which the landlord may enter. Thus, for instance, activities which entail risks of polluting the environment would be permitted by the landlord if there is a provision in any tenancy agreement which assigns to the tenant responsibility for environmental protection and cleanup. Similarly, any agreement for the sale of property would include provisions by which the seller or purchaser assumes responsibilities for environmental conditions.
120. Since landlords are usually in the business of owning property in order to derive some economic benefit²², they are (or should be) conscious of the needs to meet client requests in order to keep the clients satisfied. In turn, this consciousness requires the use in decision making of other criteria in addition to inputs, such as capital and annual operating and maintenance funding requirements. These additional criteria include services to clients and a greater consideration of market conditions and competitiveness.
121. In focussing on the investment or economic aspects of real property management, acquisition processes are subjected to a rigorous life cycle analysis. Rents are established reflecting as nearly as possible market rents for equivalent accommodation and are sometimes limited by rents that competitors charge. Such rents also serve to apply market discipline to both landlord and tenant.

²²The question of philanthropic ownership or ownership for reasons of personal prestige are also valid ownership reasons, but it can be argued that even so there is an economic benefit (if only for tax reasons). However, such ownership represents a minority and is not material to the present discussion.

Annex A

122. Landlords are thus constrained to work within fairly clear parameters: on the one side the market will give an indication of the possible economic returns which the properties may yield, while on the other, pressures (identified above) encourage the landlord to meet (usually) negotiated tenant requirements. The landlord's freedom to reap adequate returns may thus be very limited. When risks are also taken into consideration, the landlord may not have many options by which to increase the certainty of making a return.
123. The landlord will seek to minimize the uncertainty that risks entail by proactive risk management. Risks are incurred in acquiring property, in using property and by retaining property for which an immediate use is questionable. Management of risks entails identifying in advance possible occurrences which may adversely affect the enjoyment of benefits to be derived from property and taking steps to minimize such occurrences. Adequate management of the risks will, in turn, reduce the likelihood of incurring unexpected or avoidable costs.
124. The risks entailed in property acquisition are that the property will not yield the expected financial return or that the use of the property will not continue to the time horizon that was adopted in the original analysis. Management of the risks of acquisition can be exercised by a rigorous analysis of the needs for property using life cycle analysis and then by a rigorous and effective project management control regime during acquisition.
125. The risks entailed in property use are that the property will no longer yield the expected returns or that the property is no longer usable because its physical condition has deteriorated. Management of the risk that the property will no longer yield the expected returns requires the establishment of a degree of certainty between the landlord and the tenant. Initially, establishment of a degree of certainty is realized by signing a commercial lease under which landlord and tenant contractually agree to conditions of property use including conditions of vacating. The landlord will be obligated (prudently, if not legally) to maintain the property to the client's satisfaction, thereby also ensuring the client's continued tenancy. In the event of noncompliance by either party, there is recourse to the courts for satisfaction.
126. Risk of the failure of property to fulfil its function due to deterioration of its physical condition can best be minimized by a program of preventive maintenance. Such a program is based on industry experiences which recognize that deterioration is a natural phenomenon and that without preventive measures, failure of the building or its systems will eventually occur. What is uncertain is when that failure will take place. Accordingly, buildings and building systems are routinely inspected and maintenance and repairs are performed to avoid future crises.
127. Risk of the failure of property to fulfil its function due to changes in regulatory conditions

Annex A

or technological changes is almost certain but the nature and timing of such failure may not be possible to predict. Proactive management of this risk is therefore more difficult and usually not attempted in a formal or proactive manner. Private sector practices recognize the difficulty and are ready to react in cases of regulatory changes. In the face of probable technological changes, the private sector tries to retain flexibility in building design so as to be able to react in the most economic manner.

128. The risks entailed in retaining property for which the immediate use is questionable are those of incurring avoidable costs and encountering “due diligence” issues. Costs of maintaining unused properties include payment of municipal or other taxes, security, minimal operation and maintenance activities and the opportunity costs that the realizable market value represents. “Due diligence” costs are those resulting from activities of others on the property while it is in use or is vacant, for which the owner becomes liable²³. Management of this risk usually takes the form of disposal. Private sector organizations have adopted a rule of thumb which can be phrased as “if you don’t know that you need it, you know that you don’t need it.” One organization has established a guideline by which it disposes of any unused property for which no future requirement has been identified and approved in the long-term corporate plan. In so doing this organization recognizes that a change in requirements after disposition may force a reacquisition, at a higher cost, of the disposed property; however, the risks of incurring higher costs later is judged to be less than the certainty of incurring costs in the meantime.

Preventive maintenance

129. The risks associated with deterioration of the physical condition of properties is commonly managed by a preventive maintenance program. Such programs essentially require a periodic examination and testing of mechanical and electrical fittings and examination of structural components of the properties. In large property holdings, the scheduling and implementation of examinations and testing is computer based which will also record the results. Costs associated with necessary and preventive repairs is usually also included in such computer based systems. In such more advanced systems, elements of mechanical or electrical systems will be replaced at scheduled intervals whether or not failure has occurred, thus reducing the likelihood of any failure.
130. Essential to the implementation of any such system is the availability of complete information about the construction of buildings and the various building components. Experiences in instituting such systems to existing structures have shown that at the time

²³For example, environmental damage, such as poor waste disposal practices; or a trespasser is injured and successfully sues the owner.

of implementation of the maintenance program, information on buildings and their components was inadequate because of years of (often) ad hoc repairs and improvements.

131. Commercial preventive maintenance programs are available and can be modified to meet specific client needs. Some systems, for instance, record instances of client complaints and the time taken to respond to the client and correct problems. In such property management systems, the instances of complaints and the time taken to respond and correct problems are used as property management performance indicators.

Management Information Systems

132. Management information systems comprise several component systems which serve specific purposes (e.g., the preventive maintenance management system) but the information from which can be aggregated to provide information at different levels of the property management system. Thus, for instance, while the preventive maintenance management system will provide the building manager with the information to physically undertake preventive maintenance activities, it will also aggregate costs into the financial management system.
133. Building usages, including such information as rental agreements (including expiry dates) will also form an element of the management information system. This element will provide the basis by which the yield of a property can readily be determined as well as providing timely advice as to when rental agreements will need to be renegotiated. Again, this element of the system will also aggregate costs into the financial management system.
134. A further information system can be used to record information about environmental management issues. The history of the property, such as previous owners and uses will enable management to note environmental problems which may exist or which could exist and render the current owners liable to future remedial activities. Any other information which may impact on the use or future saleability of the property would normally be included in such a system.
135. A feature of such systems is the capability of aggregating information so that it can be retrieved in a useable form both by those that have a need for the information and those that have relevant data for input. As a result, there is little distortion of information when evaluations and analyses takes place.
136. The implementation of an effective management information system possessing characteristics such as described above has a beneficial impact on most corporate cultures. First, information is available to all and is not liable to manipulation for 'political' reasons.

Annex A

There is no possibility of “hoarding” information to gain advantages in internal corporate politics. In effect, corporate hierarchies change and become redefined on more effective and efficient lines. Second, the information becomes available as soon as it is input into the system. The immediate availability of information reduces significantly the time required for evaluations and decisions. As a result, significant productivity increases have been noted by organizations which have implemented effective and well thought out systems.

Accounting principles

137. Private sector accounting principles include an accrual approach which recognizes that financial costs should be recorded at the time that relevant services are performed. In effect, private sector accounting principles not only record the current liabilities of payable accounts but also receivable accounts. Thus, adoption of the principles lays an immediate and verifiable base for cash flow projections. There is a provision for depreciation which permits cash generation and thus establishes cash reserves to meet future capital expenditures.
138. Operating statements record the amortization of capital expenditures which thus reflect the actual time-related use of such capital. The use of such statements allows for an evaluation of the financial dimension of real property management. It also allows the financial manager to plan and thus exert a measure of control over the financial requirements of the real property portfolio under his (her) responsibility.

Clients

139. The definition of “clients” is generally accepted and uniform in the countries considered. The clients are government departments (or ministries) and agencies (which can include State Owned Enterprises) requiring accommodation. What is not recognized quite so often is that the clients also include taxpayers. As a result, there is a tendency to focus on the narrow view of accommodation management rather than on a broader view, whereby accommodation cost information includes not only the traditional specific real property costs, but also consequential operating costs.
140. For instance, acquisition of accommodation outside the city limits at lower costs would seem very attractive to a prospective client unless any costs of providing additional infrastructure such as water and sewage, or transportation access were to be added. Thus, while a tenant may benefit from the lower costs, the costs to the taxpayer may increase. In most government cases, the allocation of costs of accommodation are diffused to different

Annex A

agencies and no aggregated or overall view of costs is available to either landlord or tenant. Decisions on accommodation are taken often in ignorance of the full financial consequences.

141. The client's wishes (as opposed to needs) are generally recognized: clients want immediate fulfilment of their perceived accommodation needs in terms of space, quality of surroundings and cost. Clients get frustrated if any of their wishes are not met. However, many clients, if not most, are unaware of the total costs of moves and cases were reported where the client changed his mind on being advised of total costs involved.
142. The needs (as opposed to wishes) are more difficult both to determine and to 'sell' to the client. Clients and accommodation suppliers do not often take time to assess in-depth not only how accommodation planning can affect operating efficiency, but also whether changes in operating procedures would result in reducing both operational and accommodation costs.
143. Further, clients often do not take a long-term view of their operations so that when those operations change, there is frustration when the accommodation supply cannot quickly and adequately adjust. For example, trends in office working conditions may make current office properties obsolete. The tenant may not see accommodation obsolescence as a problem, after all, alternative premises are usually available. The tax payer, on the other hand, will have paid for the obsolete property and will be expected to pay for new and more suitable quarters. While the risk of such developments is always there, suitable client and supplier communications can help reduce the likelihood of that materializing.

Balancing landlord and tenant needs

144. The tenant basically regards accommodation as a cost of doing business and as such seeks to minimize the costs. Inevitably, such an objective runs counter to the landlord's objective of maximizing yields or returns from property. At the same time, the tenant has expectations of the standards of accommodation required, but usually also has a limited budget to meet those expectations. There is thus a requirement for negotiation between the landlord and the tenant by which compromises are developed satisfying as well as possible the tenant's and the landlord's wishes.
145. Tensions arise when the landlord is unwilling or unable to satisfy the tenant to the extent that the tenant considers reasonable. Further tensions can arise if the tenant requires an additional level of services which was not foreseen within the original tenancy agreement and either the landlord or the tenant is unwilling or unable to pay for meeting this need. If a negotiated compromise cannot be reached, the tenant may vacate the premises at, or

even before, the expiration of the agreement.

146. If the tenant is also the landlord, negotiations to reach compromises becomes more difficult or even impossible. As a tenant implementing programs, one seeks to minimize the accommodation cost components of program deliveries while, as landlord, one seeks (or should seek) to preserve the value of the property. Since the latter requires funding, the allocation of funds at the highest levels of corporate management becomes a tradeoff between the immediate needs of program requirements and long-term property needs. Experience has shown that in most cases the tradeoff has not been successful. Two methods have been utilized to help resolve the problem.
147. One method of resolving the problem has been to contract the landlord function to a second party, so that an arms length relationship has been introduced. The tenant then negotiates with the second party (the property manager) while the tenant as landlord assigns the ownership responsibilities, through contract, to the property manager. Property maintenance requirements then become a matter of contractual agreement rather than ad hoc internal negotiations. An added advantage to this management method is that the tenant (as landlord) is now free to focus on program delivery (which is its prime purpose) and is no longer burdened with the demands of property management in which they may have little or no competence.
148. Another method of resolving the problem has been to institute, within the corporate entity, a market based transfer pricing method of charging for property. This assumes that the property is owned at arms length by a second party and the tenants should be charged on that basis. Such a method of managing real property keeps the expertise within the organization, but to be effective relies on a private sector accounting system and the implicit agreement that the property will be run on private sector real property management principles. These principles state that the financial resources needed to maintain property will be made available when required. It is the failure to comply with this last requirement which can lead to physical problems over the life of the property.

Summary of Experiences in Selected Countries

Canada

Change in real property management in Canadian governments has been slow but steady. The necessity for change has been recognized at the federal and some provincial levels for over a quarter of a century, but change has not been universal. The findings of the Auditor General of Canada in 1994 are similar to those reported in 1984 a decade earlier, and also reported in 1985 by a government Task Force on reform in government, referred to as the Nielsen Task Force. Recent initiatives suggest that significant progress could soon be demonstrated.

The fundamental philosophies underlying real property management in the federal government and several provincial governments are now focussed on the economic provision of accommodation subject to program requirements. However, program operating managers in federal government departments are generally still ignorant of, or do not include the impacts of real property on their operations or their operating costs. The costs of property, if known, have not been aggregated and passed on to program managers, and not all program managers are held accountable for the performance of the property component of their program delivery.

Successive federal governments have approved proposals to improve real property management practices. Even though some steps have been taken to remove impediments to sound management, the slow pace of improvements suggests that there is no real political will behind reforms. Alternatively, that officials are reluctant to proceed because incentives are so far behind what is needed and mechanisms in place are so interlinked that it is unrealistic to expect rapid change within a government system.

In Canada at the federal level, there are two central agency roles which are both fulfilled by the Treasury Board and its Secretariat. The Secretariat advises the Board on financial matters within government, while the Bureau of Real Property Management, within the Secretariat, advises on real property matters. The Bureau also coordinates, monitors, and advises departments' (owners/managers) real property activities. The performance of the Bureau was criticised by the Auditor General, and there is tacit recognition that the Bureau's position as part of the Secretariat makes it difficult for the Bureau to fulfill its mandate. In effect, there is no arms-length relationship between the financial and the real property central agencies.

Legislative changes were introduced which facilitated property transactions within the federal government and between the federal government and other levels of government and the private sector. The full impact of this legislation has not yet been felt because there have been few transactions, although recently there have been signs of increased activity in the disposition of federal properties.

Other organizational changes within the federal government have somewhat confused the issue. The two common services agencies, Public Works Canada and Supply and Services Canada were amalgamated into one large department, Public works and Government Services Canada (PWGSC). Other changes included amalgamated all technical services into the new department. Following this amalgamation, several services have been put on a commercial footing and may be sold into the private sector. Because of these changes, it is difficult to assess the extent of improvements which may have been achieved. At best, it can be stated Canada appears to have begun to implement changes in earnest.

Even without significant changes in the real property management regime, reductions in the cost of managing real property are possible. The Auditor General has reported that departments have identified projects, the total cost of which has been estimated at about \$3 billion to \$5 billion, to reduce annual operating costs by an estimated \$1 billion.

While the federal government has been slow in implementing major changes, several provincial governments have been operating under different property management regimes. Property management in the provinces of Ontario, Quebec, British Columbia and Saskatchewan have assigned the management of office property and, in some cases, special purpose property to crown corporations. These corporations were set up by legislation and operate as fully commercial corporations all the shares of which are owned by the Crown in Right of the Province. In British Columbia and Quebec, the corporations operate successfully. The corporation in Ontario is still too new for any assessment to be valid and, in Saskatchewan political directives have hampered the Corporation's operations.

Tables 2 and 3 show the common features which characterised the real property organizations before and after the reforms took place.

**Factors common to Canadian Organizations managing Real Property
Before Initiation of Reforms**

Table 2

	Federal Government Departments		British Columbia Department of Public Works
	PWGSC	Program departments	
Other activities ²⁴	Yes	Yes	Yes
Clear real property Objectives	Yes	No	No
Strategic Plan for real property	No	No	No
Charging clients for costs of rent	No	No	No
Client factors Accommodation Costs into program costs ²⁵	No	No	No
Private Sector Accounting principles in place	No	No	No
Full costs known	No	No	No
Freedom from appropriations	No	No	No
Arms length external management ²⁶	No	No	No
Client optionality ²⁷	No	No	No

²⁴Program responsibilities for other than real property management For PWGSC, the other responsibilities included interpretation and enforcement of Treasury Board standards for accommodation and responsibilities for federal highways and bridges.

²⁵Do program managers have the choice between accommodation, salaries or other operating costs on which to spend budget?

²⁶In the case of Departments, this would be the Treasury Board (or equivalent provincial organizations); for corporations, it would be the shareholders. In Canada, shareholders' rights to influence management are established by the *Canada Business Corporations Act* which applies to all corporations, whether in the public or private sector.

²⁷Do departments have the choice of choosing a supplier of accommodation from the private sector?

**Factors common to Canadian Organizations managing Real Property
After initiation of reforms**

Table 3

	Federal Government Departments		British Columbia Buildings Corporation (BCBC)
	PWGSC	Program departments	
Nature of Change	None	None	Corporation established
Other activities ²⁸	No	Yes	No
Clear real property Objectives	Yes	No	Yes
Strategic Plan for real property	Yes	No	Yes
Charging clients for costs of rent	No	No	Yes
Client factors Accommodation Costs into program costs	No	No	Yes
Private sector Accounting principles in place	No	No	Yes
Full costs known	Yes	No	Yes
Freedom from appropriations	No	No	Yes
Arms length external management	No	No	Yes
Client optionality	No	No	Yes

²⁸Program responsibilities for other than real property management

Sweden

Change in real property management in the Swedish government was swift and decisive in arriving. The necessity for change was recognized and changes were in place in less than six years. In fact, the recommendations for a new structure proposed by the Auditor General of Sweden in 1990 were implemented and in full operation by 1993.

The fundamental philosophies underlying real property management again emphasise the economic provision of programs with the costs of accommodation fully factored into departmental and agency annual budgets. This emphasis does not reflect a major change in orientation, because agencies already factored accommodation costs into their program deliveries and were required to return a yield to the State on properties in their custody. However, in practice, the budgeting system in force permitted concealment of full performance results because accommodation costs were budgeted on the one hand, in program agencies as part of their overall costs and, on the other hand, again by the National Building Board (KBS) as a separate agency.

Legislation was necessary to abolish the monopoly on property holdings enjoyed by the former National Building Board and to create a new State Owned Enterprise, Vasakronan. Several subsidiary organizations of Vasakronan were also created each with its own responsibility for elements of real property management.

Informed program decisions could and can be taken, because management information systems, particularly financial information systems, existed to provide the full information²⁹ needed for property management.

In abolishing the National Buildings Board, a new small agency or department was created which acts as the central agency for the Swedish Government. It advises the Government on real property matters.

Table 4 shows the common features which characterised the real property organizations in Sweden before and after the changes. The organizations were or are wholly owned by the Swedish government.

After two years of operating as a fully commercial State Owned Enterprise, Vasakronan has reported that the cost of office accommodation has been reduced. Analysis of their Annual Report suggests that the claim is valid and that the savings accrued largely from a significant reduction in staff (almost 50%).

²⁹Even though the Auditor General noted from time to time that there were deficiencies

**Factors common to Swedish Organizations managing Real Property
before and after change**

Table 4

	KBS	Vasakronan
Nature of Change	Disbanded	Corporation created
Other activities³⁰	Yes	No
Clear real property Objectives	Yes	Yes
Strategic Plan for real property	Yes	Yes
Charging clients for costs of rent	Yes	Yes
Client factors Accommodation Costs into program costs³¹	Yes	Yes
Private Sector Accounting principles in place	Yes	Yes
Knowledge of full costs	Yes	Yes
Freedom from appropriations	No	Yes
Arms length external management	No	Yes
Client optionality	No	Yes

³⁰Program responsibilities for other than office property management . KBS had the responsibility of enforcing Government accommodation standards.

³¹Do program managers have the choice between accommodation, salaries or other operating costs on which to spend budget?

Australia

Change in real property management in the Australian government has been implemented steadily once the initial decisions were taken. The decisions to make changes were taken in 1987 and progress has been made without major interruptions since then.

Legislative changes were introduced to establish a new department, the Department of Administrative Services (DAS), into which were amalgamated all common service activities. Within DAS, two organizations were established for real property management: Estate Management and Accommodation Services. The former assumed the responsibilities of ownership for the Crown, while the latter acted as a commercialised real estate agency leasing out Crown owned properties. With both organizations operating from within the same department, conflicts developed and Estate Management was eventually transferred to a different department.

The fundamental philosophy underlying real property management now emphasises the economic provision of programs with costs fully factored into departmental annual budgets. In the area of the provision of accommodation to tenants, the philosophy is realized, and program managers factor accommodation costs into their program costs.

However, in the area of portfolio and asset management, there are still conflicts to be resolved. The policy for property³² includes a provision that property shall achieve property related social objectives. It is unclear whether separate funding is given for achieving such objectives³³ referred to as Community Service Objectives (CSO). However, it is probable that the policy refers specifically to property objectives such as health and occupational safety or environmental “*due diligence*” issues. To the extent that there is no clear understanding on the nature of such objectives, the policy invites conflicts.

The original reforms resulted in a decision to change the machinery of government by the establishment of a new department (DAS) and the reallocation of duties. Subsequent events revealed that conflicts of interest had been ‘built in’ to the new organization when Estate Management and Accommodation Services reported to the same Senior Management Board. This was apparently resolved by transferring Estate Management to another Department.

In the meantime, steps were taken to change accounting systems and mentalities of real property management organizations. Accrual accounting principles were adopted, but the introduction of new accounting principles has not yet adopted full private sector practices. The task of changing accounting practices and principles and introducing the associated information and management

³²At the time of writing, the government policy is assumed to be the same as the policy established for Estate Management

³³There was a recommendation such separate funding would be proper

systems proved more time consuming and difficult than had been foreseen. Scheduled to take about three years, the implementation took about six years and was expected to be completed by 1995.³⁴

The establishment of capital structures and access to capital funding has been even more difficult to resolve. At issue is the difference between the fundamental natures of sound real property management and the financial management policies of government. The differences are focussed in the control of funds and the accountability frameworks in which the two activities take place. While control of funds can be rationalized (that is, largely examined on the basis of 'hard data') the establishment of accountability frameworks present a greater challenge.

The Auditor General of Australia has since reported that DAS and the Department of Finance have been discussing payment of operating subsidies and the funding of redundancy payments. To the extent that such discussions apply to real property organizations, questions should be raised whether, in fact, any reductions in the overall costs of accommodation in government have been achieved³⁵.

³⁴It is not yet known whether the project is complete.

³⁵This question might be resolved if, subsequent to the writing of this report, complete audited financial statements become available for examination.

**Factors common to Australian Organization managing Real Property
before and after change**

Table 5

	Government Department	DAS
Nature of Change	Reorganized	Created
Other activities³⁶	Unknown by author	Yes
Clear real property Objectives	Unknown by author	Yes
Strategic Plan for real property	Unknown by author	Yes
Charging clients for costs of rent	No	Yes
Client factors Accommodation Costs into program costs	No	Yes
Private Sector Accounting principles in place	No	Installing
Knowledge of full costs	No	Installing
Freedom from appropriations	No	No
Arms length external management³⁷	No	No
Client optionality	No	Yes

³⁶Program responsibilities for other than office property management . DAS has responsibility for a variety of other service oriented 'business units' which conduct different services including printing, transport, telecommunications etc. The only real property oriented unit is Accommodation Services .

³⁷The Department of Finance is the Australian equivalent of the Canadian Treasury Board.

United Kingdom

The changes introduced in the United Kingdom were initiated in the late 1980's in a climate where government was rethinking what it should do. There was concern, centring on cost and time overruns, about the management of large public sector projects. The answer, government considered, was to assign responsibility for such projects to the user on the grounds that the user had a vested interest. It followed, logically in the thinking of the day, that the user should thus also be assigned administration of its occupied property but not, of common user (i.e., office) accommodation. Property ownership remains vested in the Crown.

In 1988, the government accepted and implemented a private sector accountant's report on the future of the civil estate, and special purpose properties were assigned to the program departments. Service functions were segregated from the Public Services Agency (PSA) with a view to eventually privatizing them. The landlord function, previously performed by PSA would be undertaken by a new organization within the Department of the Environment, Property Holdings.

Legislation was not necessary since no statutory authorities were changed.

Property Holdings operated on "commercial" accounting principles. It was funded by the rents it received from its clients and a Capital Loan or *Trading Fund*. A management information system development was initiated but was not initially suitable for property management purposes.

The relationships between landlord and tenants (departments) were established by an interdepartmental agreement, termed an Umbrella Agreement, which was regarded as the equivalent of the commercial lease. It lacked the force of law, but was considered enforceable by other means, notably departmental desires to avoid having to justify any lack of compliance before a Parliamentary Committee. Under this Agreement, the maintenance duties of landlord and tenant were spelled out and agreements were to be reviewed again in 1992 after a 2-year trial period. The agreement set out that tenants could vacate after a six-month notice, so that when market conditions in the early 1990's provided an excess of space, with consequent lower rental rates, there was significant evacuation of the Crown owned properties.

In 1992/93, an Efficiency Unit of Cabinet reviewed the management of the Government's Civil Estate. Its report was submitted at the end of 1993. It recommended that all Common User Estate be assigned to the principal occupants, and that there be a diminution of the central real property management roles.

Under a further development, the role of Property Holdings has been changed to become an agency with advisory and coordinating responsibilities. The administration for all properties has been assigned to program departments. A consideration of this development and the basis on which it was accepted would suggest that there is a potential for inefficiencies and a significant increase in costs.

Components of the former Public Services Agency have been sold into the private sector. In the one completed sale, the sale of PSA Projects, the government ended paying the purchaser over 50 million Pounds Sterling in settlement of entitlements to public service benefits of transferring staff. The government has stated its intention of selling other components of the former PSA into the private sector of which PSA Services is to be next.

The new arrangements have been in force for some five years and evaluations of results are now emerging. Cost reductions have been identified in project management of major capital projects, not only in terms of direct project costs, but also indirect costs caused by delays. Cost reductions in property services have been realized through sourcing services in the private sector. Potential further cost reductions through improved facility management practices have also been identified.

**Factors common to British Organization managing Real Property
before and after change**

Table 6

	Government Department³⁸	PSA
Nature of Change	Disbanded	In transition
Other activities	Unknown by author	No
Clear real property Objectives	Unknown by author	Yes
Strategic Plan for real property	Unknown by author	Yes
Charging clients for costs of rent	Unlikely	Nos
Client factors Accommodation Costs into program costs	Unlikely	Yes
Private Sector Accounting principles in place	No	No
Knowledge of full costs	No	?
Freedom from appropriations	No	No
Arms length external management³⁹	No	No
Client optionality	No	Yes

³⁸This area was not investigated. Conclusions are derived from examining subsequent events.

³⁹ Treasury is the British equivalent of the Canadian Treasury Board for financial overviews.

New Zealand

Of all countries reviewed, New Zealand is the only one which, in retrospect, approached reform within a framework. The complete overhaul of all the aspects of government has resulted in a top-down approach which touched every function in a parallel manner. As a result, many of the difficulties experienced in Australia and the United Kingdom were resolved wholesale rather than piecemeal. Consideration of the results achieved in real property management cannot be divorced from consideration of the overall government framework which was established.

In considering the results that have been reported in New Zealand, consideration should be given to the relatively new processes and procedures that have been instituted. It is reasonable to await the test of time before giving unqualified approval to developments there.

New Zealand has assigned responsibilities for real property management, except office accommodation, to program departments. It has set up a State Owned Enterprise to own and manage its office real property. In so doing, it followed Sweden and British Columbia (as well as some other Canadian Provinces). The experience in these countries suggests that New Zealand has adopted the tried and proven method for the management of its office real property.

Government Property Services Ltd., the state owned enterprise which assumed the ownership and management of the state's office properties, experienced difficulties in the first three years of operations. The Chief Executive Officer of the Corporation identified the origins of these problems as the failure to modify quickly enough existing government regulations when the new regime was instituted. Failure to move swiftly enough to change the environment in which GPS now found itself, specifically amending existing legislation and transferring legally the title of properties, severely constrained the corporation's operational flexibility. That, and some other problems inherited from the former government department, led to a financial crisis. Several hundreds of millions of dollars were lost before corrective actions could be implemented.

The institution of the new framework was accompanied by two major changes in legislation: the enactments of the Public Finance Act 1989 and the State Sector Act 1988. These two statutes altered fundamentally the basis by which government in New Zealand will be conducted. In effect, private sector accounting and accountability practices were introduced into government. Consequential legislation was then needed to ensure compatibility with the new regime.

The experience of GPS is noteworthy because it illustrates the problems that can be encountered if a commercial organization attempts to work directly within the government framework. As such, the experience represents the other side of the coin whereby (as in Australia) government attempts to work inside a commercial framework.

At the time of writing of this report, it is too soon to assert whether or not GPS has successfully

survived its creation. It is also too soon to state whether or not there have been reductions in costs as a result of the changes in the management of real property. However, the State Services Commission has stated that there has been a reduction from 72,000 public servants to 46,000 since the introduction of the new reforms. Such a reduction can only have consequences on the extent of property that is needed and a reduction in total holdings would seem logical. Such a reduction will, normally, be accompanied by a reduction in annual costs.

Both the Australian and the New Zealand experiences underline the advantages of separation between the commercial and government models of managing office real property.

**Factors common to New Zealand Organization managing Real Property
before and after change**

Table 7

	Government Department⁴⁰	GPS
Nature of	Disbanded	Yes
Other activities	Unknown by author	No
Clear real property Objectives	Unknown by author	Yes
Strategic Plan for real property	Unknown by author	Yes
Charging clients for costs of rent	Unlikely	Yes
Client factors Accommodation Costs into program costs	Unlikely	Yes
Private Sector Accounting principles in place	No	Yes
Knowledge of full costs	No	Yes
Freedom from appropriations	No	Yes
Arms length external management⁴¹	No	Yes
Client optionality	No	Yes

⁴⁰ This area was not investigated. Conclusions are derived from examining subsequent events.

⁴¹ Treasury is the British equivalent of the Canadian Treasury Board for financial overviews.

Bijlage 7:

- Notitie van de heer drs. M.M.J. Vergeer, hoofd afdeling
Overheidsfinanciën van het Centraal Planbureau dd. 2 november 1995
over een partiële kapitaaldienst voor de Rijksgebouwendienst
- Idem dd. 24 mei 1995 over de voor- en nadelen van een kapitaaldienst

Een partiële kapitaaldienst voor de Rijksgebouwendienst

Inleiding

Een van de centrale vragen die aan de werkgroep Financieringssysteem Rijkshuisvesting is gesteld betreft de invoering van een partiële kapitaaldienst voor de Rijkshuisvesting. Op verzoek van de werkgroep heb ik de overwegingen uit een eerdere prestatie op schrift gesteld.

Waarom een kapitaaldienst voor de Rijkshuisvesting?

Het belangrijkste argument voor een beperkt, overzichtelijk experiment met een kapitaaldienst voor de Rijkshuisvesting is een betere afweging van investeringen tegen consumptieve uitgaven.

Investerings in gebouwen zorgen voor een toename van het onroerend goed bezit van de rijksoverheid. Tegenover een toename van de bruto schuld van de overheid staat op de balans een toename van de vaste activa. Dit verschilt van consumptieve uitgaven. Investerings in Rijksgebouwen leveren hun diensten over een reeks van 20-30 jaren. Deze gecumuleerde diensten moeten het in de jaarlijkse begrotingsafweging opnemen tegen de consumptieve uitgaven in dat jaar. In deze begrotingsafweging vallen over een langere periode een aantal punten op.

Op korte termijn verliezen de investeringsuitgaven het van de consumptieve uitgaven. Dit leidt met name in de meerjarencijfers tot een forse daling van het investeringsartikel voor Rijksgebouwen. Bij de normering op kasbasis van de Rijksbegroting wordt bij generaal bezuinigingstaakstelling het investeringsartikel meer dan proportioneel gekort. Het meerjarenbudget zakt tot ver beneden het vervangingsniveau. Gevolg zijn dreigende knelpunten bij de Rijkshuisvesting van de departementen en geen middelen voor de maatschappelijk gewenste huisvesting van een groter aantal gevangenen. Deze dreigende knelpunten zijn de hoofdoorzaak van de wrevel bij departementen (de klanten) over het functioneren van de Rijksgebouwendienst zoals beschreven in hoofdstuk 5 van het rapport. Vervolgens worden een aantal suboptimale oplossingen gevonden. Departementen gaan zelf middelen ter beschikking stellen voor huisvesting. Dit gaat ten koste van andere apparaatsuitgaven of zelfs programma-uitgaven. Een andere oplossing is dat de Rgd kiest voor huur of lease i.p.v. eigendom. Hiermee blijft men op korte en middellange termijn binnen de kasbegroting. Op lange termijn is eigendom voor een onroerend beheerder van de omvang en de kenmerken van de Rgd vrijwel

steeds goedkoper. Deze bedrijfseconomische keuze wordt gefrusteerd door het huidige afwegingsproces.

In de praktijk zien we vervolgens dat uiteindelijk voor het komende begrotingsjaar (zie grafiek 6 hoofdstuk 4) vaak toch op het laatste moment extra geld beschikbaar wordt gesteld. Een ander fenomeen is het terugkomen op de eerder gemaakte keuze voor lease. De leasebrief van het kabinet van december 1994 begeleidde het achteraf omzetten van leasekontrakten in eigendom.

Argument was het voordeel op lange termijn, de begrotingsbelasting op korte termijn werd voor lief genomen en soepel geabsorbeerd, precies voordat het meerjarenuittgavenkader werd vastgesteld. De indertijd via bezuiniging op de rijkshuisvesting ingeboekte ombuigingen zijn dus in feite met terugwerkende kracht ongedaan gemaakt. In het meerjarenuittgavenkader 1994-1998 zijn overigens voor de Rijksgebouwendienst ruimere schuifmogelijkheden tussen de jaren toegestaan.

Waarom een partiële kapitaaldienst?

De discussie over een algehele invoering van een Kapitaaldienst op de rijksbegroting woedt al lang. De genoemde overwegingen voor de Rijkshuisvesting zijn voor een groot deel ook van toepassing op andere investeringen met een lange levensduur. Toch zijn er enkele overwegingen om in lijn met de vraagstelling van het kabinet aan de werkgroep de Rijkshuisvesting niet op een lijn te stellen met andere investeringen.

Voor het grootste deel van de Rijksgebouwenvoorraad nl. kantoren bestaat een markt, waarop deze gebouwen tegen de balanswaarde kunnen worden verkocht. Voor de qua omvang belangrijkste investeringen in infrastructuur zoals wegen, dijken e.d. is dat niet het geval. De financiering van investeringen in infrastructuur is overigens in belangrijke mate al aan de afweging met consumptieve uitgaven onttrokken door de financiering via het Fonds Economische Structuur versterking dat gevoerd wordt uit bijzondere inkomsten als de verkoop staatsbezit en extra export aardgas.

De partiële kapitaaldienst voor de Rijkshuisvesting betreft uitsluitend het investeringsartikel.

Naar schatting is het vervangingsniveau van de investeringen ca. 0,6 mld per jaar (0,1 % BBP).

Op basis van deze overwegingen kan een beperkte overzichtelijke kapitaaldienst voor de Rijkshuisvesting een verbetering ten opzichte

van de bestaande situatie betekenen. Uiteraard staat of valt dit met de uitwerking. Het past ook als uitwerking van de geopperde mogelijkheid in het regeerakkoord.

Drs. M. Vergeer

2 november 1995

Aan : Werkgroep Heroverweging Rijkshuisvesting
Betreft : Voor- en nadelen van een kapitaaldienst
Datum : 24 mei 1995

Voor- en nadelen van een kapitaaldienst

Inleiding

Invocering van een kapitaaldienst behelst de splitsing van de begroting in een gewone dienst, en een buitengewonedienst. Op de gewone dienst staan de lopende uitgaven die worden gefinancierd uit de lopende inkomsten, op de "buitengewone dienst" worden de investeringsuitgaven en andere kapitaaluitgaven geboekt, waarvoor leningfinanciering toelaatbaar wordt geacht. Rente en afschrijvingen op kapitaaluitgaven dienen hierbij ten laste te komen van de gewone dienst. Deze "matching" van huidige baten en lasten en toekomstige baten en lasten is een hulpmiddel voor de intertemporele afweging. Men kan ermee aangeven of er al dan niet sprake is van een verschuiving van lasten naar de toekomst.

In het verleden is er al gewerkt met een buitengewone dienst. Er werden verschillende criteria gehanteerd voor kwalificatie als uitgave op de kapitaaldienst, o.a. het 'produktiviteitscriterium' en het 'periodiciteitscriterium'. Na de Tweede Wereldoorlog werd het 'vermogensbeginsel' geïntroduceerd. Uitgaven die tot een even zo grote toename van het staatsbezit leidden, konden op de buitengewone dienst worden geplaatst. Onder druk van de 'Keynesiaanse revolutie' werd echter in de loop van de vijftiger jaren steeds meer de nadruk gelegd op de stabilisatiefunctie van de overheid, eerst in de vorm van anti-cyclisch beleid en vanaf 1960 in de vorm van het structurele begrotingsbeleid. Formeel bleef het onderscheid tussen gewone dienst en kapitaaldienst gehandhaafd. Deze laatste kwam pas in 1976, met de nieuwe Comptabiliteitswet, te vervallen.

In het regeerakkoord wordt 'de invoering op termijn van een kapitaaldienst' weer ter sprake gebracht. Aanleiding voor deze discussie over de (her)invoering van een kapitaaldienst is dat in de loop van de afgelopen decennia het niveau van de overheidsinvesteringen steeds meer onder druk is komen te staan. Voor een deel is de teruggang van de overheidsinvesteringen als % BBP een gevolg van minder vraag. De terugval in de geboortecijfers echoëde na in minder investeringen in schoolgebouwen. Andere voorbeelden zijn het aflopen van een aantal grote projecten, zoals de Deltawerken, en een lagere economische groei. Daarnaast kan echter ook de sanering van de in het ongereede geraakte overheidsfinanciën een rol hebben gespeeld. De nadruk kwam te liggen op de omvang van het bedrag dat op korte termijn - in termen van kaseffecten - bezuinigd moet worden. De neiging kon daardoor ontstaan om vooral op kapitaaluitgaven te bezuinigen, omdat de besparing daarbij op korte termijn groot

is terwijl de nadelen zich vooral op langere termijn voordoen. Bovendien zijn bezuinigingen op kapitaaluitgaven eenvoudiger te realiseren - bijvoorbeeld door uitstel van projecten - dan een verlaging van de lopende uitgaven, zoals de ambtenarensalarissen.

Daarnaast kan ook de in de laatste jaren sterk gegroeide "creatieve financiering" als een belangrijk argument worden gezien voor invoering van een kapitaaldienst. Men moet hierbij vooral denken aan financieringswijzen die op korte termijn ruimte verschaffen maar op langere termijn onvoordelig uitpakken, zoals lease-constructies, vervroegde aflossing van leningen en private financiering.

Voordelen van een kapitaaldienst

Een belangrijk voordeel van een kapitaaldienst is gelegen in de verbetering van de afweging tussen de verschillende soorten uitgaven. In het huidige stelsel komen consumptieve uitgaven en kapitaaluitgaven naast elkaar op de begroting voor. Hierdoor bestaat het gevaar dat de laatstgenoemde uitgaven worden ondergewaardeerd omdat wel de uitgave maar niet het toekomstige nut (op de begroting) zichtbaar is. Bij splitsing van de begroting in een gewone dienst en een kapitaaldienst vervalt dit bezwaar van onderwaardering van de kapitaaluitgaven. Op de gewone dienst worden dan de rente en afschrijvingen geboekt, ofwel de werkelijk op dat jaar drukkende kapitaallasten. De begroting dient dan te voldoen aan de gestelde norm voor de gewone dienst. De kapitaaluitgaven zelf worden dan buiten deze norm gehouden en kunnen op hun langere termijn nut worden beoordeeld. Hierdoor kan ook de onderlinge afweging van verschillende investeringsprogramma's worden verbeterd.

Een tweede voordeel van een normering van de gewone dienst ten opzichte van het huidige stelsel is dat het kan verhinderen dat de overheid kiest voor financieringswijzen die alleen op korte termijn een besparing opleveren maar op langere termijn duurder uitpakken. Hierbij kan met name gedacht worden aan leasefinanciering. Om verschillende redenen kan deze financieringsvorm duurder zijn dan à fonds perdu financiering. In de eerste plaats zijn de kapitaalkosten waarmee de particuliere lessors worden geconfronteerd doorgaans hoger dan die waartegen de overheid op de kapitaalmarkt terecht kan, waardoor men uiteindelijk duurder uit is. In de tweede plaats kan een lessor, vooral in het geval van minder courante objecten, zoals een penitentiaire inrichting of andere specifiek ingerichte gebouwen, een hoge prijs in rekening brengen in verband met het restwaarderisico. Het ontsnappen aan de budgettaire klem is vrijwel steeds doorslaggevend geweest bij de keuze voor leasefinanciering van Rijksgebouwen.

Een derde voordeel van een kapitaaldienst is dat het een normering mogelijk maakt van de omvang van de leningfinanciering die is afgestemd op de kapitaaluitgaven. Toekomstige baten gaan dan gepaard met toekomstige (rente)lasten. Hiermee kan worden voorkomen dat er sprake is van een ongewenste verdeling van (het saldo van) baten en lasten in de tijd.

Bij de lagere overheden (provincies en gemeenten) werkt men al met een kapitaaldienst. Daaraan is tevens de restrictie verbonden dat het kapitaalmarktberoep maximaal gelijk mag zijn aan de kapitaaluitgaven. Op dit lagere overheidsniveau zijn de ervaringen met deze werkwijze niet ongunstig: er is een overschot op de gewone dienst, nauwelijks een financie-

ringstekort. Een investeringsimpuls als de uitgaven voor afvalverwerking is soepel verwerkt.

Nadelen van een kapitaaldienst

Belangrijkste nadeel van invoering van een kapitaaldienst met de daarbij behorende mogelijkheid van leningfinanciering is het risico van een verslechtering van de besluitvorming. Het "politieke" nut van de investeringsuitgaven kan in het heden liggen terwijl de kosten ervan naar de toekomst worden verschoven. Uit een tekortvergroting gefinancierde kapitaaluitgaven kunnen immers leiden tot een *tijdelijk* gunstig effect op productie, werkgelegenheid, belastingopbrengsten en werkloosheidsuitgaven. Deze bestedingseffecten komen tot uitdrukking op de gewone dienst, zodat het beleid op een (vertekend) gunstige beoordeling kan rekenen. Pas in latere jaren valt dit conjuncturele effect weg en wordt men geconfronteerd met de onvermijdelijke rente- en afschrijvingskosten. Ook prestigeprojecten als woningbouwprogramma's kunnen door de verschuiving van de kosten naar de toekomst een te gunstige electorale beoordeling krijgen.

Een tweede punt van relativering over de waarde van een kapitaaldienst is dat deze weliswaar bescherming biedt tegen de dreigende onderwaardering van investeringsuitgaven maar daarmee nog niet vanzelf tot een betere afweging leidt. Hiervoor zijn ook andere factoren van belang, zoals het maken van kosten-batenanalyses en het toepassen van een stelsel van baten en lasten. Door het schijnbaar kosteloze karakter van kapitaaluitgaven zijn deze uitgaven mogelijk te weinig onderhevig aan een doorwrochte rentabiliteitstoets. Niet zozeer boekhoudkundige regels zijn beslissend voor de verbetering van de afweging, maar veeleer de kwaliteit van de politieke besluitvorming.

Daarnaast zijn er ook kanttekeningen aan te brengen bij de praktische uitvoering. Van belang is in de eerste plaats de afbakening van de kapitaaluitgaven. In de praktijk zal het bijvoorbeeld vaak moeilijk zijn om een scherp onderscheid aan te brengen tussen investeringen en onderhoud. Beleidsmakers zullen dan een voortdurende druk uitoefenen om zoveel mogelijk uitgaven op de kapitaaldienst te plaatsen, wat op den duur tot een onbeheersbare begroting kan leiden. In de tweede plaats is er het bezwaar dat er geen objectieve maatstaven zijn voor het afschrijvingsregime. Ook hier zal men weerstand moeten bieden aan de druk tot een verlenging van de afschrijvingstermijn en het verlagen van de jaarlijkse afschrijvingskosten. Zo zijn ooit de afschrijvingstermijnen van tanks verlengd om de bijdrage van defensie aan een bezuinigingspakket te realiseren.

Implementatie van een kapitaaldienst

De vraag die zich uit het bovenstaande opdringt is die naar de wijze waarop een kapitaaldienst kan worden ingevoerd met handhaving van de voordelen ervan en een beperking van de nadelen.

Bij het ondervangen van deze nadelen lijken vooral kennis en ervaring alsmede een (van de politiek) onafhankelijk oordeel van belang. Aan de orde is immers het (uniform) ten

uitvoer brengen van criteria voor de afbakening van investeringsuitgaven en voor het stellen van afschrijvingstermijnen. Bij het afbakeningscriterium dient dan een evenwicht gevonden te worden tussen een juiste rubricering en de uitvoerbaarheid. Het is bijvoorbeeld verdedigbaar om groot onderhoud op de kapitaaldienst onder te brengen. De levensduur van de in gebruik zijnde kapitaalgoederen wordt er immers door verlengd. Dit zou dan een stringente afbakening noodzakelijk maken tussen klein en groot onderhoud, een eis waaraan in de praktijk waarschijnlijk moeilijk kan worden voldaan. Uit beheersoogpunt lijkt het daarom verstandig alleen investeringen toe te laten op de kapitaaldienst. Bij het afschrijvingscriterium verdient het in economisch opzicht aanbeveling om aansluiting te zoeken bij de termijn waarop het betreffende kapitaalgoed technisch en/of economisch kan worden gebruikt. Bij voorkeur dienen deze termijnen wettelijk te worden vastgelegd.

Deze eisen van kennis, ervaring en onafhankelijkheid kunnen ook gesteld worden aan de beoordeling van investeringsprojecten met behulp van een kosten-baten analyse. Hoewel de bepaling van het nut van een project uiteindelijk een zaak is van politieke keuze kan een dergelijke analyse, uitgevoerd door een onafhankelijke instelling, toch een disciplinerende werking hebben. Het dwingt namelijk tot een explicitering van aannames en berekeningswijzen en zou door het objectiverende karakter een dam kunnen opwerpen tegen een ongebreidelde groei van onrendabele projecten.

Van groot belang voor een werkbare kapitaaldienst is het maken van een realistische prognose of scenario's van de vraag op middellange en lange termijn naar de betrokken investeringen. Voor de rijkshuisvesting zijn er belangrijke bepalende factoren als de omvang van de rijksdienst, normering in termen van m^2 en uitrusting, de celcapaciteit.

Epiloog

Deze notitie is bedoeld als aftrap voor de discussie in de werkgroep over de invoering van een kapitaaldienst. Een vervolg is een toespitsing specifiek gericht op een kapitaaldienst voor de Rijkshuisvesting.

Literatuurlijst

Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven

Wat maakt de dienst uit? Een analyse van argumenten voor en tegen de herinvoering van een kapitaaldienst (1991), SDU-Uitgeverij, Den Haag

Ministerie van Financiën

Nota Kapitaaldienst

SDU-Uitgeverij (1991)

Ministerie van Financiën
Tweede Kamer der Staten-Generaal
nr. 24027
Leasecontracten binnen de Rijksdienst (1994)

Zalm, G
Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek; inaugurele rede, Vrije Universiteit,
1990

Bijlage 8:

Notitie van de heer prof. drs. P.P. Kohnstamm (hoogleraar vastgoed- en beleggingskunde, Universiteit van Amsterdam) dd. 26 mei 1995 over 'bench-marking' van huisvestingskosten

'BENCHMARKING' VAN HUISVESTINGSKOSTEN

Inleiding

Op verzoek van de werkgroep Heroverweging Rijkshuisvesting zal in onderstaande notitie aan de orde komen:

1. Een verkenning van het veld 'benchmarking' huisvestingskosten
2. De positie van de RGD daarin
3. Suggesties voor onderzoek (korte termijn - lange termijn)
4. Voorlopige conclusies en aanbevelingen

In deze notitie zal ik mij beperken tot het terrein van courante kantoorgebouwen, omdat daar de beste kansen liggen voor benchmarking. Voor de andere typen gebouwen zullen wegens gebrek aan vergelijkingsmateriaal - met handhaving van dezelfde principes - hooguit interne benchmarks kunnen worden ontwikkeld.

1. 'Benchmarking' huisvestingskosten

1.1 De rol van huisvesting

Huisvesting is geen doel op zich. Gebouwen zijn een afgeleide van het proces, dat binnen deze gebouwen moet plaatsvinden. De waarde van gebouwen kan worden gezien vanuit verschillende invalshoeken:

- gebruikswaarde;
- esthetische waarde;
- toekomstwaarde.

De esthetische waarde en toekomstwaarde zijn moeilijk te kwantificeren, maar het ligt in de rede dat deze factoren bij overheidsgebouwen een grotere rol spelen dan bij het doorsnee kantoorgebouw in de particuliere sector.

In de marktsector is een kantoorgebouw een produktiefaktor. De kosten verbonden aan de huisvesting kunnen niet beoordeeld worden zonder de totale kostprijs van de processen, die in deze gebouwen plaatsvinden, te kennen en te analyseren. Daarnaast heeft soms ook hier het gebouw een functie bij de beeldvorming van de daarin gevestigde organisatie. Kreten als uitstraling, imago en eigen identiteit worden in deze vaak gebruikt.

De kosten van een werkplek zijn te onderscheiden in:

1. De kosten verbonden aan het ter beschikking stellen van ruimte (investeringskosten/huur/lease). Deze kosten zijn ongeveer 30-40% van de totale werkplekkosten.

2. De kosten verbonden aan facilitaire zaken zoals energie, inrichting, schoonmaken, receptie, bewaking, kantine, reproductie en IT-voorzieningen. Deze kosten variëren sterk per type gebruiker. Zij maken wel 60-70% van de werkplekkosten uit.

Samen vormen de werkplekkosten 10-20% van de totale kosten van een kantoororganisatie. De personeelskosten bedragen 60-80%. Afhankelijk van de hoogte van de personeelskosten (salarisniveau's) worden programma's van eisen opgesteld. In de hoogwaardige zakelijke dienstverlening en bij holding kantoren en hoofdkantoren met een belangrijke representatieve functie let men niet zozeer op de hoogte van de werkplekkosten als zodanig, als wel op de verhouding prijs/product.

Bij de beoordeling van kosten is het in toenemende mate usance om uit te gaan van de levenscycluskosten (=oorspronkelijke investeringskosten + jaarlijkse operating kosten). Dure gebouwen kunnen dus zowel goedkoop als duur zijn in het gebruik. Een hoge huur voor een plezierig, makkelijk te onderhouden en flexibel gebouw kan aantrekkelijker zijn dan een kwalitatief minder hoogwaardig gebouw met een lagere prijs.

Omdat zowel organisaties als de karakteristieken van gebouwen sterk verschillen en er grote verschillen zijn per locatie (imago, 'stand' en bereikbaarheid), zijn er geen relevante, algemeen toepasbare nationale benchmarks ontwikkeld. Per regio en per locatie gelden individuele normeringen van prijzen en kosten.

De prijs van onroerend goed is een 'locale' aangelegenheid.

1.2 Huisvestingskosten

De kosten verbonden aan het ter beschikking stellen van ruimte zijn te onderscheiden in:

- de totale kosten per nuttige m²;
- de kosten per medewerker.

Bij de totale kosten per nuttige m² speelt het bouwkundig P.v.E. een belangrijke rol en daarnaast factoren als architectuur, milieu, kunst en locatie. De voorbeeldfunctie van het Rijk en de RGD vertaalt zich hier in hogere investeringskosten bij nieuwbouwprojecten dan die, welke partijen zonder een voorbeeldfunctie hoeven te maken.

Uit macroeconomisch en sociaal-cultureel oogpunt valt goed te verdedigen dat deze extra kosten verantwoord zijn in relatie tot functie en toekomstwaarde. Zoals reeds eerder aangegeven zijn echter bij de vergelijking van kosten deze immateriële waarden bijzonder moeilijk te kwantificeren. Overigens is niet bekend of de productiviteit in hoogwaardige gebouwen hoger ligt dan in eenvoudige werkruimten.

De kosten per medewerker worden sterk beïnvloed door de normen voor de grootte van werkplekken en de noodzakelijke facilitaire ruimten, d.w.z. de verdeling van de beschikbare ruimte

en de aard van de processen, die zich in de gebouwen moeten afspelen (bijv. wel of geen publieksfunctie, bibliotheek etc.).

1.3 Benchmarks

Huren van kantoorpanden variëren van f 100 tot f 475 per m². Het feit dat uit enquêtes blijkt dat het gemiddelde f 235 excl. btw en servicekosten bedraagt, helpt ons weinig¹ gezien de grote spreiding. Voor huurpanden bestaat de mogelijkheid de huurprijs te vergelijken met die van gelijkwaardige gebouwen. Vergelijkbare markthuren zijn er uitsluitend voor courante typen gebouwen. Met behulp van o.a. de REN-norm kunnen onderlinge kwaliteitsverschillen inzichtelijk worden gemaakt. Organisaties laten zich bij huisvestingsbeslissingen (aanhuur en huurverlenging) vaak door makelaars of speciale huisvestingsadviseurs adviseren over het lokale vigerende huurniveau. Vanzelfsprekend heeft de lengte van de huurovereenkomst en de reputatie van de huurder een positieve invloed op de huurprijs. Tegenover lagere risico's voor de verhuurder zal in de regel ook een lager rendement staan. Huurovereenkomsten met lange duur hebben een relatief gunstige huurprijs, doch beperken de flexibiliteit van de huurder m.b.t. verhuizing. Sommige ondernemingen laten periodiek huurtaxaties uitvoeren, opdat vroegtijdig actie kan worden genomen.

Voor incurante panden zijn er geen goede huur-benchmarks te vinden. Het gaat daarbij om ziekenhuizen, gevangenissen, kasernes en andere gebouwen met speciale bestemmingen.

Voor panden in eigendom zijn de kapitaalslasten of investeringskosten veel moeilijker te bepalen. Binnen de Wet op de Jaarrekening zijn er voor eigenaar/gebruikers verschillende mogelijkheden om hun gebouwen in de boeken te waarderen, nl. op basis van:

- historische kostprijs - afschrijving;
- vervangingswaarde;
- marktwaarde.

Historische kostprijzen geven geen informatie over de werkelijke lasten of de gederfde opportuniteiten. Vergelijk de huisvestingskosten van MVRM (gereed 1992) en E.Z. (oudbouw + vernieuwbouw). Waardering op marktwaarde (verkoopwaarde) is de enig juiste benadering bij gebrek aan voldoende gerealiseerde transactieprizen.

Bij de bepaling van de performance van beleggers speelt dit waarderingsvraagstuk ook een belangrijke rol. Het rendement op het geïnvesteerde kapitaal is de som van de kasontvangsten (huurinkomsten verminderd met onderhoud, lasten en belastingen).

¹Nationaal Kantorenmarktonderzoek 1994', Twijnstra Gudde

gen) en de waardeverandering in guldens (jaar 1 t.o.v. jaar 0). Rendementsmeting is dus alleen zinvol als de marktwaarde bekend is en deze marktwaarde moet periodiek worden vastgesteld.

Noch de grote beleggers noch de grote eigenaren/gebruikers in Nederland beschikken tot op heden over een goede benchmark op dit gebied. Er is (nog) geen sprake standardisatie en velen hebben hun eigen methodiek om de gebouwen te waarderen op de balans en om de kwaliteit van het beheer en commerciële beleid te beoordelen.

ROZ-IPD index

In 1994 hebben de 27 grootste beleggers in Nederland besloten om in navolging van de USA en het VK een performancemeting op te zetten, vooralsnog voor kantoren en winkels. Jaarlijks zullen op geaggregeerd niveau per regio en per grootteklasse gegevens worden gepubliceerd over:

- gemiddelde huurprijzen
- gemiddelde exploitatielasten (eigenaarslasten)
- gemiddelde marktwaarden en waarden per m²
- gemiddelde rendementspercentages (kapitalisatiefactoren)

en de verandering van deze cijfers ten opzichte van het vorige jaar. Pas begin 1996 zullen de eerste globale cijfers per 31-12-1994 beschikbaar komen. Dit komt in feite neer op een beschrijving van bovengenoemde kenmerken voor alle ingebrachte objecten. In verband met de vertrouwelijkheid worden geen informaties verschaft over individuele gebouwen of over cellen met te weinig eenheden daarin.

Meer gedetailleerde analyses zullen pas in de loop van 1996 kunnen plaatsvinden. De deelnemende beleggers krijgen hun eigen cijfers in vergelijking met die van het universum.

Wet op de Onroerende Zaken (WOZ)

Uiterlijk in 1997 moeten alle onroerende goederen op uniforme wijze worden getaxeerd. De waarderingskamer heeft taxatie-instructies opgesteld.

De volgende gegevens moeten beschikbaar komen:

- locatie;
- grootte;
- bouwkundige kwaliteit;
- waarde van het object en dus ook waarde per m².

Bij de waarde gaat het bij courante panden om de marktwaarde en bij incourante panden om de gecorrigeerde vervangingswaarde. Hoewel het nog een groot aantal jaren zal duren voordat in heel Nederland op volstrekt gelijkwaardige wijze wordt gewaardeerd, zal er op plaatselijk niveau van een grote uniformiteit sprake moeten zijn, omdat de burgers en ondernemingen bij verschillen vergelijkbare andere panden mogen betrekken. Het Rijk participeert middels Financiën in dit project. Onbe-

kend is op dit moment welke analysemethoden bij research gebruikt kunnen worden, mede gezien de Wet op de Privacy. De RAVI heeft in 1992 in de SVI (Structuurvisie Vastgoedinformatie) gepleit voor de koppeling van een groot aantal bestanden, waaronder ook de taxaties onder de WOZ.

Aantal m2 per medewerker

Er zijn geen betrouwbare cijfers op dit gebied voorhanden. Ik verwijs hier naar de studie 'De toekomst van de Kantorenmarkt 1994-2015'². Uit een enquête onder 185 organisaties blijkt dat er een grote spreiding is het in m2 gebruik. Het aantal medewerkers in een bepaald pand varieert met de conjunctuur en de levenscyclus van de organisatie.

De uitkomst van de enquête, nl. een gemiddeld gebruik van 34 m2 bvo, had nogal veel commentaar tot gevolg; men vond dat cijfer te hoog³.

De normen van de RGD liggen aan de onderkant van de totale steekproef, maar in de praktijk worden er grote verschillen per rijksdienst gemeten en varieert het ruimtegebruik sterk met de grootte van de organisatie.

Ook in het buitenland zijn er geen goede universeel toepasbare gegevens bekend.

Ontwikkelingen op het gebied van telewerken en desk-sharing spelen op dit moment nog geen grote rol, maar dat kan in de volgende eeuw gaan veranderen. Hetzelfde geldt voor een verdere groei van het werken in deeltijd.

Alle grote kantoororganisaties in de wereld volgen deze ontwikkelingen zeer nauwgezet en nemen ook zelf proeven op kleine schaal. In toenemende mate komen organisaties tot de conclusie dat hun panden slechts een beperkt aantal uren per week benut worden en zij zoeken naar mogelijkheden om het gebruik te rationaliseren en te optimaliseren.

²Dewulf en de Jonge, TU Delft oktober 1994.

³o.a reacties van Twijnstra Gudde, 'Nationaal Kantorenmarktonderzoek 1994'

2. De positie van de RGD

2.1 Portefeuille waardering

a) Huurpanden

Ongetwijfeld laten de Regionale Directies zich adviseren bij het aangaan van nieuwe huurovereenkomsten en bij de verlenging van bestaande kontrakten. Vergelijkingen met andere objecten worden gemaakt. Onbekend is in hoeverre hier van een zeer systematische en toegankelijke vastlegging sprake is. Ook zal er inzicht zijn in de prijseffecten van specifieke wensen van de RGD op het gebied van de locatie (locatiebeleid Rijk) en de uitrusting van het gebouw. In de markt wordt er scherp onderhandeld en ik heb de indruk, dat aanbieders bij de huurprijsvaststelling niet ongevoelig zijn voor het feit dat de RGD een 'goede' huurder is.

b) Panden in eigendom

Zoals reeds is aangegeven kunnen uitsluitend courante panden worden vergeleken met de markt. Incourante panden kunnen slechts binnen het kader van de eigen portefeuille worden vergeleken. Tot nu worden de courante panden van de RGD bij mijn weten niet systematisch gewaardeerd. Sterker nog, omdat er geen huurlasten worden doorberekend aan de gebruiker is er noch inzicht in de marktconforme huur, noch in de mede daarvan afgeleide waarde. Ongetwijfeld zullen er in incidentele gevallen wel waarderingen worden uitgevoerd. Voor een goed portefeuillebeheer en voor strategische vragen als renoveren en afstoten is inzicht in de waardeontwikkeling vereist.

Een en ander vereist echter een fundamenteel andere benadering. Bij de overheid wordt gedacht in termen van kosten, budgetten en de begroting. Er wordt niet, zoals in de marktsector, gewerkt met waardeveranderingen en de balans. Het waarderen van onroerend goed kost tijd en geld en op de schaal van de RGD praten wij over grote inspanningen. Dit is uitsluitend zinvol als ook elders in de Rijksbegroting over waardeontwikkelingen wordt gesproken. De hele discussie over de eventuele kapitaalsdienst moet mede in dit licht worden gevoerd. Voor een goed portefeuillebeheer is het ook noodzakelijk dat dezelfde mensen verantwoordelijk zijn voor het aankopen van projecten, het beheer en voor het afstoten. Alle institutionele beleggers hebben in deze richting hun organisatie gewijzigd. Bij de RGD is dit voor de eigendomspanden niet het geval, daar het afstoten van panden bij Domeinen ligt.

2.2 De normen voor ruimtegebruik

Op het gebied van normen voor ruimtegebruik van de werkplek is de RGD toonaangevend in Nederland. Anderen volgen eerder deze ontwikkelingen dan dat zij zelf richtinggevend zijn.

Kantoororganisaties veranderen momenteel snel en flexibiliteit is geboden. Mijn persoonlijke indruk is, dat de normen voor de kamergrootte voor het merendeel van de rijksambtenaren aan de onderkant zitten van de steekproef in Nederland⁴. De topambtenaren zijn duidelijk royaler gehuisvest. Dit kan soms een secundaire arbeidsvoorwaarde zijn, maar is als zodanig niet kwantificeerbaar.

Geen specifiek inzicht heb ik in het ruimtegebruik voor andere activiteiten dan de zuivere werkplek.

2.3 Nieuwbouw

De RGD hanteert standaard referentie-bestekken, waarbij in toenemende mate prestatie-eisen worden gesteld in plaats van voorgeschreven materialen en details. Hierin loopt de RGD mede voorop. De normen waaraan de gebouwen moeten voldoen liggen relatief hoog, mede gezien de voorbeeldfunctie van de RGD en het denken in termen van levenscycluskosten. Regelmatig is er contact van de RGD met marktpartijen en adviseurs over de normering. Ik neem aan dat er geen wezenlijke verschillen zijn met de eisen van andere professionele opdrachtgevers, maar ik ken geen studies die dit bevestigen.

Bij de nieuwbouw zijn de bouwprijzen volledig marktconform; wel liggen de honoraria van de architect en adviseurs gewoonlijk op een hoger niveau omdat meer volledige opdrachten worden verstrekt en de gebruikelijke honorarium-regels worden toegepast zonder kortingen na onderhandelingen.

⁴Zie mede 'De toekomst van de Kantorenmarkt 1994-2015'

3. Suggesties voor onderzoek

3.1 Korte termijn

a) Nieuwbouwkosten

Vergelijkingen op het gebied van P.v.E.'s en bouwkosten kunnen worden gemaakt tussen enerzijds een aantal recente grote kantoorprojecten (MVRM, Rijksverzamelgebouw Zwolle, een aantal rechtbanken) met verscheidene grote nieuwe gebouwen, gerealiseerd door marktpartijen (Nationale Nederlanden in Utrecht, Rotterdam en Den Haag, Ahold Zaandam, VNO/NCW Den Haag, VSB Utrecht). Een en ander kan uitsluitend in overleg met de betrokken eigenaren. Het onderzoek kan worden uitgevoerd door één van de gerenommeerde adviesbureaus op dit terrein. De REN-methodiek is bruikbaar om de verschillen in uitrusting en locatie inzichtelijk te maken.

b) Ruimtegebruik per medewerker

In het onder a) genoemde onderzoek kunnen ook de ruimtenormen vergeleken worden. Een aantal gebouwen zijn nog niet in gebruik en kennen alleen de normen op papier; sommige zijn reeds meerdere jaren operationeel en daar is zichtbaar hoe het werkelijke gebruik van ruimte zich heeft ontwikkeld.

Met het oog op het ruimtegebruik in kleinere nieuwe gebouwen zouden in de vergelijking kantoren van accountantsmaatschappen en zorgverzekeraars/ziekenfondsen moeten worden betrokken. In beide segmenten zijn recentelijk veel nieuwbouwprojecten betrokken. Accountants zijn al op grote schaal bezig met desk-sharing.

c) WOZ-waardering

Overleg met de Waarderingskamer, VNG en Financiën zou kunnen plaatsvinden over de vraag of en hoe de uitkomsten van de taxaties voor de RGD op termijn bruikbaar zijn. Ik stel mij echter op het standpunt, dat analyses dan binnen het kader van openbaarheid van bestuur óók toegankelijk moeten zijn voor marktpartijen, zeker nu de RGD zich in toenemende mate als marktpartij gedraagt.

3.2 Lange termijn

a) Ruimtegebruik en Ruimtekosten (Facility Management)

Nu reeds is de RGD betrokken bij een informeel overleg van de directeuren huisvesting/vastgoed van verscheidene grote gebruikers zoals PTT, ABN-AMRO en een aantal anderen. Bedrijfsvergelijking op het gebied van huisvestingskosten zal in deze kring zeker bespreekbaar zijn en interesse opwekken, mits een en ander vertrouwelijk en efficiënt georganiseerd wordt. In feite kan een parallel getrokken worden naar de ROZ-IPD index. Ook hier is sprake van een breed gedragen initiatief, waaraan veel tijd en geld wordt besteed door participanten/beleggers.

b) Taxatie van huurwaarden en marktwaarden van courante panden

Uitsluitend als een aantal principiële beslissingen worden genomen op het vlak van het doorberekenen van kosten aan de gebruikers en indien het denken in termen van waarde-ontwikkelingen en daaraan gekoppeld de kapitaalsdienst worden geïntroduceerd, is het zinvol om op systematische wijze te gaan taxeren en waarderen. Op langere termijn zouden de resultaten van de ROZ-IPD index gebruikt kunnen worden voor eigen analyse.

c) Bedrijfsvergelijking op het gebied van beheerskosten

Beleggers en grote gebruikers/eigenaren kunnen de kosten van hun werkapparaat verdelen naar portefeuillebeheer en naar objectbeheer. Objectbeheer is vaak uit te besteden en daar gelden tarieven voor. Portefeuillebeheer is tot nu toe altijd in handen van de belegger, maar sinds enige tijd dienen zich asset managers aan, die ook het portefeuillebeheer doen. Het ABP en PGGM hebben hun organisatie zo omgebouwd, dat derden ofwel kunnen participeren of hun onroerend goed kunnen inbrengen. Er zijn de komende jaren ongetwijfeld een aantal veranderingen op dit terrein te verwachten.

Er zijn nog geen standaardnormen voor apparaatskosten, daar portefeuilles sterk kunnen wisselen. De geografische verdeling, de ouderdomssituatie (onderhoud), het aantal objecten, het aantal m², het leegstandspercentage en de mutatiegraad bepalen de benodigde mankracht (kwantitatief en kwalitatief). Uit gesprekken met beleggers blijkt, dat administratieve en technische taken makkelijker zijn in te kopen, dan commercieel management. Qua bemanning komt het zwaartepunt van het portefeuillebeheer in de commercieel-economische hoek te liggen.

Op termijn zullen op dit vlak onderzoeken kunnen worden gedaan, maar eerst zal er duidelijkheid moeten zijn omtrent het lange termijn beleid voor de Rijkshuisvesting.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Op korte termijn is er geen realistisch benchmark systeem te vinden, waarmee de Rijksportefeuille vergeleken kan worden. De kondities zijn, zoals in paragraaf 2 is aangegeven, ook nog niet geschapen om benchmarking toe te passen. Daarvoor is het essentieel dat er sprake is van doorbelasting van marktconforme huren en van de bepaling van marktwaarden. In paragraaf 3 is aangegeven welke korte termijn studies op deelvragen antwoord kunnen geven. Daarnaast is het zinvol om vóór 1998 verscheidene langere termijn onderzoeken te doen.

Dat er geen benchmark aanwezig is, is ook niet rampzalig, omdat de huidige portefeuille een gegeven is (eigendom en huurcontracten) waarin niet ad libitum mutaties kunnen worden aangebracht. Overigens ervaren alle grote vastgoedgebruikers het ontbreken van benchmarks als een gemis.

4.2 Los van benchmarks, die objectief geldig zijn voor Nederlandse gebruikers en eigenaren, kan er nu reeds gewerkt worden aan interne projectvergelijkingen en projectanalyses. Op dit vlak zal ongetwijfeld reeds het een en ander gebeuren, maar dat onttrekt zich aan mijn waarneming.

4.3 De RGD heeft een duidelijk profiel in de markt en de laatste jaren is het imago zichtbaar gewijzigd van een technisch apparaat naar een meer marktgerichte organisatie. Dit komt mede door de grotere samenwerking met marktpartijen. Intussen zijn er ook bij de grote vastgoedpartijen in Nederland en daarbuiten strategische heroverwegingen aangaande centralisatie/decentralisatie en zelf doen vs. out-sourcing gaande of zojuist afgerond. Kennisname en analyse van deze strategische ontwikkelingen is noodzakelijk bij de bepaling van het toekomstig Rijkshuisvestingsbeleid.

Breda, 26 mei 1995

Prof.drs.P.P. Kohnstamm

Bijlage 9:

Notitie van de Rijksgebouwendienst dd. 23 oktober 1995 met een voorbeeld van een modelcontract voor een huurder-verhuurderrelatie



Aan : WGHR
Van : R. Stuyling de Lange
Aan : Archief IB, leesmap,
Betreft : huur & verhuur van rijksgebouwen
Datum : 23 oktober 1995
Status : Indicatief concept; hieraan kunnen geen rechten worden ontleend

TOEPASSING STANDAARD VERHUURVOORWAARDEN (SVV) BIJ "VERHUUR" VAN RIJKSHUISVESTING DOOR DE RIJKSGEBOUWENDIENST AAN DE DEPARTEMENTEN

algemeen.

Tussen twee rijksdiensten kan geen huurders/verhuurders contract bestaan in de zin der wet, met dien verstande dat de rechten en plichten van deze relatie voor de rechter afdwingbaar zijn. Eén privaatrechtelijke partij kan niet tegen zichzelf procederen. Toch is het van belang om de wettelijke bepalingen van huur en verhuur zoveel mogelijk van toepassing te laten zijn op een hierbedoelde overeenkomst teneinde "huurder" en "verhuurder" hun positie te laten vastleggen. Het meest praktische is in dit geval te verwijzen naar de huidige wettelijke bepalingen, plaatselijke verordeningen en gebruiken en een vervangende "rechtsgang" te benoemen waarin geschillen kunnen worden beslecht. E.e.a. zal worden vastgelegd in een hoofdovereenkomst voor de huur/verhuur van rijksgebouwen. Hierin worden ook andere algemene regels voor deze contractuele relatie beschreven. In de preambule van iedere concrete "interne huurovereenkomst" zal verwezen worden naar deze hoofd-overeenkomst die daarvoor de bindende randvoorwaarden aangeeft.

TEKSTVOORSTEL HOOFD-OVEREENKOMST.

"Overwegende dat:

1. de financiële allocatiefunctie t.a.v. rijkshuisvesting zal worden gedecentraliseerd naar de departementen;
2. de Rijksgebouwendienst onroerende zaken tegen betaling in huur zal geven aan de departementen;
3. is vastgesteld, dat alleen de Rijksgebouwendienst in dit kader zal opereren op de vastgoed markt;
4. dat deze verhuren/huren zullen worden vastgelegd in een intern verhuurcontract per nader te bepalen onroerende zaak, cq een nader te bepalen deel daarvan;
5. op deze verhouding de wettelijke bepalingen van huur en verhuur niet afdwingbaar van toepassing zijn;
6. het wenselijk is deze bepalingen wel zoveel mogelijk van toepassing te laten zijn;
7. bij geschillen geen rechterlijke uitspraak kan worden verkregen en ook niet wenselijk wordt geacht;
8. bij geschillen enige van te voren vastgestelde en bindende arbitrage procedure wordt gewenst;
9. de Rijksgebouwendienst niet meer rechten kan verlenen dan rechten zijn verkregen in de markt;
10. een huurovereenkomst van toepassing kan zijn op bijzondere gebouwen;
11. een integraal kostprijs-dekkende huurprijs de basis vormt van iedere te sluiten huurovereenkomst;
12. dat huisvestingswensen door het departement worden bepaald en geobjectiveerd zullen worden vastgelegd; (omvang, locatie, kwaliteit, tijdstip en duur; nader uitwerken, bv via REN)
13. indien binnen de bestaande gebouwen voorraad voldaan kan worden aan de geobjectiveerde huisvestingswensen, huisvesting plaats vindt binnen de gebouwen voorraad;
14. een door enig Departement gewenst en bepaald aanvullend dienstenpakket (service level

- agreement) verzorgd kan worden door de Rgd;
15. dat het wenselijk is om de basis van deze beoogde huur/verhuur contracten vast te leggen in één algemeen geldende Standaard voor Verhuur Voorwaarden (SVV);

wordt als volgt vastgesteld:

- a. dat standaard verhuurvoorwaarden (SVV) zijn vastgesteld overeenkomstig bijlage 1 en altijd zullen worden toegepast, hierin begrepen zijn de definities van "huurder" en "verhuurder";
- b. dat partijen overeenkomen dat de wet, plaatselijke verordeningen en gebruiken van toepassing zijn voorzover daarvan in de SVV niet is afgeweken;
- c. -indien de verhuur geschiedt van een door de Rgd gehuurde c.q. geleasde onroerende zaak zullen aan huurder niet meer rechten worden verleend, dan rechten verleend zijn aan de Rgd;
-indien bij een eigendoms pand in het eigendomsbewijs beperkende bepalingen zijn op genomen zullen geen rechten aan huurder verleend worden welke strijdig zijn met deze beperkende bepalingen.(erfdienstbaarheden, kwalitatieve verplichtingen e.d.);
kostprijs-dekkende huurprijs de basis vormt huurovereenkomst;
- d. dat huisvestingswensen door het departement worden bepaald en geobjectiveerd zullen worden vastgelegd; (omvang, locatie, kwaliteit, tijdstip en duur; nader uitwerken, bv via REN)
- e. indien binnen de bestaande gebouwen voorraad voldaan kan worden aan de geobjectiveerde huisvestingswensen, huisvesting plaats vindt binnen de gebouwen voorraad;
- f. als een overeenkomst van toepassing is op bijzondere gebouwen (nader uit te werken: te denken valt aan bijzonder door functie, omvang, locatie, architectuur, e.d.) er bij de koppeling danwel ontkoppeling van huisvestingsvraag en huisvestingsaanbod (aanhuur of opzegging door een departement) de noodzaak kan bestaan aan een algemene belangen afweging die de directe belangen van verhuurder en huurder kan overstijgen.(milieu-, architectonische-, beleidsmatige overwegingen, regeringsbeleid);
- g. de huursom zal worden bepaald obv van het gehuurde aantal m2 (vvo) waarbij er een relatie zal zijn tussen de hoogte van de huursom en de omvang en de kwaliteiten van het gehuurde alsmede de duur van het contract; nader uit te werken hoe integraal kostprijs-dekkende huur wordt berekend, zie brief DGRgd aan WGHHR dd 27 september 1995 nummer 454.950556;
- h. de lengte van de eerste huurtermijn zal worden vastgesteld afhankelijk van functie, omvang, locatie, architectuur, courantheid e.d. (nader uit te werken)
- i. de (onderhouds)verplichtingen van partijen en het eventueel aanvullende door de Rgd te leveren/te verzorgen diensten-pakket zal worden bepaald obv een aan te passen Regeling Taakverdeling Rijksgebouwen (RTR); zie verder hieronder.
- j. bij geschillen de navolgende procedure zal worden gevolgd indien op "objectniveau" niet een minnelijke schikking mogelijk blijkt:
 - 1. het oordeel van de betreffende DG van de "huurder" en de DG van de Rgd wordt gevraagd, die een voorlopige voorziening **moeten** treffen;
 - 2. indien door een der partijen gewenst deze voorlopige voorziening ter beoordeling kan worden voorgelegd voor bindende arbitrage;
 - 3. een der partijen desgewenst in "cassatie" kan gaan bij de Ministerraad;
- k. de arbitrage ingeval van een geschil tav het bepaalde in punt i zal worden uitgevoerd door de zgn Rijkshuisvestings Beleggingsraad (RBR); ingeval het geschil betrekking heeft op het bepaalde onder punt g zal een uitspraak worden gedaan door een zgn Geschillen Commissie Rijkshuisvesting (GCR).Voor beide geldt dat bevoegdheden en samenstelling nadere regeling behoeven zoals tav op te leggen sancties; een redelijke vrijheid moet gewaarborgd zijn om te kunnen handelen naar redelijkheid en billijkheid);

De onder punt i genoemde "aan te passen" RTR zal in belangrijke mate vorm krijgen naar analogie van de in de markt gangbare verhouding van huurder- verhuurder.

Hieronder wordt een overzicht gegeven hoe e.e.a. in grote lijnen in de markt is geregeld.

Los van een "nieuw RTR" die voor alle contracten geldt bestaat de mogelijkheid om in specifieke gevallen specifieke aanvullende afspraken te maken.

Onderhoud: kosten en uitvoering respectievelijk ten laste van verhuurder en huurder.

Onderhoudskosten uit te voeren door en voor rekening van de Rgd zijn verwerkt in de eerdergenoemde en nog nader te definiëren integraal kosten- dekkende huurprijs (brief DGRgd dd 27 september 1995 nummer 454.950556) tenzij het werkzaamheden betreft die moeten worden beschouwd als geringe en dagelijkse reparaties als bedoeld in de wet (art. 7a:1619 BW; dit gering en dagelijks onderhoud/reparaties nader te definiëren).

1. Ten laste van verhuurder komen -tenzij door of vanwege huurder aangebracht zaken-:

a. onderhoud, herstel en vernieuwing van constructieve delen van het gehuurde zoals:

- funderingen
- kolommen
- balken
- bouwvloeren
- daken
- platten
- bouwmuren
- buitengevels (met uitzondering van ruiten)

b. onderhoud, herstel en vernieuwing van:

- trappen en trap treden
- leidingen
- rioleringen (geen verstoppingen)
- afvoeren en goten
- buitenkozijnen

c. herstel en vernieuwing van installaties zoals:

- lift
- centrale verwarming
- hydrofoor
- airconditioning
- ventilatie
- rookkleppen
- inbraak/brandbeveiliging/melding
- noodstroom
- geluid/intercom/antenne
- glazenwas
- parkeer
- overige elektrische installaties

d. buitenschilderwerk

e. herstel en vernieuwing van:

- erfafscheidingen
- bestrating (geen kleine reparaties aan bestrating)

Overige kosten voor rekening van verhuurder(niet limitatief)

a. rioolrecht. Indien aansluitrecht en afvoerrecht gesplitst in rekening wordt gebracht splitsen en komen de kosten respectievelijk ten laste van verhuurder en huurder.

b. waterschapslasten

c. baatbelasting

d. kaderechten. Eventueel door te bereken aan huurder indien deze van het recht gebruik maakt en dit nadrukkelijk in de huurovereenkomst is opgenomen.

e. precario met uitzondering van door c.q. ten behoeve van de huurder aangebrachte voorzieningen.

f OZB zakelijk recht

g. premie opstalverzekering inclusief een eventueel eigen risico; wijze van verzekeren nader te bepalen

h. lidmaatschap van de V.v.E.

i. verkrijging van milieuvergunning betreffende het pand zonder te letten op het feitelijke gebruik

j. aanpassing en/of uitbreiding aan de installaties e.d. in verband met brandbeveiligingseisen tenzij het gevolg van het gebruik van het gehuurde dan voor rekening van huurder

2. Bij een verhuurovereenkomst komen de navolgende werkzaamheden en kosten ten laste van huurder.

a. inwendig- en uitwendig onderhoud zover niet ten laste komende van verhuurder zoals genoemd onder 1

b. kosten van een service abonnementen voor de installaties (nader te definiëren wat hieronder mag vallen)

c. vernieuwing van lampen, zekeringen, gebroken ruiten, glasdeuren en glaswanden.

d. onderhoud van erfafscheidingen, bestrating, tuinen en erven

e. onderhoud, herstel en het incidenteel vernieuwen van hang- en sluitwerk, kranen, schakelaars, stopcontacten, belinstallaties, sanitair, gootstenen, spiegels en closetreservoirs, vloerbedekking, etc.

f. onderhoud en herstel van zonwering

g. schoonmaken (nader uitwerken wat hier onder valt, denk ook aan goten, riool e.d.)

h. water en energiekosten

Afhankelijk van de wensen van verhuurder en huurder kunnen de uitvoering der werkzaamheden en/of administratieve afhandeling, welke ten laste van huurder komen, worden uitgevoerd door verhuurder en worden opgenomen in een service level agreement. Hieronder volgt een meer gespecificeerde opsomming van onderdelen(niet limitatief). In een nadere uitwerking kunnen -indien huurder meent dat verhuurder in gebreken is- termijnen worden bepaald waar binnen verhuurder geacht wordt aan zijn verplichtingen te hebben voldaan.

Bij geschillen zal de procedure worden gevolgd als vermeld in de hoofdovereenkomst.

Elementen van een service level agreement kunnen betrekking hebben op de uitvoering van de ten laste van huurder komende werkzaamheden:

1. Glasbewassing buitenzijde

2. Zonwering

3. Deur/raamonderhoud

Installaties:

4. Elektrische installaties totaal

5. Noodstroom

6. Verwarming

7. Luchtbehandeling

8. Roltrappen

9. Liftonderhoud

10. Gevelonderhoud

11. Brandbestrijding

12. Parkeerinstallatie

13. Verlichting

14. Overige installaties, zoals bewakings- en beveiligingsapparatuur

15. Terrein/bewegwijzering

Vooralsnog kunnen de onderstaande punten die onder de verantwoording van huurder vallen niet aan verhuurder worden uitbesteed:

22. Telefoon/CAI/portofoon
23. Schoonmaak
24. Vuilafvoer
25. Sanitair onderhoud
26. Glasverzekering
27. Huismeester
28. Doormelding elektronisch bewakingssysteem
29. Surveillance diensten
30. Portier diensten
31. Overige diensten
32. Sleutel diensten
33. Alarmcentrale
34. Servicekosten restaurant
35. Groenvoorzieningen
36. Riool reiniging
37. Diverse nader overeen te komen

Het betreft hier een lijst, welke niet limitatief is en voor bijzondere gebouwen wellicht kan/moet worden uitgebreid en in andere gevallen kan worden ingekrompen. Bij een nadere uitwerking kunnen richt prijzen worden opgenomen. In de dagelijkse praktijk is merkbaar, dat bij kleine gebouwen het servicepakket in het algemeen kleiner is dan bij grote gebouwen. Grotere gebouwen zijn meestal niet bij een maar bij meerdere gebruikers in gebruik. Hierdoor ontstaat de behoefte meer zaken centraal te regelen.

Kortom: De huurder bepaalt inbeginsel welk service-niveau hij wenst, waarbij de keuze bestaat uit:

- zelf doen en zelf betalen;
- de Rgd laten doen en de Rgd hiervoor betalen.

De kosten verbonden aan een service level agreement dienen kostprijs denkend te zijn voor de Rgd.

