

# Evaluatie Rijkshuisvestingsstelsel

## Deel A: Kantoren



UBR

RIJKSCONSULTANTS

PPAC

# Colofon

Den Haag, april 2021

## **Auteurs**

JenV|PPAC - Monica Bremer

JenV|PPAC - Vanes Spee

UBR|Rijksconsultants - Annelien Wisselink

UBR|Rijksconsultants - Leon Klinkers

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Voorwoord</b>	<b>6</b>
1.1 Dankwoord	6
1.2 Leeswijzer	6
<b>2 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>7</b>
2.1 Ontwikkeling van de feiten en realisatie	8
2.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid	9
2.3 Verbetervoorstellen voor de toekomst	12
<b>3 Context, doelstellingen en resultaten</b>	<b>14</b>
3.1 Het Rijkshuisvestingsstelsel	14
3.2 Het Kantorenstelsel	22
3.3 Ontwikkelingen tussen 2016 en 2020	25
3.4 Stelselresultaten	28
<b>4 Doorvoering van uitgangspunten, randvoorwaarden, doelen en toekomst</b>	<b>35</b>
4.1 Doelen zijn in beginsel helder en nieuwe doelen worden ingebed	35
4.2 De doelen en de nadere uitwerking zijn in verschillende fasen van ontwikkeling en uitvoering	36
4.3 In het stelsel zijn nauwelijks uitvoeringstoetsen uitgevoerd	37
4.4 Het huidige stelsel voorziet niet in gebiedsgericht werken en de nieuwe Omgevingswet	38
4.5 Werken vanuit een huisvestingsperspectief versus een bedrijfsvoeringsperspectief is een principiële keuze	39
4.6 Hybride werken gaat een grote rol spelen in de toekomst en sterk in ontwikkeling	41
4.7 Robuustheid en flexibiliteit van het stelsel is stevig en appel op zuiverheid	41
<b>5 Governance, rollen en verantwoordelijkheden</b>	<b>43</b>
5.1 Basis is gelegd in de vaststellings- en coördinatiebesluiten	43
5.2 Rollen en verantwoordelijkheden ondersteunen de werking van het stelsel	44
5.3 Inrichting besluitvormingsstructuur ondersteunt regie	45
5.4 Naast beleidsvorming en kaderstelling gericht op besparing, ook andere prioriteiten	46
5.5 Sterke en strakke sturing bij aanvang verschuift naar inzetten interventies voor een kwalitatief goede uitvoering	46
5.6 Het periodiek evalueren krijgt een vaste plek in het geheel en de monitoring is beperkt ontwikkeld	48
5.7 De gebruiker is bij aanvang van het stelsel uit beeld geraakt en wint aan invloed	50
5.8 Belevingsonderzoeken en gebruikersonderzoeken leveren vooral operationele informatie op	51

<b>6</b>	<b>Uitvoerbaarheid</b>	<b>54</b>
6.1	Het VtW-proces is al werkende weg aangepast en verdient verdere aanscherping	54
6.2	De FWR wordt niet in de volle breedte toegepast	57
6.3	Regiotarieven zorgen voor administratieve vereenvoudiging en een stabiele voorspelbare situatie voor de afnemer	60
6.4	Medegebruik wordt gewaardeerd	63
6.5	De structurele overvraag in de uitvoering, planning en prioritering is een stelselvraagstuk	67
6.6	De administratieve en bestuurlijke lasten kunnen verlaagd en vereenvoudigd worden	68
6.7	Breng de informatievoorziening naar een hoger niveau	69
	<b>Bijlage 1: Aanleiding, vraagstelling en aanpak</b>	<b>71</b>
	<b>Bijlage 2: Tabellen, figuren en afkortingen</b>	<b>77</b>
	<b>Bijlage 3: Definities</b>	<b>79</b>
	<b>Bijlage 4: Gehouden interviews</b>	<b>80</b>
	<b>Bijlage 5: Sessies</b>	<b>81</b>
	<b>Bijlage 6: Documenten</b>	<b>82</b>

## Managementsamenvatting

Het algemene beeld dat uit het onderzoek en de interviews naar voren komt, is dat het kantorenstelsel een ordentelijk georganiseerd stelsel is dat functioneert. De activiteiten die zijn verricht inzake leegstand, besparingen en efficiency hebben bijdragen aan de doelrealisatie. Dat concluderen de onderzoekers ten aanzien van het kantorenstelsel op basis van dit onderzoek en de daaraan ten grondslag liggende geaggregeerde informatie over de ontwikkeling van de doelen met de daaraan gekoppelde indicatoren.

Gedurende de periode van onderzoek is sterk centraal gestuurd op efficiënte huisvesting door een afstoot van inefficiënte, vaak kleine eigendomspanden en huurpanden en een sterke normering van het ruimtegebruik, met name in gerealiseerde nieuwbouw.

In het kantorenstelsel vindt de aansturing centraal plaats door middel van kaderstelling, masterplannen, rapportering en verantwoording door DGOO. Het kantorenstelsel maakt gebruik van een uitgebreid en sterk centraal gestuurd normenkader dat voor een groot deel gebaseerd is op het FWR-normen en kwaliteitskader. Voor kantoren geven de geïnterviewden aan dat het stelsel nog voldoende robuust en flexibel is om in te spelen op interne en externe ontwikkelingen, door:

- De schaalgrootte, die mogelijkheden biedt om ontwikkelingen op te vangen;
- De centrale sturing die belegd is bij DGOO;
- Het systeem van monitoring en verantwoording;
- De financiering die via regiotarieven is geregeld.

Tegelijkertijd geeft een flink aantal geïnterviewden aan om het stelsel toch vooral zuiver te houden. Die zuiverheid geldt dan vooral voor de opbouw in het huidige stelsel, financiering en normering.

Belangrijk richting de toekomst zijn ook het doorzetten van de verschuiving die plaatsvindt richting kwaliteit door een bredere en betere benutting van de FWR en het blijven betrekken van de gebruiker op basis van de mogelijkheden die het stelsel biedt.

# 1 Voorwoord

Dit rapport betreft de evaluatie van het Rijkshuisvestingsstelsel (RHS) voor kantoren en geeft invulling aan de evaluatie zoals toegezegd in het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren. Dit rapport is gelijktijdig geschreven en opgeleverd met een evaluatie over het specialtystelsel. De twee rapporten in samenhang geven inzicht in de huidige stand van zaken van het RHS.

## 1.1 Dankwoord

Naast alle geïnterviewden en deelnemers aan de (reflectie)sessies die ons hebben verrijkt met hun kennis en ervaring, willen we in het bijzonder Paulina Spoor bedanken die de logistiek heeft verzorgd en de planning van de diverse reflectiesessies. Daarnaast bedanken wij het kernteam bestaande uit Maarten Bonenkamp (BZK), Edwin Valk en Joline van Viegen (JenV) en Pieter Bakker, Wout Buijs en Pieter Stelling (RVB) én de leden van de stuurgroep bestaande uit: Hennie Brands/Michel Berfelo (EZK/LNV), Frank Foreman (RVB), Roger Paas (JenV), Mariska Plomp (Belastingdienst) en André Weimar (BZK) voor de begeleiding bij het tot stand komen van het rapport en de constructieve bijdragen bij het doornemen van de bevindingen en de terugkoppeling op het conceptrapport.

## 1.2 Leeswijzer

Na het voorwoord start het rapport met de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 worden de context, doelstellingen en resultaten toegelicht. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de doorvoering van de uitgangspunten, randvoorwaarden, doelen en toekomst en komt in hoofdstuk 5 de governance, rollen en verantwoordelijkheden aan de orde. In hoofdstuk 6 wordt afgesloten met de uitvoerbaarheid. In de bijlagen komen achtereenvolgens aan de orde: aanleiding, vraagstelling en aanpak; tabellen, figuren en afkortingen; definities; interviews; sessies en documenten.

## 2 Conclusies en aanbevelingen

In de evaluatieopdracht is de volgende centrale vraag door DGOO geformuleerd:

*Evalueer het Rijkshuisvestingsstelsel 2016, en specifiek het deelstelsel kantoren en het deelstelsel specialties, zodanig dat:*

- 1. doelmatigheid en doeltreffendheid op de uitgangspunten (bestuurlijke en administratieve vereenvoudiging, doelmatigheid en risicoverdeling) en voor de hoofdelementen van specialties vastgesteld wordt;*
- 2. verbetervoorstellen voor de toekomst geformuleerd worden.*

In het analysemodel (zie bijlage 1) zijn de relaties weergegeven tussen input, output en effect. De input bestaat uit de inzet van mensen en middelen ingezet van de afdeling Faciliteiten- en Huisvestingsbeleid en het jaarlijks beleidsgeld op artikel 3. De uitgaven aan beleidsgeld bedroegen in de beleidsperiode 2014-2018 € 1,6-€ 4,4 miljoen (Berenschot, 2019). Daarvoor zijn een aantal activiteiten verricht om het gestelde doel van een besparing in het jaar 2020 te behalen ten opzichte van 2015, inclusief de niet-gebouwgebonden kosten op de kantoorhuisvesting. Voor het realiseren van de doelstellingen is BZK afhankelijk van de deelnemende organisaties aan het kantorenstelsel. DGOO is stelselverantwoordelijk en kan de effecten en impact niet zelfstandig realiseren.

Praktisch heeft dit invulling gekregen door met name via de FWR- normering te sturen op de ruimtenorm en flexfactor en vormen de masterplannen de operationalisering van de RHS-doelstelling. Overigens hebben de masterplannen naast de doelstelling om financieel rendement te behalen (zo kostenefficiënt mogelijk te huisvesten, de kaders in acht nemend) ook als doel om het maatschappelijk rendement te vergroten van het vastgoed en moeten de kaders leiden tot eenheid, kwaliteit en efficiëntie. Gezien de vastgestelde scope van dit onderzoek is het onderzoek beperkt tot de doelmatigheid en doeltreffendheid van het RHS.

Tot de scope van het onderzoek behoort niet de evaluatie van de FWR-normen en kwaliteitseisen en de methodiek van masterplannen. Wel gaan de onderzoekers in op relatie vanuit het RHS met de FWR-normen en de masterplannen. Tot de scope van het onderzoek behoort ook niet een evaluatie van het RVB. Hier wordt momenteel een separate evaluatie voor uitgevoerd. Ook behoort de evaluatie en realisatie van de beleidsdoelstellingen die moeten leiden tot een bijdrage aan het maatschappelijke rendement, en later aan het stelsel zijn toegevoegd, niet tot de scope. In het onderzoek bouwen de onderzoekers voort op de beschikbare evaluatieonderzoeken, de opgevraagde monitoringsgegevens en de interviews en groepssessies om antwoord te geven op de onderzoeksvraag.



## 2.1 Ontwikkeling van de feiten en realisatie

Het algemene beeld dat uit het onderzoek en de interviews naar voren komt, is dat het een ordentelijk georganiseerd stelsel is dat functioneert. De governance met de rollen en taken is helder. Het wettelijke kader vindt zijn oorsprong in Grondwet artikel 44 en is verder uitgewerkt in het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen Rijksdienst en de vaststellingsbesluiten voor kantoren en specialties.

In de evaluatieperiode, 2016 – 2020, zijn activiteiten uitgevoerd om aan de gestelde doelen en uitgangspunten te werken, zoals deze vanaf de start van de stelselherziening in 2016 zijn geformuleerd en de volgende resultaten bereikt.

### **Leegstand**

- Vanaf 2016 daalt de leegstand landelijk en bedraagt in 2019 84.770 m2 bvo. In de JBR van 2019 wordt het terugdringen van de leegstand zelfs spectaculair genoemd.
- Het leegstandspercentage in 2020 van de totale voorraad is 2,7%. In de meeste masterplannen varieert het leegstandspercentage tussen de 0 en 4. De frictieleegstand voldoet aan de landelijke kpi van <4%.

### **Ruimtegebruik**

- Het ruimtegebruik, gemeten in vierkante meters bvo, per kantoorwerkplek, als rekenkundig gemiddelde, stabiliseert op 24,4 m2 bvo. In 2017 bedraagt dit 25,5 m2. Het doel van de masterplannen is om in 2020 op een werkplekomvang van 24,5 m2 te zitten.
- In de periode 2016 tot 2020 neemt het deel van de kantooroppervlakte dat tot categorie 1 (traditioneel) behoort sterk af van 71% naar 47% van de (afnemende) voorraad. Dit is mede het gevolg van het uitvoeren van de masterplannen waarbij inefficiënte panden kunnen worden afgestoten. Het aandeel van categorie 3 stijgt van 3% tot 15% van de voorraad. Ook categorie 2 laat een stijging zien: van 26% naar 38%. Dat betekent dat in 2020 ongeveer 50% van de kantoorvoorraad traditioneel is ingericht ten opzichte van 70% in 2016.
- De ontwikkeling van het totaal aantal m2 bvo laat een continue daling zien van de meerjarige ontwikkeling van de bruto vloeroppervlakte in de periode 2016 – 2020. Voor kantoren betreft het een vermindering van bvo 335.000 m2 op een totaal gebruik van 2 miljoen.
- Het aantal m2 bvo is in de periode 2016 – 2020 gemiddeld met 19% gedaald met uitschieters in de provincie Noord- en Zuid-Holland. Inmiddels is 50% van de rijkskantoren gevestigd in Den Haag en Utrecht.



**Regiotarief**

- Het regiotarief in €/m<sup>2</sup> daalt in 2020 ten opzichte van 2016 voor de regio Den Haag (5%) en stijgt voor de Randstad met 5% en overig Nederland met 3%.

**Aantal rijksambtenaren**

- Het aantal te huisvesten ambtenaren in fte is tussen 2016 en 2020 met 10.000 gestegen (JBR, 2020).

**Te besparen op kosten kantoorhuisvesting: € 136 mln. jaarlijks vanaf 2020**

- De prognose ontwikkeling besparing op jaarbasis per 2020 voor de masterplannen ontwikkelt zich vanaf 2015 van € 136 miljoen naar € 138 miljoen per jaar.

**Lagere administratieve en bestuurlijke lasten voor Rijksvastgoedbedrijf en departementen/diensten.**

- Na een aanvankelijke daling van de administratieve lasten bij de stelselaanvang in 2016 nemen de administratieve lasten weer toe. Ondanks het feit dat deze lasten niet gemonitord worden, komt dit onderwerp in het merendeel van de interviews aan de orde en worden legio suggesties gegeven voor het terugdringen van deze lasten.
- De bestuurlijke drukte blijft onverminderd groot. Niet alleen bij de vaststelling van nieuwe masterplannen, maar ook bij nieuwe politieke/beleidsmatige opdrachten waardoor de bestuurlijke druk(te) toeneemt.

## 2.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid

De activiteiten die zijn verricht inzake leegstand, besparingen en efficiency hebben bijdragen aan de doelrealisatie. Dat concluderen de onderzoekers ten aanzien van het kantorenstelsel op basis van dit onderzoek en de daaraan ten grondslag liggende geaggregeerde informatie over de ontwikkeling van de doelen met de daaraan gekoppelde indicatoren, die verder in deze rapportage worden toegelicht. Gedurende de periode van onderzoek is sterk centraal gestuurd op efficiënte huisvesting door een afstoot van inefficiënte, vaak kleine eigendomspanden en huurpanden en een sterke normering van het ruimtegebruik, met name in gerealiseerde nieuwbouw.

Overigens moet daar de kanttekening bij gemaakt worden dat ondanks de bereikte doelen, sommige indicatoren stijgen. Een aantal van deze factoren is benoemd in de JBR (2019) die de beleidsrealisatie onder druk (kunnen) zetten:

- Een verdere groei van het aantal te huisvesten fte's als gevolg van (toekomstige) regeerakkoorden, maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe beleidsprioriteiten.
- De ontwikkeling van de vastgoedmarkt, die van invloed is op de vierkante meterprijs. Vooral het verkrijgen van kwalitatief goed beschikbaar vastgoed in

Den Haag en Utrecht in combinatie met te weinig frictieruimte wordt als problematisch ervaren en werkt kostenverhogend.

- Het inpassen van kwaliteitsimpulsen als gevolg van beleidsdoelstellingen en wettelijke bepalingen (zoals toegankelijkheid, duurzaamheidsmaatregelen voortvloeiend uit het klimaatakkoord, en bijdragen aan maatschappelijke doelen zoals transformeren tot woningbouw en adaptiviteit op gebouwniveau), die tot extra investeringen leiden.

Een ontwikkeling die in de JBR niet wordt genoemd is de verschuiving die plaatsvindt richting kwaliteit door een bredere benutting van de FWR en het betrekken van de gebruiker die van invloed zijn op de te realiseren structurele besparing van 136 miljoen vanaf 2020.

### **Verschuiving richting kwaliteit (bredere en betere benutting van de FWR)**

De doeltreffendheid van de FWR is gedeeltelijk behaald. Binnen de FWR zijn acht hoofddoelstellingen waarvan, onder invloed van bezuinigingen, maar één doelstelling is vertaald in kpi's. De kpi's richten zich allemaal op efficiency, afname vierkante meters en kostenreductie. De overige doelstellingen gaan o.a. over effectief kunnen werken, het stimuleren van innovatie en samenwerken, flexibiliteit, het stimuleren van organisatie- verandertrajecten, gezondheid, veiligheid en medewerkerstevredenheid (nu en in de toekomst). Over de hoofddoelstelling die zich richt op de efficiency, afname vierkante meters en kostenreductie, wordt goed gemonitord via de kpi's en gerapporteerd in onder andere de JBR. Voor de andere FWR-hoofddoelstellingen ontbreekt een actueel beeld en is onvoldoende zicht op de inpassing in de masterplannen en de mate van realisatie.

### **Het verder betrekken van de gebruiker**

In dit rapport is aangegeven welke nieuwe mogelijkheden zijn gecreëerd om gebruikers te betrekken en welke mogelijkheden beter kunnen worden benut. Dat laat onverlet dat binnen het stelsel de doelstelling 'een aantrekkelijke werkomgeving/tevreden gebruiker' en een omgeving die het primaire proces van de gebruiker efficiënt en effectief ondersteunt, parallel loopt aan de wens om te blijven sturen op de gestandaardiseerde werkplek via het vastgestelde normenkader.

In het kantorenstelsel leidt de wijze waarop de prikkels in het stelsel zijn belegd tot een prijsstuwung op de lange termijn. Want tegen de achtergrond van de "eenheidsprijs" (regiotarief) sturen de afnemers op een maximale kwaliteit "want als het vastgestelde regiotarief toch vastligt dan wel graag met de maximale kwaliteit." De ingezette beweging naar kwaliteit (bredere en betere benutting van de FWR) en het betrekken van de gebruiker zal de druk op de doelrealisering van de besparing doen toenemen.

De onderzoekers concluderen dat ten aanzien van de algemene doelmatigheid van het gevoerde beleid het aannemelijk is dat de kaders, het RHS en de masterplannen

hebben geleid tot meer efficiëntie. Er is 19% minder kantoorruimte nodig om de rijksdienst te huisvesten en de flexfactor is aanzienlijk verlaagd. Bovendien is het kantorenstelsel adaptiever en flexibeler geworden door de invoering van eenheidsprijzen en de normering en standaardisatie van werkplekken, waardoor verhuizingen gemakkelijker gemaakt worden en verplaatsing van directies naar een ander departement, het inrichten van programmadirecties of het opstarten van tijdelijke programma's eenvoudiger is geworden. In de masterplannen is voorts zichtbaar dat er vele kantoorverschuivingen zijn per masterplanronde. In die zin is het aannemelijk om te veronderstellen dat de flexibiliteit is toegenomen. Dat komt mede door de standaardisatie en uniformering bij de CDV's en IDV's. Aandachts- en verbeterpunten voor de doelmatigheid voor specifieke punten in de uitvoering hebben betrekking op: de VtW's, medegebruik, en masterplannen en administratieve en bestuurlijke lasten.

### **VtW's en invloed op doorlooptijden**

De toename van organisatieontwikkelingen, de groei van fte's in combinatie met een tekort aan frictieruimte vooral in Den Haag en Utrecht én een overspannen vastgoedmarkt zorgt voor het merendeel van de VtW's. Tevens is in de interviews aangegeven dat de vastgestelde doorlooptijd van de VtW's niet vaak wordt gehaald. Ook in eerdere evaluaties, zoals de Midterm review, is reeds aangegeven dat de indieners van VtW's lange doorlooptijden ervaren doordat de VtW-procedure arbeidsintensief is, de integrale afweging veel afstemming vereist en daarnaast ook heel degelijk is.

### **Medegebruik is marginaal**

De realisatie tot nu toe van medegebruik van een specialty in een specialty en van kantoren in een specialty is marginaal. Verder noemen de geïnterviewden obstakels die ze tegenkomen bij medegebruik, waarbij het potentieel niet benut wordt. Zonder een verdere aanpak van deze obstakels zal het medegebruik niet doelmatig en doeltreffend worden. Verder werkt medegebruik administratieve lasten verhogend, geven de geïnterviewden aan.

### **Masterplannen en administratieve en bestuurlijke lasten**

Veel tijd en capaciteit zitten in de periodieke aanpassing van de dertien masterplannen. Aanleiding voor de periodieke aanpassingen van de masterplannen zijn de politieke opdrachten, de wijzigingen in de huisvestingsbehoefte van gebruikers en het verwerken van de tussentijdse VtW's. Bij het vaststellen van de masterplannen hoort ook de bestuurlijke ronde waarover met provincies en in de Kamer afstemming en besluitvorming plaatsvindt. Daar bovenop leidt een nieuw kabinet altijd tot nieuwe politieke opdrachten en daaraan gekoppelde nieuwe behoeften en VtW's. Dat betekent dat veel capaciteit zich richt op planning, herplanning, prioritering, budgettering en afstemming met de ketenpartners (DGOO, RVB, afnemers, gebruikers, CDV's en IDV's) en dito verhuisbewegingen.

## 2.3 Verbetervoorstellen voor de toekomst

In het onderzoeksrapport is per paragraaf aangegeven wat de verbetervoorstellen zijn op basis van de bevindingen. Een opsomming van deze aanbevelingen in deze paragraaf biedt geen meerwaarde. Vandaar dat de belangrijkste verbetervoorstellen zijn geclusterd op stelselniveau.

### **Aanbeveling 1: Maak de ingezette bewegingen af en blijf daar energie op inzetten**

Het kantorenstelsel is adaptiever en flexibeler geworden door de invoering van eenheidsprijzen en uniformering, waardoor verhuizingen gemakkelijker gemaakt worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan overhangings van directies naar een ander departement, het inrichten van programmadirecties bij de vorming van een nieuw kabinet en het opstarten van tijdelijke programma's. Dat komt mede door de standaardisatie en uniformering bij de CDV's en IDV's. Maak deze beweging af door organisaties te blijven aansluiten en te sturen op meer uniformering van tarieven en producten van CDV's en IDV's.

### **Aanbeveling 2: Blijf sturen op het positioneren van gebruiker en op het benutten van de mogelijkheden die het stelsel biedt**

In het stelsel is de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het positioneren van de gebruiker. Dat heeft onder andere geleid tot een duidelijke rol van de gebruikers in de uitvoering van masterplannen en vastlegging ervan in de leidraad GO en de handreiking Medezeggenschap RHS. Ook is in de aanpak van 'Wij werken thuis' de input van de gebruiker veel meer centraal gezet. Dat is ook logisch aangezien hybride werken veel meer informatievragen oproept vanuit het gebruikersperspectief en aanpassingen vraagt op onder andere TPAW en AGW. Ook zal de rol van de IDV's en CDV's bij hybride werken veranderen naar een meer gebruikersperspectief. Hoewel de eerste resultaten en verbeteringen zijn ingezet, geldt onverminderd: blijf sturen op het positioneren van de gebruiker en op het benutten van de mogelijkheden die het stelsel biedt om de gebruiker goed te betrekken.

### **Aanbeveling 3: Ga door met het versterken van de informatiepositie**

Zet het sturen op het versterken van de informatiepositie voort door monitoring op de vastgoed gedreven aspecten in het stelsel. Zet daarnaast in en ga meer sturen op de kwaliteit, de realisatie (effecten) van beleidsdoelstellingen en het vergaren en verkrijgen van de informatie op stelselniveau. In het rapport zijn daar diverse aanbevelingen voor gedaan. Specifiek voor de kwaliteit en FWR geldt te streven naar een bredere (benutten van alle hoofddoelstellingen) en betere uitvoering FWR (toepassing en bekendheid bij afnemers en monitoring uitvoering). Voor de JBR zal dat betekenen dat naast de ontwikkelingen meer aandacht is voor de realisatie en monitoring op stelselniveau.

**Aanbeveling 4: Zet in op een verdere professionalisering van het opdrachtgeverschap en verdere verzakelijking**

Een aantal aanbevelingen gaat in op de verdere professionalisering van het opdrachtgeverschap en een verzakelijking ervan. De belangrijkste aandachtspunten zijn daarbij het invullen van de rollen van de stelselverantwoordelijkheid. Zo kan het stelsel verder professionaliseren en verzakelijken door het introduceren van uitvoeringstoetsen als onderdeel van het stelsel en deze randvoorwaardelijk te maken en niet direct terug te grijpen op het regiotarief om de financiering te regelen. Tevens kan de kadersteller ervoor zorgen dat bij nieuwe beleidsdoelen de scope en kaderstelling helder zijn en vastgesteld, en aan deze wordt vastgehouden bij de implementatie van nieuwe en bestaande projecten.

Geef in het opdrachtgeverschap duidelijker aan welke informatie gemonitord moet worden voordat het uitvoeringsprogramma naar aanleiding van een nieuwe beleidsdoelstelling is ingericht, zodat het informatiesysteem van het RVB in deze informatiebehoefte kan voorzien. Koester als DGOO de rol van grensbewaker met doorzettingsmacht (comply or explain) en blijf mogelijkheden creëren voor het goede gesprek met de afnemers. Richt daarbij de interventies mede op de oorzaken in plaats van de gevolgen van de fricties voor een goede uitvoering.

**Aanbeveling 5: Afstemming rolopvatting DGOO, DGVBR en RVB en informatiepositie cruciaal**

Ten aanzien van de ingezette beweging richting kwaliteit en het betrekken van de gebruiker is aangegeven dat deze op gespannen voet kan staan met de doelstelling op besparing. Een verbintenis tussen afnemer en gebruikers op maximale kwaliteit vormt een gedegen opgave en vraagt afstemming tussen DGOO, DGVBR en het RVB, de CDV's en IDV-P's in rolopvatting en informatiepositie om het stelsel financierbaar te houden mede gezien de beleidsintensiveringen en het perspectief op integrale bedrijfsvoering.

**Aanbeveling 6: Werken vanuit een integraal bedrijfsvoeringperspectief is een fundamentele wijziging**

Aan de ene kant is nodig om te werken met een breed gedragen bedrijfsvoeringvisie (inclusief gebruikers/organisatie/HR kant). Vanuit de huisvesting is ook behoefte aan een lange termijn portefeuillevisie. Voor de toekomst van het stelsel is het belangrijk om te onderzoeken welke consequenties zijn verbonden aan een transitie op stelselniveau, waarbij overgegaan wordt op een integraal bedrijfsvoeringperspectief (o.a. werkwijze, kaderstelling, werkplekbeprijzing en tariefstructuur van dienstverleners en aansturing). Het lijkt een logische en voor de hand liggende stap en vraagt een precieze voorbereiding om de samenhang tussen de verschillende bedrijfsvoeringkolommen functionerend te laten zijn binnen de context van het stelsel.

## 3 Context, doelstellingen en resultaten

In dit hoofdstuk zijn de context, doelstellingen, uitgangspunten en randvoorwaarden van het kantorenstelsel beschreven. Daarnaast worden de resultaten van het kantorenstelsel over de jaren 2016 – 2020 gepresenteerd.

### 3.1 Het Rijkshuisvestingsstelsel

Het RHS regelt de interne verhoudingen met betrekking tot onroerend goed binnen de overheid; wie betaalt, wie bepaalt, wie doet wat en wie draagt welke risico's? Het RHS is in 2016 vernieuwd naar aanleiding van de conclusies uit de evaluatie uit 2010 van het oude stelsel. Uit de evaluatie van het oude stelsel kwamen vier verbeterpunten naar voren (Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren, 22 juni 2016):

- De keuzevrijheid voor de invulling van huisvestingswensen lag vrijwel volledig bij departementen. Prikkels tot doelmatigheid op bovendepartementaal niveau waren onvoldoende belegd.
- Er was geen vanzelfsprekende wijze om collectieve belangen zoals leegstandsmanagement en kostenreductie te behartigen.
- Er gold een prijs per pand. Dit leverde een variëteit aan prijsstelling op met een grote administratieve last. Alle financiële risico's van huisvesting lagen bovendien bij de departementen, omdat kosten een op een doorberekend werden.
- Het vele overleg tussen opdrachtgevers en Rijksgebouwendienst over specifieke klantwensen zorgde aan beide zijden voor hoge uitvoeringskosten.

#### 3.1.1 Doelstellingen, uitgangspunten en randvoorwaarden

In het RHS van 2016 zijn de volgende doelen geformuleerd voor het stelsel als geheel:

- Het concernbelang van het Rijk staat voorop (bevordering van de eenheid, de kwaliteit en de efficiëntie van huisvesting door ministeries).
- Doelmatigheidsprikkels worden versterkt.
- Bestuurlijke en administratieve vereenvoudiging.
- Evenwichtiger risicoverdeling.

Hoewel het strikt gezien geen onderdeel is van het stelsel is er de wens vanuit de Tweede Kamer – voor het kantorenstelsel – dat rekening gehouden zou worden gehouden met de effecten op de krimpgebieden en anticipeergebieden, en gerapporteerd zou worden over de effecten in de regio. Deze politieke wens gaat breder dan alleen rijkskantoren. Min BZK heeft een coördinerende rol voor de rijkswerkgelegenheid. Deze politieke doelstelling en rol van BZK kan spanning

opleveren met het beoogde doelstelling efficiënte bedrijfsvoering/doelstellingen RHS. Met name bij een herziening van de masterplannen gaat de belangstelling van de Tweede Kamer vooral uit naar de werkgelegenheidsaspecten en meer in het algemeen naar de ontwikkeling van rijkswerkgelegenheid in diverse provincies. De departementen zijn zelf verantwoordelijk voor het aangeven van de provincie/masterplanregio. DGOO monitort het vestigingsbeleid en probeert in voorkomende gevallen de spreiding te beïnvloeden. Vooral de groei in het masterplan Utrecht valt op in het meerjarenoverzicht en de grote afname in het masterplan Zuid-Holland (minus Den Haag).

In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de vergelijking tussen 2016 en 2020 van het verhuurd bvo. De kolommen 2 en 3 betreffen het relatieve procentuele aandeel per provincie en de ontwikkeling daarvan tussen 2016 en 2020. De kolommen 4 en 5 geven de ontwikkeling tussen 2016 en 2020 weer van het absolute aantal bvo per provincie.

Provincie	2016	2020	2016	2020	Daling t.o.v. 2016
Groningen	4%	4%	101	94	-7%
Fryslân	3%	3%	92	66	-28%
Drenthe	2%	1%	41	27	-34%
Overijssel	5%	7%	140	140	0%
Gelderland	11%	10%	282	206	-27%
Utrecht	11%	14%	287	293	2%
Flevoland	2%	2%	43	40	-8%
Noord Holland	6%	5%	153	104	-32%
Zuid Holland	8%	5%	225	99	-56%
Den Haag	33%	36%	887	772	-13%
Zeeland	1%	1%	27	24	-10%
Noord Brabant	10%	9%	261	187	-28%
Limburg	4%	5%	115	100	-13%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>2.654</b>	<b>2.152</b>	<b>-19%</b>

Tabel 1: Kantoren meerjarig verhuurd bvo m2 X 1000 relatief en absoluut (bron: Landelijke categorieën 1, 2 en 3 aangeleverd door RVB)

### 3.1.2 Stelselinrichting

De rijkshuisvesting kent vier categorieën.

- Kantoren
- Specialties Rijksoverheid
- Bijzondere Specialties Rijk
- Defensie.

Deze categorieën verschillen in eigendom, type panden en risicoverdeling.



## Rijkshuisvesting: vier categorieën



Figuur 1: Categorieën Rijkshuisvesting

### Omvang RHS

Binnen het RHS wordt de omvang van de vastgoedportefeuille uitgedrukt in Bruto Vloeroppervlak (BVO). Het BVO wordt als basis gebruikt om te sturen op leegstand, frictieruimte, nieuwbouw, renovatie, beheer, onderhoud en afstoot van de panden. De totale rijksvastgoedportefeuille (exclusief Defensie) is bijna 6.000.000 m2 BVO. Daarvan is procentueel 25% een bijzondere specialty, 35% kantoren en 40% specialty.

Rijlabels	BVO gebouw totaal	BVO na correctie	Percentage
Bijz. Specialty	1.434.114	1.437.017	24,6%
Defensie	318	318	0,0%
Kantoor	2.148.167	2.047.621	35,0%
Specialty	2.386.899	2.362.540	40,4%
<b>Eindtotaal</b>	<b>5.969.498</b>	<b>5.847.496</b>	<b>100,0%</b>

Tabel 2: Omvang RHS (bron: Bijlage bij Pandenlijst 2019- ICHF). In kolom 3 betreft het de correctie na aftrek van parkeergarages.

De opsplitsing voor kantoren naar Den Haag, Overig Nederland en Randstad geeft het volgende beeld.

Rijlabels	Som van BVO gebouw	Som van BVO na correctie	percentage totaal	percentage categorie-totaal
<b>Kantoor</b>	<b>2.148.167</b>	<b>2.047.621</b>	<b>35,0%</b>	<b>100,0%</b>
Den Haag	816.140	776.158	13,3%	37,9%
Overig Nederland	743.693	690.757	11,8%	33,7%
Randstad	588.334	580.706	9,9%	28,4%
<b>Eindtotaal</b>	<b>5.969.498</b>	<b>5.847.496</b>	<b>100,0%</b>	

Tabel 3: Omvang Kantoren in Den Haag, Randstad en Overig Nederland (bron: Bijlage bij Pandenlijst 2019- ICHF). In kolom 3 betreft het de correctie na aftrek van parkeergarages.

De totale kosten voor het kantorenstelsel bedragen in 2020 € 457 miljoen en voor het specialtystelsel € 348 miljoen. De kostenopbouw van beide stelsels is verschillend. Zo zijn bij kantoren ook energiekosten, leegstand, servicekosten huurpanden, leveringskosten, rente en afschrijving van in dat jaar op te leveren investeringen meegenomen. Daarnaast komt bij kantoren slechts 65% van het DBFMO-tarief ten laste van het regiotarief (de rest wordt aan de CDV gefactureerd), terwijl bij de specialties alle kosten worden doorbelast aan de gebruiker.

Bijgevoegd is de ontwikkeling van de omvang van het totaal van de gebruikstarieven op basis waarop het regiotarief is gebaseerd, die gehanteerd is om de tarieven jaarlijks vast te stellen.

	2017	2018	2019	2020
Kantoren	418	422	436	457
Specialties	287	325	342	348

Tabel 4: Kostprijsmodellen versie vastgesteld voor regiotarief (bron: DGOO, 2021)

De ontwikkeling van het totaal aantal m2 bvo laat een continue daling zien van de meerjarige ontwikkeling van de bruto vloeroppervlakte voor zowel kantoren als specialties van in totaal meer dan een half miljoen m2<sup>1</sup>.

Meerjarig Verloop BVO m2 x 1000-Absoluut	2016	2017	2018	2019	2020
Kantoren	2.356	2.269	2.121	1.989	2.021
Specialties	2.378	2.201	2.234	2.208	2.207

Tabel 5: Meerjarige ontwikkeling omvang (bron: Jaarverslag RVB -2019)

### Leenfaciliteit

Het RVB financiert de rijkshuisvesting met een lening bij het ministerie van Financiën. Uit deze lening betaalt het Rijk de investeringen in de rijkshuisvesting. De lening wordt afgelost via de componenten rente en aflossing uit de gebruiksvergoeding. Voor deze lening geldt een leenplafond, dat samenhangt met het effect van de lening op het saldo van de Economische en Monetaire Unie (EMU).

Jaar	2015	2016	2017	2018	2019
	196	313	283	626	562

Tabel 6: Beroep op de leenfaciliteit per jaar in miljoen euro's (Bron: JBR,2019)

In de JBR van 2016 tot en met 2019 valt op dat meerdere keren betalingen naar het volgende jaar zijn doorgeschoven door onder andere vertragingen in de uitvoering (2016 en 2019) en een langer aanbestedingstraject (2019).

<sup>1</sup> De cijfers in de tabellen zijn vanuit verschillende bronnen gegenereerd op verschillende momenten waarin soms de leegstand wel of niet is opgenomen. Ondanks de verschillende cijfers in de tabellen geven de analyses aan dat het bespaarde BVO m2 meer dan een half miljoen m2 is.

Verder worden de stijgingen van het beroep op de leenfaciliteit na 2015 gerelateerd aan:

- Het starten van projecten uit de masterplannen en uit het instandhoudingsprogramma (2016).
- De realisatie van tijdelijke en definitieve huisvesting voor de European Medicines Agency (EMA) als bijzondere extra opgave (2018).
- Het doen van meer aankopen in de periode eind 2017 - begin 2018 voor het realiseren van frictieruimte met name in Den Haag en het omzetten van langdurige huur naar eigendom.

### 3.1.3 Stelselsturing

#### **Governance RHS**

In het RHS zijn veel spelers betrokken die met elkaar in het stelsel samenwerken. De uitgangspunten voor de governance van het RHS zijn in 2015 vastgelegd in een aantal convenanten tussen de SG van het Ministerie van BZK en de DG van het RVB en tussen de DG OBR (nu: DGOO) en de DG van het RVB (Kaderboek Organisatie en bedrijfsvoering, 2018).

Later, in 2017, is voor de praktische uitwerking op uitvoeringsniveau een uitvoeringskader voor kantoren opgesteld en voor de specialties een aantal opdrachtgeversconvenanten afgesloten door de DG van het RVB en de SPC's (waaronder SPC kantoren). Voor het kantoren- en specialtystelsel betreffen het de volgende convenanten:

- Algemeen convenant: Het 'Algemeen convenant' is opgesteld om afspraken vast te leggen over (a) de relatie tussen de eigenaar, de kadersteller, de opdrachtgevers binnen het Rijk en de opdrachtnemer, en (b) de wijze waarop het Rijksvastgoedbedrijf in specifieke convenanten de afspraken per product met opdrachtgever en kadersteller actueel houdt.
- Eigenaarsconvenant SG BZK-DG van het RVB gaat over de verhouding tussen het baten lastenagentschap Rijksvastgoedbedrijf en de Secretaris-generaal als eigenaar.
- Opdrachtgeversconvenant SG BZK-DG van het RVB en Opdrachtgeversconvenanten DG Rijksvastgoedbedrijf – SPC (met aanvullende regels op uitvoeringsniveau voor afzonderlijke specialties): In de 'Opdrachtgeversconvenanten' zijn de raakvlakken uitgewerkt tussen het taakgebied van de Secretaris-generaal van BZK als centraal opdrachtgever (zie artikel 5 van het convenant) en als kadersteller (zie artikel 4 van het convenant) en het taakgebied van het Rijksvastgoedbedrijf. Daarbij wordt aangemerkt dat BZK voor het specialtystelsel verantwoordelijk is voor de organisatie van het stelsel, een zogenoemde stelselverantwoordelijkheid heeft, dat er een werkend stelsel is, maar geen opdrachtgeversrol en ook geen uitgebreide kaderstellende rol.

- Convenant DGOBR – Rijksvastgoedbedrijf: gaat over de raakvlakken tussen het taakgebied van het Rijksvastgoedbedrijf en het taakgebied van het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk voor kantoren in gebruik bij Rijksdiensten. Relaties met andere partijen dan Rijksvastgoedbedrijf en DGOBR vallen buiten de scope van dit convenant.
- Convenant ICRV gaat over de rol en verantwoordelijkheid van de ICRV en de door RVB te verrichten werkzaamheden, waaronder gebiedsontwikkelingsprojecten met meervoudige rijksdoelen.

Voor de praktische uitwerking zijn het 'Uitvoeringskader Rijksvastgoedbedrijf' en de 'Aanwijzing RCN' opgesteld. Het uitvoeringskader RVB formuleert de voorwaarden en de wijze van verstrekking van de verschillende producten en diensten van het RVB. Specifieke zaken worden geregeld in de opdrachtgeversconvenanten SPC-RVB.

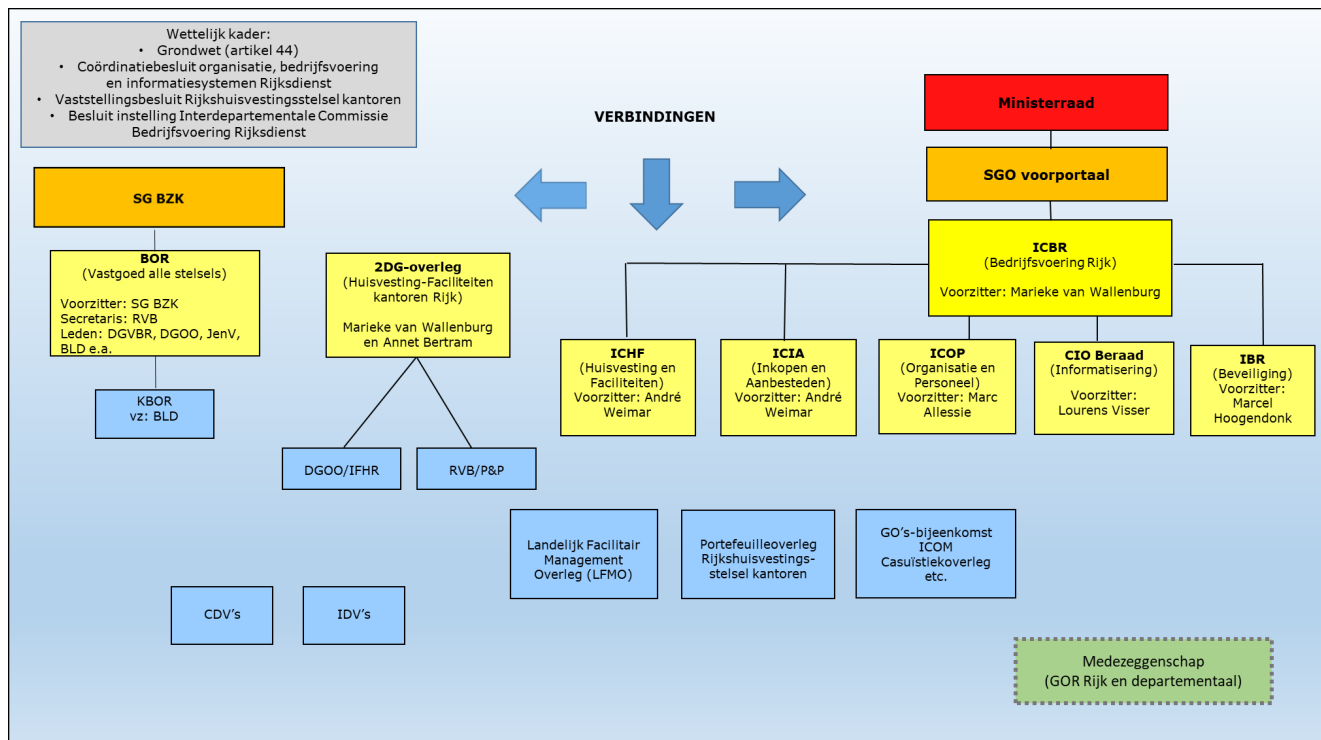
In de besturing komen de verschillende stelsels op twee punten bij elkaar:

- Het BOR – het bestuurlijk overleg Rijksvastgoed.
- Stelselverantwoordelijkheid van DGOO voor het kantorenstelsel en het specialtystelsel.

De beleidsvorming over het RHS en de deelstelsels vindt plaats via de reguliere governance lijnen van de bedrijfsvoering binnen de Rijksoverheid en loopt via de Interdepartementale Commissie Faciliteiten en Huisvesting (ICHF), de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) en het SGO waar nodig. De verschillende departementen zijn de afnemers in het stelsel.

In aanvulling op het vaststellingbesluit is in 2020 de handreiking Medezeggenschap Rijkshuisvestingsstelsel voor kantoren vastgesteld. De handreiking richt zich op de relatie tussen de (departementale) bestuurder en de medezeggenschap. Concreet is daarbij aangegeven dat de relatie tussen de (departementale) bestuurder en de ondernemingsraad niet beperkt is tot een formele relatie. Het is raadzaam en gewenst om in een vroeg stadium in conclaaf te treden met de ondernemingsraad, óók met betrekking tot onderwerpen die buiten de WOR vallen. Hiermee wordt kennis- en informatiedeling beoogd, met onder andere als doel de uniformiteit van werkwijze binnen het Rijk te vergroten. De handreiking zal na één jaar worden geëvalueerd.

De governance van het kantorenstelsel kan schematisch als volgt worden weergegeven:



Figuur 2: Governance RHS

### Bevindingen

- Niet alle vermelde gremia hebben een formele status en/of zijn benoemd in het Vaststellingsbesluit of voorzien van een instellingsbesluit en met een vaststaand doel en/of zijn zo gegroeid. Dit geldt vooral voor de gremia in het blauw weergegeven. De plaat an sich is ook geen vastgesteld product door de ICBR, maar is op basis van de inzichten opgesteld.
- Voor wat betreft de relatie met verduurzaming rijksvastgoed of andere overstijgende beleidsthema's die als het ware om het RHS heen circuleren (zoals Rijksdienst 2022): formeel is er geen relatie met het RHS. De afstemming-/besluitvormingslijn voor verduurzaming van rijksvastgoed loopt via ICHF en ICBR en afstemming tussen BZK, JenV en Defensie als voornaamste opdrachtgevers van het RVB vindt plaats in het BOR. Besluitvormend is het opdrachtgever - opdrachtnemer overleg, waar een aantal DG's binnen BZK samen opdrachten formuleren voor het RVB, bijvoorbeeld voor wonen. In principe staat dit los van het RHS. Als het louter kantoren betreft, is ook het 2DG-overleg in beeld. Maar al met al dus geen vaststaande besluitvormingslijn of vaste volgorde. Het DG-overleg Rijksvastgoed en Beleid kan als los/zwevend element in de plaat worden gevoegd. Is vooral afstemmend/informeel niet besluitvormend.

#### **Aanbeveling**

- Stelsel/DGOO: Overweeg bij een herziening van het vaststellingsbesluit dan wel de instellingsbesluiten de 'blauwe gremia' een formele plek te geven in het stelsel en maak, nu er meer nieuwe beleidsdoelstellingen in het RHS komen, de afhankelijkheden in besluitvorming helder en inzichtelijk.

### **3.1.4 Stelselverantwoordelijkheid**

Bij het onderwerp 'de verantwoordelijkheid in het stelsel' komen verschillende termen naar voren: kadersteller, sturen via normering, monitoren van beleidsdoelstellingen of het inrichten van de governance. Diverse organisaties zoals de Algemene Rekenkamer, de Audit Dienst Rijk, de Raad voor Openbaar Bestuur en de NSOB hanteren hier verschillende definities voor. De onderzoekers sluiten aan bij de door Berenschot (bron: kwaliteit van de Rijksdienst) en de NSOB gehanteerde elementen voor stelselverantwoordelijkheid, die de volgende onderdelen kent:

- Bepalen van het doel en de actoren van het systeem.
- Stellen van regels (kaders) voor de inrichting van het systeem.
- Houden van toezicht (monitoren) op de goede uitvoering door actoren in het systeem.
- Het plegen van interventies om een goede uitvoering te bevorderen.
- Aanspreken actoren op hun verantwoordelijkheden en zo nodig en mogelijk ingrijpen in het systeem.
- Periodiek evalueren van het systeem.

Al deze onderwerpen worden doorlopen in dit rapport om een beeld te geven over de wijze waarop het Ministerie van BZK en specifiek DGOO zijn stelselverantwoordelijkheid voor het Rijkshuisvestingsstelsel vormgeeft.

### **3.1.5 De verschillen tussen kantorenstelsel en specialtystelsel**

Het kantorenstelsel en het specialtystelsel verschillen op een aantal onderdelen van elkaar en hebben ook een aantal overeenkomsten. Het onderstaande schema geeft de overeenkomsten en verschillen weer, inclusief de wijzigingen die zijn doorgevoerd in het specialtystelsel vanaf 2017.

Vergelijking stelsel kantoren en stelsel specialties		
Onderwerp	Kantoren	Specialties
Kadersteller	DGOO	DGOO: stelsel SPC: gebouwspecifieke eisen
Opdrachtgever	Formeel: CFO BLD De facto: DGOO benoemt GO's	SPC
Contractperiode	Onbepaalde tijd met 1 jaar/12 mnd opzegtermijn	Onbepaalde tijd met 1 jaar/12 mnd opzegtermijn
Tarieven	Drie regiotarieven	Per vastgoedobject
Tariefperiode	In principe 5 jaar vast	Op basis van feitelijke jaarkosten
Kosten energie	In het tarief	Bij gebruiker
Leegstandsbeheer en -risico	RVB	SPC
Boekwaarderisico	RVB	SPC
Besluitvorming huisvesting	Departement: volume en regio DGOO op voorstel van RVB: pand	SPC
Investerings	RVB	SPC
Meerjarig kader opdrachtverlening	Masterplannen	MOIP en jaaropdracht
Effect veranderende rente nieuwe investeringen	Hele kantoorvoorraad	Alleen panden waarin wordt geïnvesteerd (rente per project)
Projectrisico	RVB	SPC
Functionele aanpassingen	RVB	SPC
Vervanging	RVB	SPC

#### Twee systemen

Qua inrichting zijn er twee systemen ontstaan, die op belangrijke onderdelen van elkaar verschillen maar ook een aantal overeenkomsten:

- In beide stelsels worden de doelstellingen van het kabinetsstandpunt gerealiseerd, namelijk: bestuurlijke (SPC's) en administratieve vereenvoudiging (vallen allonges), vereenvoudigde beprijzing, verbetering van de investeringsplanning (MOIP's) en vereenvoudiging van het opdrachtverleningsproces (jaaropdrachten)
- In beide systemen worden de afnemerszaken overgedragen aan het RVB
- In beide systemen wordt met hetzelfde kostprijsmodel gerekend

#### Vergelijking stelsel specialties oud en nieuw

Onderwerp	Specialties oud	Specialties nieuw
Kadersteller	RVB: stelsel Sector: sectorspecifieke eisen	DGOO: stelsel SPC: gebouwspecifieke eisen
Opdrachtgever	In sommige sectoren gecentraliseerd, in andere gedecentraliseerd	SPC via jaaropdrachten
Contractperiode	Bepaalde tijd	Onbepaalde tijd met 1 jaar/12 maanden opzegtermijn
Tarieven	Per pand (inclusief allonges)	Per vastgoedobject
Allonges	Ja	Neen
Tariefperiode	Huurperiode voor bepaalde tijd op basis van RMR	Op basis van feitelijke jaarkosten
Kosten energie	Bij gebruiker	Bij gebruiker
Leegstandsbeheer en -risico	RVB	SPC
Boekwaarderisico	RVB	SPC
Besluitvorming huisvesting	Sector	SPC
Investerings	Opdrachtgever	SPC
Meerjarig kader opdrachtverlening	Niet expliciet aanwezig	MOIP en jaaropdracht
Effect veranderende rente nieuwe investeringen	Panden waarin wordt geïnvesteerd via allonges	Panden waarin wordt geïnvesteerd door aanpassing tarief
Objectvisie	RVB	SPC gebruiker

#### De belangrijkste verschillen ten opzichte van het oude stelsel

- Risico voor leegstand en afstoot liggen bij de gebruikers (SPC's) en niet langer bij het RVB
- De huurcontracten zijn niet meer voor bepaalde tijd, maar voor onbepaalde tijd, met een opzegtermijn van een jaar c.q. 12 maanden
- Er vindt via de SPC's en jaaropdrachten een meer geconcentreerde en gesystematiseerde opdrachtverlening plaats
- Er vindt een betere investeringsplanning plaats via de MOIP's
- De tariefberekening vindt niet meer plaats op basis van RMR, maar op basis van feitelijke gerealiseerde jaarkosten voor vervangingen en functionele aanpassingen.

Figuur 3: Verschil kantoren- en specialtystelsel (bron ICBR 21 juni 2016 Agendapunt 3a – Stelselwijziging Rijkshuisvesting Specialties)<sup>2</sup>

## 3.2 Het Kantorenstelsel

Het kantorenstelsel betreft de rijkskantoorhuisvesting van alle departementen (inclusief uitvoeringsorganisaties, inspecties e.d.) in geheel Nederland.

Stelselinrichting: Doelstellingen, uitgangpunten en randvoorwaarden

De doelstellingen en de indicatoren van het kantorenstelsel zijn vastgelegd en beschreven in het vaststellingsbesluit in 2016 inclusief toelichting en verder uitgewerkt in het Kaderboek Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk, 2018.

De volgende doelen zijn geformuleerd voor het kantorenstelsel:

- Het concernbelang van het Rijk staat voorop (bevordering van de eenheid, de kwaliteit en de efficiëntie van huisvesting door ministeries).
- Doelmatigheidsprikkels worden versterkt.

<sup>2</sup> Ten aanzien van de rol van de CFO BLD heeft de stuurgroep aangegeven dat dit onjuist is. Het onderzoeksteam neemt echter waar dat deze figuur zo is opgenomen in een ICBR rapportage. Het is echter niet zo opgenomen in het vaststellingsbesluit.



- Bestuurlijke en administratieve vereenvoudiging.
- Evenwichtiger risicoverdeling.

De hoofdlijnen van het kantorenstelsel zijn:

- Departementen sturen op volume en regio van hun huisvesting.
- Huisvestingsbudgetten blijven bij de departementen.
- Centraal leegstandsbeheer kantoren.
- Aanscherpen kaderstelling van de huisvesting.
- Eenvoudige beprijzingsmethodiek.
- Opdrachtgeverschap voor rijkskantoren

Concreet zijn als indicatoren geformuleerd:

- Leegstandsbeheer
  - m2 BVO
  - Leegstand
- Regiotarieven per m2 vloeroppervlak BVO voor kantoren.
- Te besparen op de kantoorhuisvesting € 136 miljoen per jaar vanaf 2020.

### 3.2.1 Stelselsturing

In het kantorenstelsel vindt de aansturing centraal plaats door middel van kaderstelling, masterplannen, rapportering en verantwoording door DGOO. De kaderafspraken DGOBR (voorloper van DGOO)-departementen regelen de afspraken en de kaders tussen de departementen en DGOO. In dit document is de centrale aansturing door DGOO met behulp van de masterplannen vastgelegd.

#### Financiering

De departementen hebben een eigen huisvestingsbudget en betalen hieruit een gebruiksvergoeding aan het Rijksvastgoedbedrijf. Het betreft de gebouwgebonden huisvestingskosten voor zowel het deelstelsel voor kantoren als het deelstelsel voor specialties. Binnen het kantorenstelsel vallen de facilitaire kosten buiten de gebruiksvergoeding (GBV), maar kosten voor energie worden wel meegerekend.

Jaar	2015	2016	2017	2018	2019
GBV (in miljoen €)	927	958	806	778	810

Tabel 7: Totale gebruiksvergoeding in miljoenen euro's kantoren- en specialtystelsel (bron: JBR, 2019)

De cijfers fluctueren per jaar en dat heeft verschillende oorzaken, die voornamelijk te relateren zijn aan:

- Het meer of minder vierkante meters rijkshuisvesting die verhuurd zijn door een toe- of afnemende huisvestingsvraag van departementen (andere prioriteitsstelling of beleidsintensivering).

- Aanpassing van vastgoed voor efficiënter gebruik, afstoot van inefficiënte panden of het beëindigen van huur. In het algemeen geldt dat panden (voormalige rijkskantoren of specialtypanden) snel en doelmatig verkocht worden, zodra hiertoe besloten is. Als een kantoor langer dan drie jaar leegstaat, dan valt het uit het kantorenstelsel en onder de bijzondere specialties.
- Toename van DBFMO-contracten van € 72 miljoen in 2017 naar € 90 miljoen in 2018 door ingebruikname van nieuwe panden en naar € 102 miljoen in 2019 (in een DBFMO-contract zit een huisvestingscomponent).
- Duurdere vierkante meters kantoorruimte doordat hogere eisen aan rijkskantoren worden gesteld en de invloed van de marktwerking (met stijgende uitvoeringskosten in de huidige, gespannen vastgoedmarkt).

Over de periode van de invoering van het huidige Rijkshuisvestingsstelsel per 1 januari 2016 tot en met 2019 is de gebruiksvergoeding met bijna € 150 miljoen afgenomen (zie tabel 7).

### **Normenkader**

Het kantorenstelsel maakt gebruik van een uitgebreid en sterk centraal gestuurd normenkader dat voor een groot deel gebaseerd is op het FWR-normen en kwaliteitskader. In 2016 zijn de onderstaande normen benoemd als kader in het vaststellingsbesluit. In de periode 2016 en 2020 zijn daarop geen wijzigingen doorgevoerd.

- Werkpleknorm
- Ruimtenorm
- Bezettingsgraad
- Fysieke Werkomgeving Rijk (FWR)
- De drie categorieën gebouwen
- Tijd, Plaats en Apparaatsonafhankelijk Werken (TPAW)
- Normenkader beveiliging (NkBR)
- Overige huisvestingsnormen

### **Beheer Vastgoedportefeuille door masterplannen en GO's**

Voor het beheer van de vastgoedportefeuille is binnen het kantorenstelsel gekozen voor het gebruik van masterplannen. In het kantorenstelsel geven departementen hun huisvestingsbehoefte aan per regio. DGGO bundelt de totale vraag naar kantoorhuisvesting en laat het RVB voorstellen doen voor een match tussen vraag en aanbod. Met de systematiek van masterplannen wordt het kantoorgebruik geoptimaliseerd en wordt leegstand zoveel mogelijk voorkomen. In een masterplan wordt weergegeven:

- Welke organisatie(-onderdelen) per jaar waar gehuisvest worden.
- Welke tijdelijke huisvesting daarvoor eventueel nodig is.
- Welke financiële consequenties dit heeft voor departementen en voor het concern Rijk.

De masterplannen zijn gestart in 2012 in het kader van de afspraken Compacte Rijksdienst en de taakstellingsafspraken van kabinet-Rutte I. In 2019 is de derde ronde masterplannen afgerond en zijn nieuwe masterplannen vastgesteld.

De Gemandateerd Opdrachtgevers (GO's) geven namens DGOO invulling aan de opdrachtgeversrol voor de totstandkoming van de kantoorhuisvesting van het Rijk conform de masterplannen.

### 3.3 Ontwikkelingen tussen 2016 en 2020

In een aantal sessies zijn bij de deelnemers de meest memorabele momenten opgehaald om tot een gezamenlijke tijdlijn te komen op basis waarvan we de ontwikkelingen in het kantorenstelsel kunnen aangeven. Dat heeft geleid tot een overzicht met documenten en nota's die laten zien dat een stelselwijziging een majeure opgave is. Naast een goed ontwerp is een gedegen voorbereiding essentieel om het werkend en geïmplementeerd te krijgen.

De tijdlijn geeft een goed overzicht van de wijze waarop de aandacht voor de doorvoering van centralisatie(s) en implementatie RHS in de eerste jaren langzaam verschuift naar nieuwe beleidsdoelstellingen, -intensiveringen en het positioneren van de gebruiker.

#### **Tijdlijn**

De totstandkoming en verdere ontwikkeling van de RHS-stelsel staat niet op zichzelf. In de context van het RHS speelt een aantal organisatieontwikkelingen die van invloed zijn op de totstandkoming van het stelsel. Allereerst is dat de oprichting van DG Organisatie Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR tegenwoordig DGOO) om de gezamenlijke belangen op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering te ondersteunen. Daarnaast is voorafgaand aan de totstandkoming van het RHS in 2015 één centrale uitvoeringsorganisatie gevormd, het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) vanuit vier departementale uitvoeringsorganisaties: de RGD, de Dienst Vastgoed Defensie, het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf en de directie Vastgoed van het Ministerie BZK.

Daarnaast heeft tijdens de implementatie van het RHS een verdere centralisatie plaatsgevonden op het gebied van Faciliteiten en Informatie- en communicatietechnologie (ICT) door het inrichten van Shared Service Organisaties (SSO). Voor facilitaire zaken zijn inmiddels vier concern- dienstverleners gevormd, namelijk: FM Haaglanden, facilitaire dienst RWS, Belastingdienst- Centrum voor facilitaire dienstverlening (SSO-CFD) en facilitaire dienst van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI/FB). Op het gebied van ICT vindt dezelfde ontwikkeling plaats. Momenteel zijn er vijf SSO's voor de pandgebonden ICT-dienstverlening (IDV-P); de

SSO-ICT Belastingdienst, Dienst ICT Uitvoering (DICTU), Shared Service centrum ICT (SSC-ICT), de DJI/SSC-I en RWS/IV.

De onderstaande tijdlijn (figuur 4) is samengesteld op basis van de mijlpalen en documenten die de geïnterviewden hebben genoemd tijdens de interviews en reflectiesessies. Daarbij hebben de onderzoekers een onderscheid gemaakt tussen de algemene mijlpalen/documenten voor RHS als geheel (zwart) en de mijlpalen/documenten die alleen gelden voor het kantorenstelsel (lichtblauwe kleur).

Eerder	2016	2017	2018	2019	2020
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010 okt - Rutte I</li> <li>• 2011 jan - Compacte Rijksdienst</li> <li>• 2011 masterplan Den Haag</li> <li>• 2011 nov - Ministerraadbesluit tot Stelselherziening RHS (Brief Donner)</li> <li>• 2011 - FWR-kaderstelling</li> <li>• 2012 - Rutte II</li> <li>• 2013 1e ronde masterplannen</li> <li>• 2015 - Convenanten RVB-DGOBR-Eigenaar</li> <li>• 2014- FWR-kwaliteitskader</li> <li>• 2015 - ICT in Rijkskantoren, basis IDWOR kaders</li> <li>• FWR- activiteit gerelateerd werken (TPAW)</li> <li>• Generiek besluit over pandenlijst en gebruikers inclusief DBFMO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Start RHS-Kantorenstelsel</li> <li>• Vaststellingsbesluit Kantoren</li> <li>• 2e ronde masterplannen</li> <li>• Digitale werkomgeving kader</li> <li>• Klimaataakkoord</li> <li>• Uitvoeringskader RVB</li> <li>• Toename politieke aandacht RHS en effecten op werkgelegenheid</li> <li>• Herfinanciering (leenfaciliteit)</li> <li>• Verlaging huisvestings-Budgetten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quickscan Kantoren</li> <li>• Nota Medegebruik</li> <li>• Besluit Mobile Only / TPAW</li> <li>• Duurzaamheidsdoelstellingen in beleidsbrief</li> <li>• FWR 2.0</li> <li>• Rutte III</li> <li>• Catalogus Rijksdiensten</li> <li>• Mogelijkheid ZBO's in het stelsel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rijksbreed vergaderen</li> <li>• Verwerking leegstandkosten in regiotarieven voor CDV's IDV-P's</li> <li>• Diagnosefase in masterplantrajecten</li> <li>• Evaluatie nota medegebruik</li> <li>• Routekaart duurzaamheid RVB</li> <li>• Doorberekening m2 aan de gebruikers</li> <li>• 1e MOIP/Jaarpopdracht Kantoren</li> <li>• Bouwgebied kosten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Activeringsgrens van 250.000 naar 100.000</li> <li>• Leidraad gemandateerd opdrachtgeverschap</li> <li>• 3e ronde masterplannen</li> <li>• Rol Gebruikers in masterplanprojecten versterkt (Herziene versie) VtW-proces</li> <li>• Wijzigingen Pandenlijst 2019 (jaarlijks worden pandenlijst vastgesteld)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderzoeksrapport Midterm review door ADR</li> <li>• Rol Medezeggenschap/GOR Rijk</li> <li>• Werkomgeving van de Toekomst</li> <li>• COVID</li> <li>• Grenzeloos Samenwerken</li> <li>• Ambitiedocument /Routekaart Rijksdienst 2022</li> </ul>

Figuur 4: Tijdlijn RHS

Bij de start van het RHS in 2016 ligt de nadruk sterk op het implementeren van het stelsel. De geïnterviewden geven aan dat de invoering onder grote politieke druk tot stand is gekomen. Er is weinig tijd genomen voor de implementatie. De spelregels zijn aan de hand van de praktijk tot stand gekomen; de rollen en verantwoordelijkheden van de diverse spelers waren aanvankelijk niet altijd even helder. Dat ziet het onderzoeksteam ook terug in de documenten die in deze periode tot stand zijn gekomen. Ze hebben betrekking op nadere kaderstelling, kaderafspraken, beslisbomen, taakverdeling en rollen en leidraden (zie bijlage 6).

Een andere belangrijke indicator voor de weinige tijd die is genomen voor implementatie is de nadruk op concrete doelstellingen, zoals het behalen van de bezuinigingen, vierkante meters, leegstand, de masterplannen, het sturen op effectiviteit/kwantiteit en het verder inregelen van de werkprocessen. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek, geven de geïnterviewden aan dat de rollen en verantwoordelijkheden goed ingeregeld zijn. In 2019 is gestart met de derde cyclus van de masterplannen. Deze cyclus loopt in principe van 2019 tot en met 2023. Wel is het mogelijk dat de Minister van BZK besluit op grond van sterk gewijzigde omstandigheden of nieuwe inzichten eerder te starten met een nieuwe ronde masterplannen. Naast een uitgebreide cyclus om tot nieuwe masterplannen te komen, vindt elk jaar een administratieve ronde plaats, waarbij in één keer alle vastgestelde VtW's van het afgelopen jaar in alle dertien masterplannen worden verwerkt.

Bij het aantreden van het kabinet-Rutte III (2017) zijn er geen extra taakstellingen en de eerdere taakstellingen structureel ingeboekt in de begrotingen. In de beleidsbrieven die DGGO jaarlijks stuurt aan het RVB, is de sturing in 2017 en 2018 nadrukkelijk op de oorspronkelijke doelstellingen (€ 136 miljoen, vierkante meters en leegstand). In de uitvoering blijven deze prominent in beeld, maar komt meer aandacht voor kwaliteit en de gebruiker. Na 2018 gaat de aandacht ook uit naar het vormgeven/handelingsperspectieven op het gebied van onder andere duurzaamheid en toegankelijkheid voor mensen met een beperking.

Tevens wordt aandacht gevraagd voor een aantal beleidsintensiveringen op kwaliteit, integraliteit van huisvesting, facilities en ICT; de gefaciliteerde werk- en ontmoetingsplek. In de beleidsbrieven van DGGO wordt vanaf 2018 meer aandacht gevraagd voor monitoring en de informatievoorziening op stelselniveau. Zo wordt vanaf 2018 binnen het kantorenstelsel gewerkt met MOIP's en jaaropdrachten om beter zicht te krijgen op de financiële informatie en de voortgang van aan huisvesting gerelateerde trajecten en projecten. Deze informatie richt zich nog sterk op de voortgang en uitputting en niet zozeer op de beleidsdoelen of op overkoepelende geaggregeerde informatie op stelselniveau. In de beleidsbrief 2019 -2020 komen daar de onderwerpen een integraal afwegingskader en een integrale beleidsvisie bij.

In diverse evaluaties wordt het gemis van de rol van de gebruiker duidelijk aan de orde gesteld (onder andere in de Evaluatie Rijnstraat 8 en de Midterm review van de ADR). Ook via de notities over de rol van gebruikers in masterplanprojecten en de rol van de medezeggenschap krijgt dit onderwerp nadrukkelijk de aandacht. Eerste ervaringen geven aan dat de gebruikers hun rol in de actualisaties van de masterplannen als positief ervaren.

### **Bevindingen**

- Het stelsel is robuust en blijft in de loop van de jaren vastgoed gedreven, inclusief de daarmee samenhangende sturing en inrichting van de informatievoorziening.
- Bij de invoering van het stelsel is weinig tijd geweest voor de implementatie. Gevolg hiervan is dat de uitvoering van het RHS nog steeds wordt verbeterd, zoals bijvoorbeeld medegebruik, activeringsgrens of in masterplanprojecten (diagnosefase, positie gebruikers versterkt, herzien van het VtW-proces).
- De verhoogde aandacht voor de gebruiker levert de eerste resultaten op in diverse nota's die nog verder geïmplementeerd moeten worden.

### **Aanbevelingen**

- DGOO en RVB: Zet de monitoring op de vastgoed gedreven aspecten in het stelsel voort en ga ook meer sturen op de kwaliteit, de realisatie (effecten) van beleidsdoelstellingen en het vergaren en verkrijgen van de informatie op stelselniveau.
- DGOO en RVB en het beleidsdepartement waar een nieuw beleidsdoel vandaan komt: Zorg bij nieuwe beleidsdoelen (zonder financiering) dat de scope en kaderstelling helder vastgesteld zijn en hou daaraan vast bij de implementatie in nieuwe en bestaande projecten. Dat biedt houvast en voorkomt discussies bij departementen en projecten.
- DGOO en RVB: Blijf verbeteren op basis van informatievoorziening vanuit de uitvoering en neem daarin ook het uitgangspunt mee om te streven naar administratieve vereenvoudiging (zoals o.a. bij kleine opdrachten en planmatig onderhoud).

## **3.4 Stelselresultaten**

In deze paragraaf komen de stelselresultaten aan bod voor leegstands-beheer in m2 BVO, de leegstand, de ontwikkeling van de regiotarieven per m2 vloeroppervlak BVO voor kantoren en de beoogde besparing op de kantoorhuisvesting van € 136 miljoen per 2020 voor de periode 2016 – 2020.

### **3.4.1 Leegstand en ruimtegebruik**

#### **Leegstand**

Vanaf 2016 daalt de leegstand landelijk en neemt tussen 2018 en 2019 iets toe van 82.684 naar 84.770 m2 bvo. JBR 2019: "In de Randstad en in de grote steden zien we juist dat de leegstand spectaculair is teruggedrongen. Een groot verschil met 2011, toen er nog sprake was van forse leegstand en daarmee onnodige huisvestingskosten voor het Rijk." Het ruimtegebruik, gemeten in vierkante meters bvo, per kantoorwerkplek, als rekenkundig gemiddelde stabiliseert op 24,4 m2 bvo.

### **Frictieruimte**

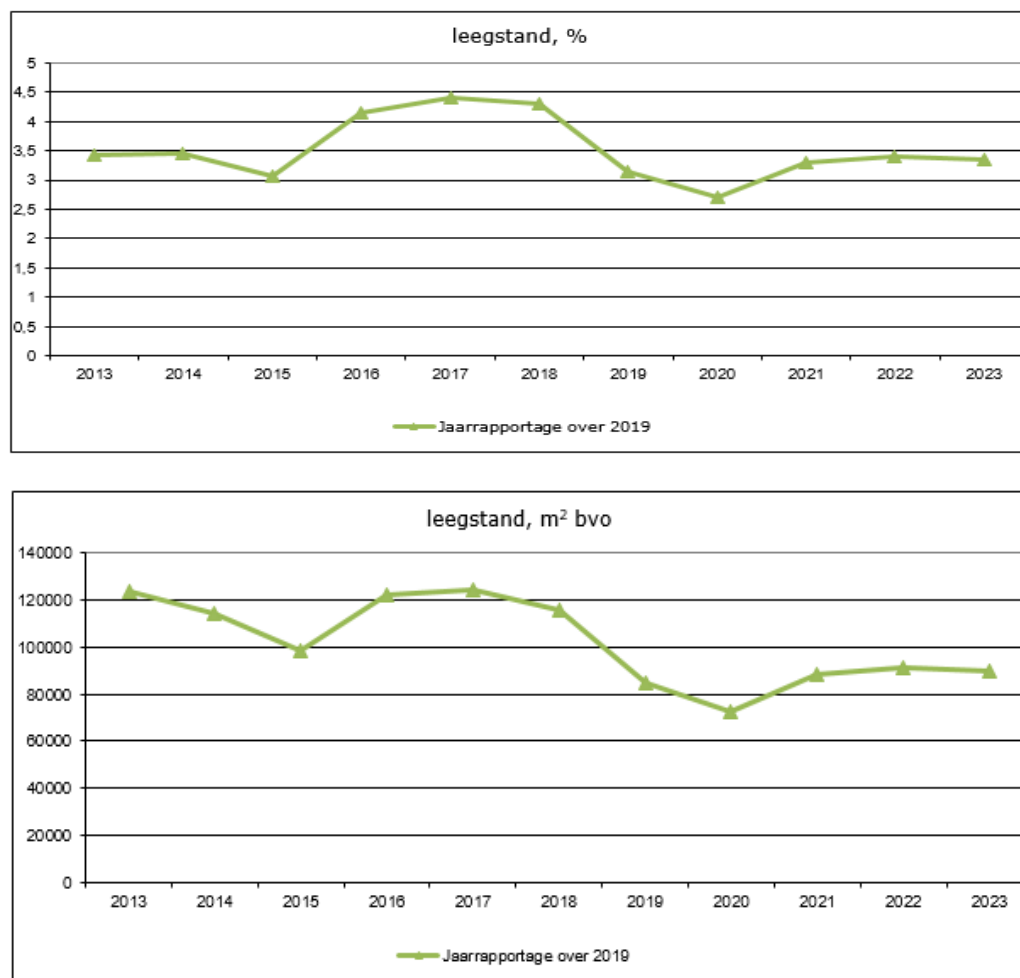
Frictieruimte is uit beleidsoverwegingen wenselijk teneinde mutaties op te vangen (veelal om verhuisbewegingen op korte termijn mogelijk te maken of om de mutaties rond verbouwingsleegstand op te vangen). Voor het kantorenstelsel geldt dat voor de twee steden met een grote huisvestingsdynamiek (en met een groot deel van de huisvestingsportefeuille), Den Haag en Utrecht, het gewenste percentage frictieruimte 4% zou moeten zijn om op de korte en middellange termijn verhuisbewegingen mogelijk te maken. Voor andere steden met minder huisvestingsdynamiek, bijvoorbeeld Maastricht of Breda, kan het percentage lager zijn. De mogelijkheid voor het RVB om frictieruimte te verwerven hangt mede af van de actuele situatie op de vastgoedmarkt in een stad. Kortom, er is geen cijfer voor het landelijk gewenste percentage frictieruimte voor de kantorenportefeuille; daarnaast varieert het percentage naar gelang de stand van de lokale vastgoedmarkt.

Tegelijkertijd doen zich nu andere problemen voor in sommige steden en is er sprake van een tekort of zelfs het ontbreken van frictie- en wisselruimte. Frictieleegstand is nodig om bijvoorbeeld snel tijdelijke groei van fte's op te vangen. Wisselruimte is nodig voor het renoveren en verduurzamen van de kernvoorraad rijkskantoren. Het ontbreken van frictie- en wisselruimte levert problemen op voor flexibele huisvesting. Het RVB staat daarmee voor extra uitdagingen, vooral in steden waar sprake is van urgente huisvestingssituaties bij het Rijk en waar er behoefte is aan structurele uitbreiding van de rijkskantoorruimte. De consequentie van meer frictieruimte is echter een hoger regiotarief. Het gaat om het vinden van een optimale balans.

Het leegstandspercentage in 2020 van de totale voorraad is 2,7%. In de meeste masterplannen varieert het leegstandspercentage tussen de 0% en 4%. Er is problematische leegstand in masterplan Flevoland (27%). Ook in de masterplannen Drenthe (10%), Limburg (12%) en Zeeland (8%) is het leegstandspercentage erg hoog (RVB rapportage masterplannen kantoorhuisvesting periode 1 januari 2019-31 december 2019, 5 maart 2020).

De gemiddelde frictieleegstand voldoet aan de landelijke kpi van <4%. Echter, in Den Haag en Utrecht is meer frictieleegstand nodig om de vraagfluctuatie in deze steden te kunnen opvangen dan het huidige percentage dat schommelt tussen de 0 en 0,5%.





Figuur 5 en 6: Leegstand percentage en in m2 bvo (bron: jaarrapportage over masterplannen, 2019)

### Ruimtegebruik en categorie-indeling

Voor het realiseren van kwaliteit is de zogenaamde categorie-indeling van een pand van belang die het RVB hanteert. Het RVB gebruikt voor de technische staat en mogelijkheden van het vastgoed drie categorieën om aan te duiden in welke mate het pand voldoet aan de FWR-kaders. Zo wordt in een categorie 1-pand minder geïnvesteerd omdat het op termijn kan worden afgestoten en wordt in een categorie 2-pand zoveel mogelijk een inrichting conform de rijkskaders zoals FWR en NkBR tot stand gebracht. In categorie 3-panden wordt een totaal nieuwe inrichting volgens de rijkskaders voor kantoorhuisvesting gerealiseerd. Aan deze categorieën is door het RVB een flexfactor gekoppeld. Voor categorie 1-panden geldt een flexfactor van 0,9 werkplek per fte en voor categorie 3-panden 0,7 werkplek per fte. Voor een categorie 2-pand geldt een flexfactor tussen de 0,7 en 0,9.

Procesmatig verloopt de ontwikkeling van traditionele kantoren naar FWR-kantoren via het volgende proces. Op basis van door DG00 aangeleverde gedetailleerde huisvestingsbehoefteplanning per organisatieonderdeel maakt het RVB een match

met het beschikbare aanbod in de vastgoedportefeuille. De afwegingen die in een masterplan worden gemaakt zijn complex, aangezien het de hele portefeuille van de kantoorlocaties van het Rijk omvat. Vanzelfsprekend kan een optimale huisvestingsoplossing voor de ene organisatie tot gevolg hebben dat de match van een andere organisatie anders uitpakt.

De aangeleverde informatie laat zien dat in de periode tussen 2016 tot 2020 het deel van de kantooroppervlakte dat tot categorie 1 (traditioneel) behoort sterk is afgenomen van ongeveer 70% naar 50% van de (afnemende) voorraad. Dit is het gevolg van uitvoering van de masterplannen, waarbij inefficiënte panden kunnen worden afgestoten. Daarbij stijgt het aandeel van categorie 3-panden behoorlijk. Ook categorie 2 laat een stijging zien van 40%. Dat betekent dat in 2020 ongeveer 50% van de kantoorvoorraad traditioneel is ingericht ten opzichte van 70% in 2016.

### **Beprijzing en regiotarief**

Om het RHS te vereenvoudigen, wordt voor kantoren vanaf 1 januari 2016 gewerkt met een prijs per m2 bruto vloeroppervlakte per regio. Er zijn drie regio's, te weten: Den Haag, Randstad en overig Nederland. Deze wijziging betekent administratieve lastenverlichting voor het RVB en departementen. Ook worden verhuisbewegingen hiermee vergemakkelijkt. Bovendien kunnen zowel departementen als het RVB niet meer (eenzijdig) tot meerkosten besluiten zonder de vaste prijs per m2 aan te tasten (Vastellingsbesluit kantoren, 2016).

De opbouw van de regiotarieven is uitgebreid beschreven in het vaststellingsbesluit. Wijzigingen in de regiotarieven worden binnen de periodieke tarievennota van het RVB door het BOR vastgesteld. Destijds is als een van de redenen voor de regio-indeling aangevoerd het stimuleren van de spreiding van rijkskantoren, en daarmee van rijkswerkgelegenheid, over het land. Door goedkopere huisvesting buiten Den Haag aan te bieden zullen overheidsorganisaties worden gestimuleerd om voor een regionale kantoorlocatie te kiezen, zo is de gedachte.

	2016	2017	2018	2019	2020
Den Haag	281	257	252	264	267
Randstad	277	257	254	271	290
Overig Nederland	243	222	228	239	251

Tabel 8: Ontwikkeling regiotarieven in €/m2 bvo (bron: Tarievennota's RVB 2017 t/m 2020)

Inmiddels is het tarief in Den Haag lager dan de Randstad en is het verschil met Overig Nederland gehalveerd. Een belangrijke reden hiervoor is dat een flink aantal oude panden in de Haagse regio zijn afgestoten. Deze panden zijn deels afgeschreven, terwijl bij nieuwbouw weer nieuwe bouw- en investeringskosten meespelen. Ook spelen andere redenen, zoals vertraging in projecten in Den Haag en recent zijn veel projecten in Utrecht opgeleverd (dat leidt tot activering en dus stijging tarief).

Uit de cijfers komt naar voren dat het aantal m2 BVO gemiddeld met 19% in de periode 2016 – 2020 is gedaald (zie tabel 1), met uitschieters in de provincie Noord en Zuid-Holland, maar ook in Drenthe, Friesland, Groningen en Noord-Brabant. Inmiddels is 50% van de rijkskantoren gevestigd in Den Haag en Utrecht. In de interviews komt naar voren dat het juist in deze twee steden steeds moeilijker wordt om kwalitatief goed beschikbaar vastgoed te vinden.

Deze systematiek wordt door de betrokkenen over het algemeen zeer positief gewaardeerd. Enige kritiek is er wel met betrekking tot de onderbouwing van de tarieven (niet transparant) en het tijdstip waarop deze worden vastgesteld en gecommuniceerd. Dit is veelal te laat in het jaar om tijdig verwerkt te kunnen worden in de begroting van de betreffende afnemer. Ten aanzien van de transparantie is weliswaar de opbouw van het tarief duidelijk, maar zijn de financiële opbouw van de betrokken organisaties anders. Bij vastgoed wordt gewerkt met afschrijvingen en m2. IDV's en CDV's werken met prijs per werkplek, waardoor de onderbouwing lastiger navolgbaar is.

### 3.4.2 Te besparen op de kantoorhuisvesting € 136 miljoen per jaar vanaf 2020

Begin 2016 heeft Minister Blok aan de Tweede Kamer gerapporteerd dat het besparingspotentieel voor de directe huisvestingskosten vanaf 2020 € 136 miljoen structureel bedraagt als gevolg van de actualisering van de dertien masterplannen in 2015.

Gedurende de evaluatieperiode 2016-2020 is jaarlijks door het RVB aan DGGO gerapporteerd over de stand van zaken van de realisatie van de masterplannen en de per 2020 gewenste structurele besparing van € 136 miljoen in de masterplannen. Dit wordt tezamen met geaggregeerde gegevens zoals groei/afname van m2 BVO en het aantal ambtenaren gepubliceerd in de JBR.

Prognose uitgaven en besparing in het jaar 2020 (€ Mln. )	Masterplan medio 2015	Masterplan ultimo 2018	Masterplan actualisatie 2019
Prognose ontwikkeling kosten	€ 524	€ 526	€ 522
Prognose ontwikkeling besparing op jaarbasis per 2020	€ 136	€ 133	€ 138

Tabel 9: Uitgaven en structurele besparing in het jaar 2020 ten opzichte van 2015 incl. de niet gebouwgebonden kosten (bron: Rapportage Masterplannen 2019, maart 2020)

De cijfers in de JBR zijn gebaseerd op gedetailleerde berekeningen die door de jaren heen worden gemaakt. Omdat het bij veel van de componenten gaat om vastgoedtechnisch vertrouwelijke informatie, wordt slechts op hoofdlijnen in openbare bronnen inzicht verstrekt. Jaarlijks wordt een berekening van de besparing op huisvestingskosten gemaakt en aan de Tweede Kamer gemeld in de

JBR. Daarnaast worden bij nieuwe masterplannen door het RVB prognoses gemaakt. Deze maken deel uit van het besluitvormingstraject dat via de ICBR en de Ministerraad loopt. Verder wordt in de jaarlijkse Tarievennota aan ministeries inzicht verstrekt in de kostenontwikkeling. Deze besparingen zullen onder druk komen te staan omdat het aantal rijksambtenaren groeit dat gehuisvest moeten worden.

Jaar	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal fte's	95.000	95.237	96.588	101.048	104.701

Tabel 10: Ontwikkeling aan rijksambtenaren (bron: DGOO)

Vanaf eind 2017 is er sprake van een groei van het aantal te huisvesten fte's in rijkskantoren (rijksambtenaren, uitzendkrachten, externe inhuur, stagiairs e.d.). De groei is verwerkt in de nieuwe masterplannen 2019 – 2023. Uit de begin 2020 door DGOO geïnterpreteerde huisvestingsbehoefte komt naar voren dat de groei doorzet. Alle ministeries groeien. Ook BZK groeit, onder meer vanwege de kabinetsambities t.a.v. aardgasvrije wijken, het dossier Groningen en het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet'. De groei in rijkskantoren vindt vooral plaats in Den Haag en in andere steden in de Randstad (Utrecht, Amsterdam, Leiden). Een klein deel van de groei vindt buiten de Randstad plaats in steden als Groningen, Zwolle en Eindhoven.

### Bevindingen

- Het Rijkshuisvestingsstelsel heeft geleid tot een besparing en kwalitatief betere gebouwen in het kantorenstelsel.
- De besparing is gerealiseerd door:
- Het sturen op een normering via de ruimte- en werkpleknorm;
  - Het bieden van uniformiteit en standaardisatie en aansturing op bezettingsgraad;
  - Het clusteren van huisvesting (bundeling) en
  - Het afstoten van kleinere en inefficiënte gebouwen (concentratie).
- De kwaliteit van de gebouwen is mede verbeterd door hogere kwaliteitseisen, door concentratie en professionele aansturing van (grootschalige) renovaties en nieuwbouw van rijksgebouwen.
- Het leegstandspercentage in 2020 van de totale voorraad is 2,7%. In de meeste masterplannen varieert het leegstandspercentage tussen de 0 en 4%.
- Het kantorenstelsel is zeker in de eerste jaren adaptiever en flexibeler geworden door de invoering van eenheidsprijzen waardoor verhuizingen makkelijker gemaakt worden en verplaatsing van directies naar een ander departement, het inrichten van programmadirecties of het opstarten tijdelijke programma's eenvoudiger is geworden. Dat komt mede door de standaardisatie en uniformering bij de CDV's en IDV's (zie ook hoofdstuk 4.5).

### 3.4.3 Administratieve lasten nemen geleidelijk weer toe

Eén van de doelstelling binnen het stelsel is het terugdringen van de administratieve lasten. Voor de stelselwijziging, in 2016, is gerekend met een prijs per pand. Dit leverde een variëteit aan prijsstelling op met een grote administratieve last. Alle financiële risico's van huisvesting lagen bovendien bij de departementen, omdat kosten één-op-één doorberekend werden. Om het RHS te vereenvoudigen, wordt voor kantoren vanaf 1 januari 2016 gewerkt met een prijs per m2 bruto vloeroppervlakte per regio. Er zijn drie regio's (zie tabel 8).

Na een aanvankelijke daling van de administratieve lasten bij de stelselaanvang, nemen de administratieve lasten de laatste jaren weer toe. De onderzoekers hebben hier weliswaar geen harde cijfers over ontvangen, maar trekken deze conclusie op basis van de veelheid aan kleine en grotere irritaties die bij afnemers spelen en genoemd zijn tijdens de interviews, inclusief mogelijkheden tot het terugdringen van deze lasten. Deze mogelijkheden zijn in paragraaf 6.6 beschreven.

In verschillende paragrafen is nader ingegaan op de administratieve lasten. Zo komt in paragraaf 6.7 de hardnekkigheid van het vraagstuk aan de orde en in meerdere evaluatieonderzoeken is genoemd. In paragraaf 6.3 komt de vereenvoudiging van het regiotarief terug en in paragraaf 6.4 de administratieve lasten die gepaard gaan met medegebruik.

## 4 Doorvoering van uitgangspunten, randvoorwaarden, doelen en toekomst

In dit hoofdstuk komen de uitgangspunten en randvoorwaarden van het kantorenstelsel aan bod. Achtereenvolgens komen aan bod: De uitgangspunten in het RHS-stelsel zijn richtinggevend voor het ontwerp en consequent doorgevoerd in het stelsel (paragraaf 4.2). In paragraaf 4.3 wordt toegelicht dat de doelen en nadere uitwerking in verschillende fasen van ontwikkeling zijn. De volgende paragrafen gaan over het omgaan met nieuwe beleidsdoelstellingen. In paragraaf 4.4 komt de uitvoeringstoets aan de orde en paragraaf 4.5 gaat over gebiedsgericht werken. Vervolgens komt de toekomst aan bod met in paragraaf 4.6 de afweging tussen werken vanuit huisvestingsperspectief versus het bedrijfsvoeringsperspectief (paragraaf 4.8) en het hybride werken (paragraaf 4.9). Tot slot komt de robuustheid en flexibiliteit van het stelsel aan de orde, waarbij de respondenten vooral een appel doen op de zuiverheid in paragraaf 4.10.

### 4.1 Doelen zijn in beginsel helder en nieuwe doelen worden ingebed

De doelen zijn vastgesteld in het vaststellingsbesluit kantoren. Het betreft doelen op het gebied van vierkante meters, leegstand en leegstandsbeheer en een besparing van € 136 miljoen structureel (jaarlijks) vanaf 2020 voor het kantorenstelsel. Na de vaststelling in 2016 respectievelijk 2017 komen er nieuwe, politieke-bestuurlijke doelstellingen in het stelsel.

#### **Steeds nieuwe doelen komen in het stelsel**

Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2021 in werking. In deze Omgevingswet staat de aanpak van grote opgaven op het gebied van de fysieke leefomgeving centraal. Doel van de wet is om regels rondom ruimtelijke ontwikkeling te vereenvoudigen en samen te voegen, zodat het makkelijker wordt om bijvoorbeeld bouwprojecten te starten. Onderdeel van de implementatie van de Omgevingswet vormen de omgevingsvisies. Deze worden op verschillende niveaus uitgewerkt en opgesteld: lokaal, regionaal en op Rijksniveau. De Nationale Omgevingsvisie, kortweg NOVI, wordt gezamenlijk opgesteld door verschillende partijen, waaronder het Rijk, IPO, VNG, UvW, Uitvoeringsorganisaties, marktpartijen en burgers. Op het niveau van het Rijk zijn verschillende departementen betrokken (BZK: bestuurlijke vernieuwing, I&W: mirt, EZK).

Het invlechten van deze aanvullende doelen is helder te volgen in de tijdlijn (zie ook: Figuur 4). De eerste doelen en indicatoren vanaf de vaststellingsbesluiten zijn sterk gekoppeld aan de 'stenen', dus vierkante meters, bruto vloeroppervlakte, bezuinigingsdoelstelling en leegstand. Deze zijn vervolgens uitgewerkt in de planfiguren masterplannen voor kantoren en MOIP's. Gaandeweg komen daar bijvoorbeeld de klimaat- en duurzaamheidsdoelstellingen bij die vervolgens naar de kantoorhuisvesting van het Rijk zijn vertaald in de vorm van routekaarten. Later zijn

daar de toegankelijkheid voor mensen met een beperking, de doelstellingen voor Social Return on Investment (SROI) en de invoering van de Omgevingswet aan toegevoegd.

## 4.2 De doelen en de nadere uitwerking zijn in verschillende fasen van ontwikkeling en uitvoering

De doelen komen op verschillende manieren in het stelsel. Sommige via een vaststellingsbesluit, andere via een motie of een besluit in de TK. Vervolgens wordt er een kader ontwikkeld al of niet voorzien van een normering, dat vervolgens is uitgewerkt in een planfiguur (masterplan, MOIP, routekaart etc.), waarbij er een implementatie (uitrol) plaatsvindt en de resultaten worden gemonitord.

Andere doelen, waaronder toegankelijkheid, zijn inmiddels verwerkt in een uitvoeringsprogramma. Voor de doelstelling van SROI is dit uitgewerkt voor een beperkt aantal panden dat wordt ingezet voor initiatieven rond onder meer woon-, werk- en leerervaring. Bijvoorbeeld voor het project Skills in de Stad twee panden in Leeuwarden en Maastricht.

### **Uitvoeringsprogramma toegankelijkheid**

Integrale toegankelijkheid wordt standaard door het RVB meegenomen bij de ontwikkeling/grootschalige renovatie van panden. Als in panden maatregelen genomen kunnen worden om de toegankelijkheid verder te verbeteren, worden deze veelal op natuurlijke momenten (bij regulier onderhoud, verbouwingen of grote renovaties) gerealiseerd. Dit is een continu proces. Zo groeit de voorraad geleidelijk naar de meest actuele kwaliteitsstandaard toe (in lijn met het Besluit Toegankelijkheid 2017). Daarnaast houden DGGO en het RVB in de gaten of er meldingen worden gedaan die aanleiding geven om extra (of eerder) maatregelen te nemen (door het RVB of door de facilitaire dienstverlener).

Periodiek hebben DGGO en het RVB een strategisch gesprek over de ontwikkeling van de kantorenportefeuille. Dat gaat ook over beleidsdoelstellingen zoals toegankelijkheid. Daarbij is er nog geen rapportage ingericht hoeveel van de gebouwenvoorraad aan de nieuwste norm voldoet.

De spreiding van rijksdiensten, en dus ook van rijkswerkgelegenheid, over het land wordt gemonitord en periodiek aan de Tweede Kamer gerapporteerd (in de JBR, in Kamerbrieven). Dit onderwerp komt ook aan de orde als nieuwe masterplannen naar de Kamer gaan. Dat gaat ook gepaard met een rondgang van DGGO langs de Commissarissen van de Koning. Daarbij kan de politieke voorkeur variëren tussen meer efficiency of meer het in stand houden van kleine vestigingen vanuit een meer regionaal perspectief.

Het meest geconcretiseerd is de uitwerking van de doelstelling voor de huisvesting in het kantorenstelsel waar het vierkante meters, leegstand, FWR en besparing betreft. Ook geven de geïnterviewden aan dat een besparing is gerealiseerd en kwalitatief betere gebouwen met een betere dienstverlening zijn gerealiseerd. Ook



heeft een clustering van huisvesting (bundeling) plaatsgevonden en zijn kleinere en inefficiënte gebouwen (concentratie) afgestoten.

Duurzaamheid, toegankelijkheid, SROI en ROP's zijn in een verschillende fase van ontwikkeling.

- Voor duurzaamheid zijn de kaders helder uitgewerkt en vertaald in routekaarten.
- Voor toegankelijkheid zijn pilots uitgevoerd en is een uitvoeringsprogramma gestart.
- Voor SROI is geen kader opgesteld voor het RHS.
- Voor ROP is in de voortgangsbrief aan de Kamer in 2019 aangegeven dat een aantal zaken in het afwegingskader een plek moet krijgen op basis van een studie van het onderzoeksbureau EIB studie (TK, 2018).

#### 4.3 In het stelsel zijn nauwelijks uitvoeringstoetsen uitgevoerd

Binnen het stelsel vinden vrijwel geen uitvoeringstoetsen plaats. Tot nu toe is slechts één uitvoeringstoets uitgevoerd: de uitvoeringstoets voor het Rijksontmoetingsplein (2020). In masterplanprojecten wordt gewerkt met één-op-één 'uitvoeringstoets' gelijkende toets door het werken met een diagnosefase. Deze is echter gericht op het project/de programma's en niet op de exploitatie, en ook niet op het beheer. Businesscases of scenario's op stelselniveau worden niet gestructureerd opgesteld.

Wel zijn business cases opgesteld voor het bepalen of een organisatie, gezien hun wensen en daarmee gepaard gaande kosten, in het specialty of kantorenstelsel valt, of bijvoorbeeld bij de inpassing van de *insourcing* van de Rijksschoonmaakorganisatie (RSO). De best gemonitorde businesscase van het RHS is de besparing van € 136 miljoen vanaf 2020. Deze wordt scherp in de gaten gehouden en jaarlijks over gerapporteerd.

Ten aanzien van de stelselverantwoordelijkheid voor nieuwe beleidsdoelen wordt het sanctioneren van de financiering geregeld in de ICBR waarna de bekostiging en programmering plaatsvindt via een uitvoeringsprogramma van het RVB. Het onderzoeksteam neemt waar dat zowel in de beleidsbrieven als in de voortgangsgesprekken discussie is over het onderwerp informatievoorziening. Bijvoorbeeld bij de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering toegankelijkheid. Ook voor nieuwe beleidsdoelstellingen (zonder financiering) is het niet alleen helpend dat de scope en kaderstelling zijn vastgesteld en in de implementatie daaraan wordt vastgehouden, maar ook inzichtelijk is gemaakt wat de benodigde investeringen zijn en of het uitvoerbaar is (zie ook hoofdstuk 7 uitvoerbaarheid).

### Aanbevelingen

- Hele stelsel<sup>3</sup>: Introduceer uitvoeringstoetsen als onderdeel van het stelsel en maak deze randvoorwaardelijk.
- DGOO: Geef aan welke informatie gemonitord moet worden voordat het uitvoeringsprogramma naar aanleiding van een nieuwe beleidsdoelstelling is ingericht, zodat het informatiesysteem van het RVB in deze informatiebehoefte kan voorzien.

## 4.4 Het huidige stelsel voorziet niet in gebiedsgericht werken en de nieuwe Omgevingswet

In de Kamerbrief van 2018 over de voortgang van het ROP is aangegeven dat: "Het succes van de projecten in dat Ontwikkelprogramma is nadrukkelijk gebonden aan regionale afspraken om samen op te trekken. Daarbij zal sprake zijn van concrete afspraken over de financiering door de betrokken opdrachtgevers."

Dat betekent onder andere dat de ambities van het Rijk, provincies en gemeenten moeten matchen en het om een goede samenwerking met de omgeving vraagt. De huidige financiering van de stelsels past daar niet goed bij. Daarbij kan door de centrale sturing makkelijker verbindingen worden gelegd met het kantorenstelsel maar minder met de SPC's. Ook is de huidige governance daar niet op ingericht.

In 2018 (TK, Regionaal Ontwikkelprogramma 29 juni) zijn daar de doelen bijgekomen voor de maatschappelijke opgave in het kader van de strategische opgave van het regeerakkoord (met name duurzaamheid en woningbouw) en voortbouwend op de brede waardebepalen van het rijksvastgoed (TK, 2015) om bij te dragen aan een optimaal financieel en maatschappelijk rendement. Het Rijksvastgoedbedrijf beheert namelijk in 2018 circa 12 miljoen m<sup>2</sup> aan gebouwen (kantoren, kazernes, gevangenissen, etc.) en circa 89.000 hectare aan gronden. In deze Kamerbrief is afgesproken dat het daarbij het komend jaar gaat om de ontwikkeling van een afwegingskader met als belangrijk onderdeel een businesscase per project, dat inzicht geeft in de bijdrage aan een optimaal financieel en maatschappelijk rendement. Vervolgens wordt de realisatie van projecten opgenomen in een monitor gericht op de financiële effecten, voortgang van het behalen van de maatschappelijke doelstellingen, de aangebrachte versnelling, de kopieerbaarheid, de mogelijkheden voor opschaling en de inbreng die de gesmede coalities (extra) hebben geleverd. Deze monitor vormt de basis voor een tussenevaluatie van het programma na twee jaar.

In de governance zijn andere Bestuurlijke Overleggen meer leidend voor gebiedsgerichte ontwikkeling en duurzaamheidsdoelstellingen, zoals het DG Overleg Rijksvastgoed en Beleid. Voorheen zijn de duurzaamheidsvraagstukken in relatie tot rijksvastgoed vooral besproken in de ICRV. Dit gremium is inmiddels verdwenen. Wat hiervoor min of meer in de plaats voor gekomen is, is een multi dg-overleg dat breder gaat dan alleen duurzaamheid, maar wel degelijk óók bedoeld voor duurzaamheidsvraagstukken.

<sup>3</sup> Met hele stelsel is bedoeld dat de bevinding dan wel aanbeveling meerdere betrokkenen/stakeholders in het stelsel betreft.

Momenteel zijn er tussen ROP en masterplanprojecten de volgende raakvlakken:

- Energierijk Den Haag (ERDH): alle panden in centrum Den Haag
- Skills in de Stad: voormalig kantoor in Leeuwarden en voormalig Defensiegebouw in Maastricht
- Tuinen van Moreelse: openbaar gebied rond Herman Gorter (kantoren), rechtbank (specialty) en De Knoop fase II en III Utrecht
- Arnhem: gebiedsvisie bestuurskwartier: rechtbank en gerechtshof; ontwikkeling stationsgebied

Voor de invloed van ROP op het RHS is geen evaluatiemateriaal aangetroffen en heeft het onderzoeksteam geen relatie kunnen vaststellen op de effecten op de prestatie indicatoren.

#### 4.5 Werken vanuit een huisvestingsperspectief versus een bedrijfsvoeringsperspectief is een principiële keuze

In beleidsbrief DGOO-RVB november 2016 staat: "Daarnaast wil ik bezien of de masterplannen vanuit een integraal bedrijfsvoeringperspectief kunnen worden opgezet, met naast aandacht voor huisvesting ook voor facilitair management en ICT en de gevolgen voor het primair proces."

Dat er aandacht voor de integrale benadering is, blijkt uit de voorbeelden die in diverse interviews naar voren komen:

- De conceptversie van de jaaropdracht van DGOO aan het RVB wordt besproken met CDV's en IDV-P's en gebruikers.
- Bij de totstandkoming van nieuwe masterplannen betreft DGOO, naast uiteraard alle ministeries, nadrukkelijk in alle stappen CDV's en IDV-P's, zodat zij weten aan welke panden wordt gedacht, hoe organisaties gehuisvest worden e.d.
- In de masterplanprojecten is sprake van betrokkenheid van RVB, CDV- en IDV-projectleiders, onder aansturing van de GO. Voor de masterplanprojecten krijgt de (beoogde) afnemer één rekening waar al deze componenten inzitten. GO en CDV worden meestal wel in het projectbudget begroot, maar IDV-P kosten blijven nogal eens buiten beeld.
- In het regiotarief voor kantoren is ook het leegstandstarief van CDV en IDV-P opgenomen. Bij masterplanprojecten en leegstand is dus sprake van hetzelfde tarief. Er wordt nagedacht over de mogelijkheden om in de toekomst ook in de exploitatiefase met één werkplektarief te werken.
- Aan de pandenlijst is toegevoegd per pand wie CDV en IDV-P is, zodat zij in hun bedrijfsvoering rekening kunnen houden met voorziene vastgoedontwikkelingen in de komende jaren (bijvoorbeeld: als in een masterplan is bepaald dat over vier jaar een pand uit de portefeuille gaat, weet

de CDV en IDV-P dit direct en kunnen zij met hun investeringen hiermee rekening houden).

- Vanuit DGOO is een zes wekelijks overleg georganiseerd met CDV's en IDV-P's, waar ook het RVB bij zit (Interdepartementaal Coördinatie Overleg Masterplannen (ICOM)).
- In het programma Rijksdienst 2022 wordt ook de personeelskant betrokken bij huisvesting.

In de beleidsbrief 2019 – 2020 komt het onderwerp niet aan de orde. Wel nemen de onderzoekers waar dat, op basis van bovenstaande, er in de praktijk steeds meer elementen vanuit het bedrijfsvoeringperspectief worden ingevoegd in het RHS.

Overigens gaat daar nog een stap aan vooraf want de diverse CDV's en IDV's verschillen van elkaar in werkwijze en vragen nog forse investeringen in geld, vooral op ICT-gebied en een investering in tijd om de werkwijze van de collega dienstverlener te leren kennen.

#### **Bevindingen**

- Hele stelsel / DGOO: Maak af waar je aan begonnen bent en werk aan een verdere uniformering van tarieven en producten van CDV's en IDV-P's.
- Hele stelsel/ DGOO: Het is een fundamentele keuze om te werken en te optimaliseren in een huisvestingsstelsel (stenen) dan wel te werken in een bedrijfsvoeringstelsel (stenen, facilities en ICT). Momenteel vindt er een beweging plaats die facilities en ICT in toenemende mate meenemen in de werkwijze en deels in de tarifiering.
- DGOO: De integrale trajecten voor huisvesting, facilities, ICT en Personeel zijn in 2020 in de fase van visievorming. De beweging richting kwaliteit is weliswaar beleidsmatig ingezet, maar onhelder is welk effect dat heeft opgeleverd, mede omdat geaggregeerde informatie op stelselniveau en op projectniveau ontbreekt.

#### **Aanbeveling**

- Hele stelsel: Onderzoek welke consequenties verbonden zijn aan een transitie op stelselniveau om over te gaan naar een integraal bedrijfsvoeringperspectief (o.a. werkwijze, kaderstelling, werkplekbeprijzing en tariefstructuur van dienstverleners).

## 4.6 Hybride werken gaat een grote rol spelen in de toekomst en sterk in ontwikkeling

De resultaten van Wij werken thuis geven relevante input voor de ambitie voor de Rijksdienst 2022. Want die resultaten worden gebruikt in de gedachtenvorming hoe in de toekomst binnen de Rijksdienst met elkaar wordt gewerkt en hoe dat georganiseerd is. Dit proces wordt doordacht met alle departementen. COVID heeft helder gemaakt dat het anders kan en dat werken op kantoor niet meer wordt zoals we het deden.

In het opgestelde Ambitiedocument Rijksdienst 2022 staat hoe de Rijksoverheid wil werken in 2022: wendbaar, grenzeloos en bewust. Dat laatste punt houdt onder meer in dat medewerkers en teams de ruimte moeten krijgen om zelf keuzes te maken in waar en hoe ze hun werk doen. Daarin speelt 'hybride werken', deels vanuit huis en deels vanuit kantoor, natuurlijk een grote rol. De inzichten wat het massale thuiswerken met medewerkers doet, wat goed gaat en waar ze tegenaan lopen, zal helpen om goede keuzes te maken.

### Bevindingen

- Hybride werken zal veel meer informatievragen vanuit het gebruikersperspectief en aanpassingen vragen op onder andere TPAW en activiteit gericht werken (AGW).
- De rol van de IDV's en CDV's zal bij hybride werken ook sterk veranderen van een dominant afnemers- naar een meer gebruikersperspectief.

## 4.7 Robuustheid en flexibiliteit van het stelsel is stevig en appel op zuiverheid

Voor kantoren geven de geïnterviewden aan dat het stelsel nog voldoende robuust en flexibel is om in te spelen op interne en externe ontwikkeling, door:

- De schaalgrootte, die mogelijkheden biedt om ontwikkelingen op te vangen
- De centrale sturing die belegd is bij DGGO
- Het systeem van monitoring en verantwoording
- De financiering die via regiotarieven is geregeld.

Tegelijkertijd geeft een behoorlijk aantal geïnterviewden aan om het stelsel toch vooral zuiver te houden. Die zuiverheid geldt dan vooral voor de opbouw in het huidige stelsel, financiering en normering:

- Welke nieuwe doelstellingen worden in het regiotarief van het kantorenstelsel opgenomen?
- Welke randvoorwaarden zijn van toepassing (genoemd worden onder andere met of zonder financiële middelen, gebouw gebonden of niet)?

- Hoe verhoudt het huisvestingsperspectief zich tot een bedrijfsvoeringperspectief en wat kan worden verdisconteerd in het regiotarief, wat betekent dat voor de sturing en tariefstructuur?
- Het vasthouden aan de centrale sturing via een dominant normenkader leidt soms tot onvrede bij afnemers (en in het verlengde van de afnemers, bij de (eind)gebruikers), als gevolg van de afweging tussen generiek 'one size fits all' versus maatwerk.
- In relatie tot een verdere verschuiving vanuit een afnemersperspectief naar een gebruikersperspectief, en gelet op het hybride werken en de daaraan gekoppelde veranderende verhoudingen tussen de ketenpartners (eindgebruiker, diens huisvesting coördinator, de facilitaire dienst, ICHF, GO, DGOO en RVB).

#### **Bevinding**

- Bij het toevoegen van beleidsdoelen of bedrijfsvoeringaspecten zijn de effecten op het stelsel niet van tevoren onderzocht. Ook is de eventuele samenhang of verstoring in het stelsel niet in kaart gebracht. Dat geldt zeker als er geen (externe) financiering beschikbaar is gesteld. In de praktijk wordt achteraf gekeken hoe het financieel kan worden opgelost of geregeld waarbij meerdere malen het regiotarief is gebruikt.

#### **Aanbeveling**

- Hele stelsel: Wees terughoudend met het gebruik van het regiotarief om centrale financiering te regelen voor beleidsdoelstellingen of bedrijfsvoeringaspecten. Richt een projectgroep op om dit onderwerp interdepartementaal te bespreken en het regiotarief zoveel mogelijk zuiver te houden en met duurzame oplossingen te komen.

## 5 Governance, rollen en verantwoordelijkheden

In dit hoofdstuk is de governance van het kantorenstelsel beschreven in combinatie met de rollen en verantwoordelijkheden. Dit hoofdstuk overlapt ten dele met hoofdstuk 3 waarin de sturing van het stelsel en de stelselinrichting is beschreven. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de werking van het stelsel en de informatie uit de interviews. Allereerst komen de basisbesluiten aan de orde in paragraaf 5.2. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op invloed van de stelselwijziging. In paragraaf 5.4 wordt beschreven hoe de huidige inrichting van de rollen en verantwoordelijkheden het stelsel ondersteunen en in paragraaf 5.5 hoe de besluitvormingsstructuur de regievoerende organisaties ondersteunt. Vervolgens komen in paragraaf 5.6 en 5.7 de beleidsvorming en ontwikkeling aan de orde, waarna in paragraaf 5.8 wordt afgesloten met de evaluatie en monitoring.

### 5.1 Basis is gelegd in de vaststellings- en coördinatiebesluiten

De belangrijkste besluiten om stelselverantwoordelijkheid uit te oefenen en om kaders vast te stellen zijn in 2011 genomen. Zo is DGOO op basis van het Coördinatiebesluit Organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen Rijksdienst 2011 bevoegd om bijvoorbeeld rijksbrede kaders vast te stellen. Het gaat dan om bijvoorbeeld ICT- en inkoopstandaarden, de huisvestingsstrategie en normen voor externe inhuur of bijzonder belonen. Daarmee is de Minister in staat in de bedrijfsvoering van de ministeries meer eenheid, kwaliteit of efficiëntie te behalen door een verdergaande standaardisering en samenwerking binnen de bedrijfsvoering van de ministeries.

Stelselverantwoordelijkheid omvat naast een kaderstellende verantwoordelijkheid ook een verantwoordelijkheid om de uitvoering te monitoren. Per beleidskader wordt nagegaan of, en hoe, dit plaatsvindt. De Minister informeert de Tweede Kamer jaarlijks over de rijksbrede bedrijfsvoering in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk. In deze rapportage wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen op het terrein van de rijksbrede bedrijfsvoering. Daarnaast zijn de afzonderlijke vakdepartementen zelf verantwoordelijk voor de (resultaten van de) departementale bedrijfsvoering.

Het RHS-stelsel heeft een andere vorm gekregen door middel van de Kaderafspraken tussen DGOO en de departementen. De ICBR en de onderliggende IC's vormen een overlegstructuur waarin alle departementen zijn vertegenwoordigd. Deze overlegstructuur stelt DGOO in staat om te rapporteren over de uitvoering en de monitorbevindingen terzake, vroegtijdig signalen te ontvangen over het functioneren van het stelsel en, indien nodig, te adviseren over of, en hoe hierop bij te sturen of te interveniëren. In de praktijk zijn de betrokken beleidsdirecteuren van

DGOO hiervoor eerst verantwoordelijk. Zij maken daarbij veelvuldig gebruik van de ingerichte structuren van governance van de ICFH, ICOP en andere interdepartementale gremia.

In het kantorenstelsel is na de invoering in 2016 veel veranderd. Vóór het stelsel gold: “u vraagt, wij draaien” en werd er veel lobbywerk verricht om zaken voor elkaar te krijgen. Nu wordt gewerkt op basis van de behoeften en rollen. Daarbij is de rol van gebruikers anders in het stelsel belegd en heeft DGOO ook een andere rol gekregen.

## 5.2 Rollen en verantwoordelijkheden ondersteunen de werking van het stelsel

Het beeld dat uit de interviews naar voren komt, is dat het een ordentelijk georganiseerd stelsel dat functioneert. De governance met de rollen en taken is helder. Het wettelijke kader vindt zijn oorsprong in artikel 44 Grondwet en is verder uitgewerkt in het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen Rijkdienst (artikel 21) en de vaststellingbesluiten voor kantoren en specialties.

De geïnterviewden geven aan dat in aanloop naar het stelsel weinig tijd is genomen voor de implementatie zodat bij aanvang niet iedereen wist waar hij/zij aan toe waren.

Gaandeweg zijn processen en procedures ingericht zodat het stelsel ook echt van het papier is gekomen en in de praktijk werkt.

Centraal in het nieuwe stelsel zijn de rollen van DGOO. In het vaststellingsbesluit staat vermeld dat DGOO de rollen vervult van stelselverantwoordelijke, beleidsvormer, kadersteller, adviseur en uitvoerend SPC voor BZK. Deze zijn als volgt beschreven:

- Stellen van regels (kaders) voor de inrichting van het systeem.
- Houden van toezicht (monitoren) op de goede uitvoering door actoren in het systeem.
- Het plegen van interventies om een goede uitvoering te bevorderen.
- Aanspreken actoren op hun verantwoordelijkheden en zo nodig en mogelijk ingrijpen in het systeem.
- Periodiek evalueren van het systeem.



### 5.3 Inrichting besluitvormingsstructuur ondersteunt regie

De ICBR en de onderliggende IC's vormen een overlegstructuur waarin alle departementen zijn vertegenwoordigd (zie ook figuur 2, paragraaf 3.2.3). Deze overlegstructuur stelt DGOO in staat om haar stelselverantwoordelijkheid uit te oefenen voor het bepalen en bereiken van doelen, kaders te stellen, te monitoren, interventies te plegen en periodiek te evalueren (zie ook paragraaf 5.7). De geïnterviewden geven aan dat vooral het kantorenstelsel goed is ondersteund door deze besluitvormingsstructuur. Dat wordt onderbouwd door de volgende argumenten:

- Betere bundeling van verantwoordelijkheden die in het vorige stelsel meer opgeknipt waren.
- Een helder proces om tot een meerjarenplanning en financieel overzicht te komen waarmee agendering van gezamenlijke opgaven eerder tot stand komt.
- De schaalgrootte geeft portefeuillemanagement meer mogelijkheden.
- Meer uniformiteit is aangebracht in o.a. de beprijzing van producten en diensten van de IDV's en CDV's.
- Beschikbaar hebben van flexibel inzetbaar vastgoed voor huisvesting door centrale sturing.

Recent is in deze besluitvorming ook de GOR Rijk beter gepositioneerd door het opstellen van de Handreiking Medezeggenschap Rijkshuisvestingsstelsel voor kantoren door BZK/DGOO in overleg met de GOR Rijk. De handreiking wordt nu geïmplementeerd. Het betrekken van de GOR Rijk en de onderliggende DOR-en is één van de mogelijkheden om de gebruiker te positioneren die niet een formele plaats in het stelsel heeft. Dit kan tevens een bredere betrokkenheid creëren van de organisatie/gebruiker die vaak te laat wordt betrokken. Het organiseren van die betrokkenheid kan door de medezeggenschap (vroeg)tijdig mee te nemen in de masterplannen voordat deze zijn vastgesteld.

#### Bevindingen

- Met de keuze voor centralisatie zijn de regievoerende organisaties IFHR en RVB (beter) in staat een doelmatiger beheer van de vastgoedportefeuille te realiseren. Dit is te zien in de structurele besparingen in de huisvestingskosten, effectiever leegstand beheer en het terugbrengen van het aantal m2 BVO.
- De structuur in de verdeling van de rollen en verantwoordelijkheden schept duidelijkheid voor alle betrokkenen. De wijze waarop de verantwoordelijkheden bij verschillende partijen zijn belegd, zorgt voor een balans in de afweging van de verschillende belangen in het speelveld en draagt daarmee ook bij aan het borgen van het stelselbelang en kostenefficiënte keuzes.
- De ontwikkeling in de medezeggenschap en in het bijzonder de Handleiding Medezeggenschap RHS biedt mogelijkheden om de gebruiker een gedragen positie in het stelsel te geven.

## 5.4 Naast beleidsvorming en kaderstelling gericht op besparing, ook andere prioriteiten

De beleidsvorming in de beleidsbrieven richt zich tot 2018 sterk op de sturing via de vierkante meters, leegstand en bezettingsgraad, kwantiteit en inregeling van processen, waarbij geen splitsing wordt gemaakt tussen kantoren en specialties. Vanaf 2018 komen daar drie stevige prioriteiten bij:

- Meer aandacht voor beleidsintensiveringen op kwaliteit, integraliteit van huisvesting, facilities en pandgebonden ICT en de gefaciliteerde werk- en ontmoetingsplek.
- Aandacht voor het vormgeven/handelingsperspectieven op het gebied van duurzaamheid.
- Meer nadruk op monitoring en informatievoorziening.

Vanaf 2019 richt de aandacht zich ook op integraliteit in afwegingskader en beleidsvisie, waarbij in 2020 werkdokumenten gemaakt en processen zijn ingericht over de werkomgeving van de toekomst, mogelijke scenario's voor de lange termijn gevolgen en Ambities Rijksdienst 2022.

### Bevinding

- In de beleidsbrieven wordt herhaaldelijk gevraagd om monitoring maar deze bevatten geen SMART geformuleerde doelstellingen richting het RVB van de beleidsintensiveringen.

### Aanbevelingen

- DGOO: Professionaliseer het opdrachtgeverschap van DGOO naar het RVB door duidelijke doelstellingen te formuleren in de beleidsbrieven en jaaropdrachten en maak helder wat je als opdrachtgever verwacht.
- DGOO en RVB: Blijf verbeteren op basis van informatievoorziening vanuit de uitvoering en neem daarin ook het uitgangspunt mee om te streven naar administratieve vereenvoudiging (zoals o.a. bij kleine opdrachten en planmatig onderhoud).

## 5.5 Sterke en strakke sturing bij aanvang verschuift naar inzetten interventies voor een kwalitatief goede uitvoering

Uit de interviews en opgevraagde documentatie (zie ook veelgebruikte en geraadpleegde bronnen) ontstaat een helder beeld waar de accenten liggen bij aanvang van het stelsel. Vanaf 2016 en 2017 is vooral ingezet op het stellen van regels (spelregels en kaders), financiering en het inrichten en werkend krijgen van het stelsel via masterplannen, MOIP's en bestuurlijke overleggen.

Geïnterviewden geven aan dat in de beginperiode in de communicatie met de afnemers de normering is overgekomen als een verplichte norm ("in beton

gegoten”) en niet als richtinggevende norm. Dit terwijl de handreikingen en leidraden (normen en rijkskader) meer ruimte bieden en meer richtinggevend kunnen worden toegepast. Mogelijk heeft de politieke druk om besparingen te behalen er aan bijdragen dat in de beginperiode de kaders harder zijn neergezet of overgekomen. Op dit moment merken de geïnterviewden dat de normen meer richtinggevend worden toegepast en veel meer een gesprek ontstaat dat zich richt op: *comply or explain*.

De geïnterviewden merken op dat in het stelsel een aantal fricties zich voordoet door herplanning, lange doorlooptijden, gedwongen verhuizingen (vanwege een tekort aan frictiehuysvesting), waardoor DGOO niet zozeer in de zuivere rol zit van: *comply or explain*. Eerder hebben de geïnterviewden de indruk dat er iets te halen moet zijn in een onderhandelingspel en DGOO de relaties goed probeert te houden vanwege de fricties die zich in het stelsel voordoen. Meerdere geïnterviewden geven aan dat DGOO beter tot zijn recht komt in de zuivere rol van *comply or explain* (dus als scheidsrechter of grensbewaker) dan als relatiebeheerder en meer intervenueert op de oorzaken in plaats van de gevolgen van de fricties voor een goede uitvoering op te lossen. Dat kan ook door de diverse actoren op hun verantwoordelijkheid te wijzen en aan te spreken ten dienste van het stelsel.

Deze rol van DGOO vanuit o.a. hun rol als kadersteller en stelselverantwoordelijke is passend, gezien het gegeven dat de “eenheidsprijs” (regiotarief) natuurlijk leidt tot een maximale sturing op kwaliteit door de afnemers, “want als de prijs toch vastligt dan wel graag met de maximale kwaliteit.” Dit stuwt de prijs op de lange termijn en biedt de afnemer ook de gevoelde “eigenheid” van de gebruiker. Daarbij dient de opmerking te worden gemaakt dat binnen het stelsel ook een grote waarde wordt toegekend door de afnemers aan het solidariteitsprincipe en de sturing op de verhoging van de algehele kwaliteit van de huisvestingsportefeuille.

#### **Bevinding**

- DGOO: De kaders bieden voldoende houvast om gerichte gesprekken te voeren. Het vasthouden van de zuivere rol ten dienste van de doelstellingen van het stelsel, als ook de kaders, is daarbij noodzakelijk.

#### **Aanbeveling**

- DGOO: Hou als DGOO je rol zuiver, blijf uit een onderhandelingspel en zet de juiste interventies in. Communiceer over onderwerpen die onduidelijk blijken te zijn of vaker fricties veroorzaken.

## 5.6 Het periodiek evalueren krijgt een vaste plek in het geheel en de monitoring is beperkt ontwikkeld

Vanaf 2018 zijn er diverse (evaluatie)onderzoeken uitgevoerd en vindt de monitoring en verantwoording op de beleidsdoelen plaats in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk. Het kantorenstelsel is de afgelopen periode twee keer geëvalueerd. In 2017 is een quickscan uitgevoerd door DGOO en in 2020 is de Midterm review van de ADR opgeleverd. Daarnaast is het RHS onderdeel geweest van de beleidsdoorlichting Kwaliteit Rijksdienst van Berenschot in 2019. Opmerkelijk is de afwezigheid van een managementreactie op de Midterm review of een agendering van de opvolging van de aanbevelingen.

De conclusies van beide rapporten zijn hieronder gegroepeerd per thema. Wat opvalt is dat de administratieve lasten een hardnekkige opgave zijn en de aandacht verschuift richting de kwaliteit van de uitvoering.

Hierbij wordt opgemerkt dat de onderzoekers veel energie en tijd hebben besteed aan het verkrijgen van geaggregeerde informatie op stelselniveau. Los van de JBR-rapportages is de informatiepositie vooral gekoppeld aan het primaire proces van het RVB en richt deze zich op projectvoortgang en uitputting en niet zozeer op doelen. De informatie over de beleidsvragen is een ander soort informatie die niet direct voorhanden is. Er is weinig overkoepelende informatie. Daarnaast is de focus bij het RVB sinds de fusie meer gericht geweest op harmonisatie van de informatiesystemen en niet op optimalisatie. Informatie over de realisatie op bijvoorbeeld duurzaamheid of SROI wordt niet bijgehouden binnen het RHS. Wel is er meer informatie beschikbaar op pandniveau; zoals bezettingsgraden, of een pand op de nominatie staat om af te stoten en dergelijke. Ook voor de realisatie van de rijkskaders zoals FWR is beperkt informatie beschikbaar.

Thema's	Conclusies Quickscan door DGOO van 2017 kantoren	Conclusies en Aanbevelingen Midterm review ADR, 2020
<b>Doelstellingen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>De doelstellingen worden breed gedragen door alle partijen in het stelsel, uitwerking leidt op onderdelen tot discussie;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Bevinding: Het RHS-2016 beleid leidt tot zichtbare resultaten;</li><li>Bevinding: Sturing op doel "aantrekkelijke werkomgeving" heeft aandacht;</li></ul>
<b>Randvoorwaarden Uitgangspunten</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Het concernbelang van het Rijk is in het eerste jaar vooral tot uiting gekomen in een efficiëncyslag. Het primaire proces zou meer gewicht moeten krijgen bij het maken van huisvestingskeuzes.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Aanbeveling: Voer debat over de balans tussen efficiëntie en differentiatie in werkomgeving;</li><li>Aanbeveling: Verbeter positionering van gebruiker in het stelsel;</li></ul>

<b>Governance en Bestuurbaarheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De doelmatigheidsprikkels in het stelsel hebben een positief effect op de inperking van de leegstand, een financiële besparing en vermindering van personeelsinzet in het facilitaire deel, maar nog niet in het huisvestingsdeel;</li> <li>De beoogde bestuurlijke vereenvoudiging is in het eerste jaar niet gerealiseerd. De nieuwe rolverdeling in het stelsel heeft tot veel overleg geleid</li> <li>Door de inrichting van de governance met convenanten en kaders dreigt een juridisering van het stelsel;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aanbeveling: Verbeter de kwaliteit van de sturing op de uitvoering van RHS 2016.</li> </ul>
<b>Rollen en verantwoordelijkheden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De wijzigingen in het rijkshuisvestingsstelsel voor kantoren hebben gevolgen voor de rolverdeling en de posities van alle partijen. Dit heeft in het eerste jaar geleid tot een aantal escalaties en veel overleg.</li> <li>De afnemers en het RVB zijn van mening dat DGOO groeit in de nieuwe rol en daarbij als kadersteller en beslisser strak dient vast te houden aan de nieuwe regels en meer en sneller als scheidsrechter tussen partijen op zou moeten treden;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>
<b>Uitvoerbaarheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De doorlooptijd van onderwerpen die door de ICHF en ICBR (en soms ook BOR) behandeld worden, wordt als te lang ervaren doordat discussies op teveel niveaus en herhaaldelijk worden gevoerd.</li> <li>De administratieve last is per saldo niet afgenomen en lijkt te verschuiven van de departementen naar het RVB;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>
<b>Samenwerking en relaties</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Conclusie: Verbinding en vertrouwen tussen betrokkenen heeft Aandacht</li> </ul>
<b>Toekomstvisie</b>	Geen onderdeel van de evaluatie	
<b>Robuustheid</b>	Geen onderdeel van de evaluatie	

Tabel 11: Vergelijking quickscan en ADR onderzoek

### Bevindingen

- Ondanks het feit dat er steeds meer monitoring en evaluaties plaatsvinden en hun reguliere plek in het stelsel krijgen, ontbreekt het aan actuele informatie op het gebied van de beleidsdoelen die later aan het stelsel zijn toegevoegd.
- Niet alle resultaten en aanbevelingen van eerdere evaluaties zijn zichtbaar belegd of opgevolgd dan wel blijven hardnekkig om aan te pakken.
- De informatiesystemen van het RVB zijn nog niet helemaal toegerust op de ontwikkeling van ruimtenormering naar kwaliteitsnormen en het beschikbaar hebben van informatie over de realisatie van beleidsdoelen.

### Aanbeveling

- DGOO: Versterk de informatiepositie als DGOO.
- DGOO: Geef aan welke informatie gemonitord moet worden voordat het uitvoeringsprogramma naar aanleiding van een nieuwe beleidsdoelstelling is ingericht, zodat het informatiesysteem van de RVB in deze informatiebehoefte kan voorzien.
- DGOO: Zorg voor een dekkende programmering van de evaluaties dan wel monitoring, waarbij aandacht is voor de vraag naar doeltreffendheid en doelmatigheid.

## 5.7 De gebruiker is bij aanvang van het stelsel uit beeld geraakt en wint aan invloed

In alle gesprekken wordt aangegeven dat een gefaciliteerde werkplek inclusief huisvesting een middel is om de gebruiker optimaal te ondersteunen en faciliteren in de door hem of haar uit te voeren werkzaamheden. Echter, de gebruiker heeft geen formele rol in het stelsel en daarbij komt dat de gebruiker veelal onbekend is met het stelsel en de stelselrollen. De gebruikers hebben wel een eigen verantwoordelijkheid voor het eigen primaire proces en de daaruit voortvloeiende (specifieke) behoeften. Door COVID-19 is het faciliteren van de eindgebruiker zowel in kantoren als in specialties, zowel in de thuis- als werkomgeving, nog sterker naar voren gekomen.

In het stelsel worden de gebruikers nu niet zichtbaar.

- In de Governance en beleidsvorming is de gebruiker niet zichtbaar.
- Binnen de lokale organisaties zijn de lokale OR-en wisselend aangehaakt om het geluid van de eindgebruiker op verschillende momenten in het proces in te brengen.
- Te vaak in de uitvoering niet gehonoreerde, erkende (en soms ook afwijkende) of typische eisen van het primaire proces kunnen tot frustratie van de gebruiker leiden, die het gevoel heeft 'mijn werk niet te kunnen doen'.

- Uit belevingsonderzoeken blijkt dat een pand dat volledig voldoet aan de eisen toch kan leiden tot 'gemor' bij de gebruikers, in een pand met achterstallig onderhoud lopen blije medewerkers.
- In klanttevredenheidsonderzoek of medewerkerstevredenheidsonderzoek komt de gebruikers tevredenheid minimaal terug.
- Gebruikersgeluk/ gebruikerstevredenheid is geen indicator in de RHS-deelstelsels.

Op stelselniveau wordt de term afnemer (kantoren) of opdrachtgever (specialties/SPC) gebruikt als gebruikersvertegenwoordiger. Ook vanuit dit perspectief gaat de regel 'wie betaalt, bepaalt' maar gedeeltelijk op. Het RVB blijft eigenaar van de panden en de (eind)gebruikers zijn afnemers en blijven huurders van de panden. Gebruikers worden op stelselniveau niet betrokken bij de prioriteitstelling vanwege de aanname dat dit leidt tot ongebreidelde vraag en maatwerk.

Inmiddels zijn de volgende maatregelen getroffen om gebruikers beter te positioneren en te betrekken:

- Bij de uitwerking van nieuwe masterplannen.
- Bij een verhuizing/ verbouwing.
- Door het opstellen van de Handreiking Medezeggenschap Rijkshuisvestingsstelsel voor kantoren.
- Bij een specifiek project aan de voorkant door DGOO.
- Tijdens de voorbereiding als project/stuurgroep lid in GO-structuur.
- Eventuele wensen kunnen via een VtW worden ingediend.

#### **Bevinding**

- De afnemers/gebruikers worden nu gewezen op welke wijze ze zich beter kunnen positioneren en welke mogelijkheden het huidige stelsel daarin voorziet.

#### **Aanbeveling**

- Hele stelsel: Blijf sturen op het positioneren van de gebruiker en op het benutten van de mogelijkheden die het stelsel nu al biedt om de gebruiker goed te betrekken.

## **5.8 Belevingsonderzoeken en gebruikersonderzoeken leveren vooral operationele informatie op**

### **Medewerkerstevredenheid**

DGOO laat een aantal huisvestingsvragen meelopen in het iKTO/Internetspiegel. Daarnaast doet het RVB ook eigen metingen, bijvoorbeeld conform NEN 8021 (over gebruiksprestaties van gebouwen). Het RVB hanteert veelal harde technische eisen

voor onder meer licht, lucht, temperatuur en geluid, terwijl het iKTO kijkt naar de beleving van medewerkers.

Het iKTO heeft als doel dienstverleners (waaronder het RVB) en departementen inzicht te geven in de ervaren kwaliteit van de dienstverlening en tevredenheid over de werkomgeving teneinde deze te verhogen en verder te ontwikkelen. Er wordt niet rechtstreeks gevraagd naar 'Hoe wordt u in uw werk ondersteund door het RVB?' Dit gebeurt wel met de facilitair- en ICT-dienstverlener. Aspecten die op dit moment in het iKTO staan over de kantoorwerkplek, vergader- en overlegruimten en het gebouw zijn: Werkplek op kantoor; vergader en overlegruimten en het gebouw.

Meerjarige overzichten van specifiek de huisvestingsaspecten binnen het iKTO zijn niet aanwezig. Verder hebben de onderzoekers geen analyses aangetroffen die aangeven welke acties naar aanleiding van het iKTO hebben plaatsgevonden.

### **Gebruikersonderzoeken**

Wat opvalt, is dat de gebruikersonderzoeken vooral per pand of project plaatsvinden en gericht zijn op gebruikersbeleving. Er is geen geaggregeerde rapportage aangetroffen over de verschillende gebruikersonderzoeken heen waarin stelselbrede conclusies worden getrokken. DGOO maakt voor onderzoeken naar gebruikersbeleving gebruik van:

- Het CfpB (Centre for People and Buildings).
- Het longitudinale belevingsonderzoek dat door de Erasmus University Rotterdam (EUR) wordt uitgevoerd.
- Diverse bezettingsgraadonderzoeken
- Onderzoek van andere bureaus die zijn geïnitieerd door departementen of uitvoeringsorganisaties.

Deze inzet is gericht op het kantorenstelsel, de onderzoeken zijn altijd 'achteraf' en worden als wetenschappelijke onderbouwing gebruikt om normen en beleidsaanpassingen te maken.

Voor de drie uitgevoerde belevingsonderzoeken zijn pandgerichte onderzoeken, waar indien daar aanleiding toe is, per pand maatregelen zijn genomen. Periodiek vindt er analyse plaats op basis van de tot dan toe verzamelde onderzoeksdata. Verder is door DGOO aangegeven dat regelmatig analyses plaatsvinden en lessen worden getrokken op het gebied van huisvesting, ICT en HRM, voor zowel beleid als uitvoering/implementatie. Het blijft de onderzoekers echter onhelder hoe dat in de opdrachtverstrekking aan het RVB welke maatregelen worden verwacht en hoe lessen en aanbevelingen worden opgevolgd of belegd. Op operationeel niveau is dat wel helder. Want de belevingsrapporten gebruikt voor pandgebonden operationele zaken:

- In de diagnosefase om in overleg met alle betrokken partijen tot een evenwichtig programma van eisen te komen.



- Inbreng in gremia en overleggen met betrekking tot het huisvestingproces en betrokken organisaties zoals RVB en CDV ter implementatie.
- Uitvoeren van een activiteitenonderzoek in het kader van een comply or explain procedure.

Tegen de achtergrond van de beweging naar kwaliteit en de eerdere aanbeveling voor een bredere benutting van de FWR biedt dit kader de mogelijkheid om een koppeling te leggen met een veelheid aan eisen die rechtstreeks betrekking hebben op de beleving van de gebruiker. Dit kader wordt momenteel geüpdatet. Een heldere aanbeveling in de evaluaties is de volgende: Voor het succesvol gebruik van een flexibele kantooromgeving is het noodzakelijk dat de domeinen HRM, ICT en Huisvesting en Faciliteiten onderling samenwerken en beleid op elkaar afstemmen. De domeinen beïnvloeden elkaar onderling (causaliteit). In de interviews is deze samenhang veelvuldig naar voren gekomen, naast de verschillende verantwoordelijkheden op deze gebieden en interventiemogelijkheden. De onderzoekers hebben in de paragraaf 4.6 een aanbeveling en in paragraaf 4.7 een bevinding gedaan op welke wijze een nadere aansluiting van het RHS en de andere domeinen mogelijk is.

#### **Aanbeveling**

- Hele stelsel: Onderzoek, mede richting de toekomst, welke consequenties verbonden zijn aan een transitie op stelselniveau en over te gaan naar een integraal bedrijfsvoeringperspectief (o.a. werkwijze, kaderstelling, werkplekbeprijzing en tariefstructuur van dienstverleners).

## 6 Uitvoerbaarheid

In dit hoofdstuk gaat het onderzoeksteam in op de uitvoerbaarheid van het stelsel. De uitvoering wordt besproken aan de hand van het VtW-proces (paragraaf 6.1), de toepassing van de FWR (paragraaf 6.2), het regiotarief (paragraaf 6.3) en het medegebruik (paragraaf 6.4). Vervolgens komen in paragraaf 6.5 de structurele overvraag in de uitvoering, planning en prioritering aan de orde, waarna wordt afgesloten met de administratieve en bestuurlijke lasten in paragraaf 6.6 en de informatievoorziening in 6.7.

### 6.1 Het VtW-proces is al werkende weg aangepast en verdient verdere aanscherping

De huidige VtW (Verzoek tot Wijziging)-procedure geeft helder aan wanneer een VtW ingediend kan worden, wie een wijziging kan indienen en wie adviseert op het VtW. Een VtW kan ingediend worden om verschillende redenen, bijvoorbeeld als het aantal fte's wijzigt; de opgenomen match in een masterplan wijzigt; het primaire proces aan specifieke voorzieningen behoefte heeft die niet aansluiten bij het vigerende rijkskader (dat kwalificeert dan als een zogenaamde explain); een aanpassing op de werkomgeving/inrichting rijkskantoor die tot gevolg heeft dat de voorziene FWTE capaciteit wijzigt. Het VtW kan alleen worden ingediend door drie functionarissen, namelijk de portefeuillemanager van het RVB, de vertegenwoordiger van de gebruiker ofwel de te huisvesten dienst en DGOO/IFHR.

Voor elk VtW wordt advies gevraagd aan de vertegenwoordiger van de gebruiker, het RVB en de betrokken CDV en IDV-P. Als het VtW een bestaand masterplanproject betreft, wordt ook advies gevraagd aan de betreffende GO. Daarnaast is het mogelijk dat advies wordt gevraagd aan een expert op het gebied van een rijkskader.

In 2019 zijn voor het masterplan Den Haag 47 VtW's ingediend, voor Utrecht 27 VtW's, voor Zuid-Holland 7 VtW's en voor Noord-Holland 7 VtW's, waarmee 65% van alle VtW's Randstad gerelateerd is. Het aantal ingediende VtW's in 2020 tot en met augustus is 52.

VtW's in 2019	Totaal	Vast-gesteld	In behan-deling	Verval-len	Aange-houden	Afgewe-zen	Afgedaan	Ter kennisne-ming
in aantal	135	85	12	23	5	4	5	1
in percentage	100	63	9	17	4	3	4	0

Tabel 12: Overzicht VtW's voor 2019

Met “afgedaan” wordt bedoeld dat het VtW is verwerkt in een ander ingediend VtW. Hiermee is het VtW dan afgedaan en hoeft er geen actie meer ondernomen te worden. Met “ter kennisname” wordt bedoeld dat het VtW bijvoorbeeld is meegenomen in een herijkt masterplanproject.

De aard van de VtW’s is zeer divers. Dit kan variëren van de uitbreiding van laadpaalcapaciteit op diverse locaties tot vervangende huisvesting voor 200 medewerkers. Wat verder opvalt is dat het aantal VtW’s in de steden met weinig frictieruimte, te weten Den Haag en Utrecht, meer dan 50% van het totaal aantal VtW’s in een jaar betreft. Een tekort aan ruimte als gevolg van organisatieontwikkelingen en frictieruimte is één van de belangrijkste oorzaken voor de VtW-aanvragen.

De geïnterviewden geven aan dat de VtW’s op hoofdlijnen te maken hebben met de groei van de organisatie en daarmee samenhangende wijzigingen. Een andere categorie vormen de explains op de FWR en NkBR-kaders. In Den Haag en Utrecht is een groot tekort aan beschikbaar vastgoed en dat blijkt ook uit de VtW-aanvragen. In vergelijking met 2016 is het aantal rijksambtenaren gestegen met bijna 10.000 (zie tabel 10). De consequentie van deze groei kan zijn dat organisatieonderdelen die goed zijn gehuisvest toch ergens anders worden gehuisvest, vanwege een aanpassing in het masterplan. Dit kan tot wrevel leiden. Een neveneffect kan zijn dat organisaties die voor hun gevoel slechter gehuisvest worden vervolgens eisen gaan stellen in de vorm van een VtW.

Uit de interviews komt naar voren dat bij de beoordeling van VtW’s goed wordt gekeken naar de samenhang in de onderbouwing in relatie tot de normen en het primaire proces. Een belangrijk aspect vormt daarbij de herbruikbaarheid (die vertaald is in verschillende normen) en diverse financiële afwegingen (zoals invloed op vastgoedportefeuille, huur voor de kortere termijn).

Tevens is in de interviews aangegeven dat de vastgestelde doorlooptijd niet vaak wordt gehaald. In eerdere evaluaties, zoals de Midterm review, is reeds aangegeven dat de indieners van VtW’s lange doorlooptijden ervaren doordat de VtW-procedure arbeidsintensief is, de integrale afweging veel afstemming vereist en daarnaast ook heel degelijk is. In veel interviews komt het thema VtW aan de orde, waarbij diverse verklaringen worden gegeven voor de lange doorlooptijd:

- Geen schuifmogelijkheid (en daarmee oplossingsrichting) voorhanden vanwege een tekort aan frictiecapaciteit.
- Het laat indienen van VtW’s doordat de gebruiker onvoldoende betrokken is;
- Duurt lang voordat een masterplan is vastgesteld, waardoor sommige zaken reeds achterhaald zijn en een VtW noodzakelijk is.
- Politiek bestuurlijke keuzes met betrekking tot organisaties of organisatieonderdelen zijn binnen het stelsel ingebracht en leiden tot specifieke eisen.;

- Het niet voorhanden zijn van voldoende technische adviseurs (o.a. klimaatinstallaties en liften).
- Het betrekken van de diverse adviseurs voor het maken van een integrale afweging.

De geïnterviewden geven aan dat de vele VtW's, als gevolg van onder andere de organisatieontwikkelingen en een tekort aan frictieruimte, leiden tot een verstoring en vertraging van het proces. Er zijn reeds een aantal maatregelen genomen om de doorlooptijd en administratieve lasten te verminderen, te weten:

- De coördinatie van het VtW-proces is van de GO overgegaan naar DGOO.
- DGOO heeft met het RvdK een set bijzondere afspraken gemaakt omdat het primaire proces van deze organisaties rondom de publiekfuncties tot veel VtW's zal leiden.
- Alerter schakelen door de gezamenlijke informatiepositie van het RVB en DGOO te benutten over de ontwikkeling van diverse organisaties voordat het VtW wordt ingediend.
- De gebruiker eerder in het proces (van de masterplannen) te betrekken om niet alleen de impact op de van de huisvesting maar ook de impact van de IDV en CDV goed inzichtelijk te maken.
- De masterplannen hebben wel een looptijd van vijf jaar, maar kunnen tussentijds worden geactualiseerd. Aan de Tweede Kamer is gemeld dat we twee soorten aanpassingen van de masterplannen hebben: een kleine administratieve waarin alle VtW's worden verwerkt en een uitgebreide met een uitvraag van de huisvestingsbehoefte.

### **Bevindingen**

- De hoeveelheid VtW's is fors en de afspraken ten aanzien van de doorlooptijd worden niet gehaald. De geïnterviewden geven aan ze het proces als (te) lang en gedegen ervaren. De hoeveelheid VtW's is van invloed op de onderliggende principes van het kantorenstelsel, zoals generiek versus maatwerk en solidariteit versus shoppen in verschillende stelsels.
- Door een tekort aan frictieruimte en het ongenoegen over niet vrijwillige verhuizingen wordt veel tijd besteed aan relatiemanagement om escalaties te voorkomen. Daarbij wringen de onderliggende waarden van het stelsel zoals generiek versus maatwerk met het "goed houden van de relatie" en dreigt het een onderhandelingspel te worden. De geïnterviewden geven aan dat de rol van scheidsrechter meer gepast is om het stelsel zuiver te houden dan een bemiddelende rol.

### **Aanbevelingen**

- Hele stelsel: Bouw voldoende frictieruimte in. Zeker voor de steden Den Haag en Utrecht. Hoewel het kantorenstelsel tot nu toe vanwege de schaalgrootte de VtW's redelijk kan inpassen, is er op stelselniveau een aantal aanpassingen noodzakelijk om tot een vermindering van het aantal VtW's te komen.

- Hele stelsel: Houd het stelsel en je rol zuiver en zet in op professionalisering van het stelsel richting een verdere verzakelijking.
- DGOO: Blijf analyses uitvoeren op veel voorkomende patronen in de VtW's, zodat er eerder zicht is op zaken van een meer structurele aard om goede interventies in te zetten (zoals publieksruimten of andere functionele vragen).

## 6.2 De FWR wordt niet in de volle breedte toegepast

De Fysieke Werkomgeving Rijk (FWR) geeft invulling aan de doelen die de Rijksdienst nastreeft ten aanzien van de rijks(kantoor)huisvesting en bestaat uit een algemeen deel (o.a. doelstellingen FWR; het huisvestings- en werkomgevingsconcept; normen voor het ruimtegebruik op portefeuilleniveau, voor de ruimtebehoefte op gebouwniveau en voor de ruimtebehoefte op werkplekniveau en voor de ondersteunende ruimte/functies alsmede flexfactoren). Dit gedeelte is vastgesteld in 2011.

Het kwalitatieve gedeelte met functionele (streef)kwaliteiten bevat 114 eisen met 50 essentiële basiskwaliteitseisen. Deze is vastgesteld in 2015.

Vanuit de ambitie om invulling te geven aan de doelen die de Rijksdienst nastreeft voor rijks(kantoor)huisvesting is de FWR een dynamische kaderstelling die regelmatig wordt aangepast. Ook worden de doelen regelmatig herijkt.

Recente aanpassingen naar aanleiding van evaluaties en praktijkervaringen zijn daarin:

- Een geactualiseerde versie van de FWR-wijzer gepubliceerd (2017) met wijzigingen in de werkplekmix, een reductie van het aantal plekken/zitplaatsen in relatie tot FWTE en de introductie van expliciet benoemde flexibiliteit.
- Een geactualiseerde ruimtenormering voor ondersteunende ruimten vastgesteld door DGOO, 2020.
- Een overzicht opgesteld van alle aangepaste ruimtenormering sinds de initiële vaststelling in 2011 (2018).
- Afstemming FWR-kwaliteitseisen met Model Uitvraag Specificatie van RVB en NEN-normen.

Binnen de FWR zijn acht hoofddoelstellingen waar, onder invloed van bezuinigingen, maar één doelstelling is vertaald in diverse kpi's. Deze richten zich op efficiency, afname vierkante meters en kostenreductie. De overige doelstellingen gaan o.a. over effectief kunnen werken, het stimuleren van innovatie en samenwerken, flexibiliteit, het stimuleren van organisatie-verandertrajecten, gezondheid, veiligheid en medewerkerstevredenheid (nu en in de toekomst), voor zowel de huidige generaties ambtenaren als toekomstige ambtenaren en hoe profileert het Rijk zich als aantrekkelijke werkgever in de battle for talent.

Specifiek voor kwaliteit wordt door de ADR in de Midterm review RHS 2016, gepubliceerd in 2020, geconcludeerd dat: "Binnen het stelsel wordt nog te weinig expliciet gestuurd op de toepassing van de kwaliteitsaspecten bij GO-projecten. Een oorzaak hiervan is dat de functionele kwaliteitseisen voor een aantrekkelijke werkomgeving nauwelijks bekend zijn bij respondenten uit het onderzoek."

Het onderzoeksteam neemt waar dat in de beleidsbrief in 2017 aandacht wordt gevraagd voor kwaliteit. In de beleidsbrief ontbreken echter SMART-doelstellingen over wat de verwachting is.

Uit de aangeleverde cijfers over de gebouwenvoorraad blijkt dat de rijksgebouwen die zijn ingericht volgens FWR-normen met bijna 25% is toegenomen in de periode 2016-2020. De geïnterviewden geven ten aanzien van de FWR de volgende aandachtspunten terug:

- Van de 114 FWR-normen wordt beperkt gebruik gemaakt door de gebruikers.
- Het FWR-kader is, door de ogen van de afnemers, zeker in de beginperiode te rigide opgepakt en biedt veel meer ruimte voor flexibiliteit en innovatie.
- De FWR biedt veel meer ruimte dan momenteel wordt benut. Want als de afnemer helder kan maken wat de huisvestingsbehoefte is en wat het bedrijfsproces nodig heeft, dan kan via comply or explain worden aangegeven wat nodig is op basis van een onderbouwing.
- De FWR-normen zijn geschikt voor beleidsmedewerkers in kantoren en minder voor uitvoeringsorganisaties en het specialstelsel. Dit wordt veroorzaakt door de specifieke onderdelen van het bedrijfsproces.
- De GO's sturen maar op basis van een sterk beperkte set van de 114-normen van het FWR-kader in de masterplannen; er wordt met name gestuurd op vierkante meters en ruimtegebruik. De sturing beperkt zich sterk tot de aan huisvesting gekoppelde indicatoren waarover in de JBR wordt gerapporteerd.
- Geïnterviewden geven aan dat de FWR-normen niet bij alle afnemers/gebruikers bekend zijn en pas bij conflicten/escalaties uit de kast worden gehaald en dan zeer nuttig zijn.
- In de door het CfPB uitgevoerde drie belevingsonderzoeken is de volgende conclusie getrokken: "Het gevoerde beleid t.a.v. kwaliteit wordt niet (volledig) gerealiseerd. Mogelijke oorzaak is dat de FWR-kwaliteitseisen bij de betrokkenen niet bekend zijn."
- De onderzoekers hebben verschillende documenten opgevraagd over rapportages op stelselniveau voor kwaliteit zoals ontwikkeling van kwaliteit op basis van gerealiseerde projecten, evaluaties van FWR-norm van de gezamenlijke masterplannen of rode draden in comply or explain procedures dan wel een analyse van kwaliteitsaspecten die spelen in VtW-procedures, maar deze zijn niet voorhanden.

Het onderzoeksteam constateert dat de ruimtenorm van 0,7/0,9 doeltreffend is gebleken door de centrale sturing van het ruimtegebruik via de masterplannen. Weliswaar geven de geïnterviewden aan dat deze zeker in de beginperiode te rigide is opgepakt, maar tegelijkertijd ruimte is geboden via een comply or explain procedure. Daarnaast veronderstelt centrale aansturing ook heldere kaders en normen en een mate van doorzettingsmacht.

Wat de onderzoekers verder opvalt is dat de beweging is ingezet om meer op de kwaliteit en de beleving van kantoorhuisvesting te gaan sturen. De sturing op het kwaliteitskader van FWR (aantrekkelijke werkomgeving) is opgenomen in de uitgangspunten van Het Nieuwe Rijkskantoor en het FWR-instrument. Binnen het stelsel loopt dan de doelstelling 'een aantrekkelijke werkomgeving/tevreden gebruiker' parallel aan de wens om ook te blijven sturen op de gestandaardiseerde werkplek via het vastgestelde normenkader.

In het zoeken naar een balans tussen efficiëntie en aantrekkelijkheid/tevredenheid van gebruikers ligt volgens de onderzoekers een potentieel risico besloten dat in de interviews stevig naar voren komt: namelijk ontevredenheid van de gebruiker. Die ontevredenheid is mede gevoed door gedwongen verhuizingen en een prikkel in het stelsel in de vorm van de RVB-regioprijs. De regioprijs ligt namelijk vast, dus daar probeert de afnemer zoveel mogelijk 'uit te slepen'. Dit prijs stuwend effect is eerder in paragraaf 5.5 beschreven: de "eenheidsprijs" (regiotarief) leidt tot een maximale sturing op kwaliteit door de afnemers.

De rol om te bewaken dat niet overvraagd wordt en de kwaliteit niet te hoog wordt, is belegd bij DGOO. Het houdt in dat afnemers goed gewezen worden op hun verantwoordelijkheid ten aanzien van het stelsel. Het vereist ook rolvastheid van DGOO.

#### **Bevindingen**

- De FWR biedt veel meer ruimte en flexibiliteit dan momenteel wordt benut.
- De FWR wordt beperkt toegepast en richt zich met name op de sturing van de efficiency.
- De volle breedte van de FWR en de toepassing is onbekend bij de betrokkenen.
- Informatie over de kwalitatieve aspecten van een gebouw wordt nog niet goed (genoeg) verzameld en is niet up-to-date.

#### **Aanbevelingen**

- DGOO, RVB en afnemers: Streef naar een bredere (benutten van alle hoofddoelstellingen) en betere uitvoering FWR (toepassing en bekendheid bij afnemers en monitoring uitvoering).
- DGOO en RVB: Onderzoek welke kwaliteit verhogende maatregelen in het FWR kostenneutraal zijn en maak analyses in hoeverre een eventueel stuwende van het tarief het gevolg is van de ontwikkelingen in de markt etc. dan wel het

gevolg is van een prikkel in het systeem, en neem daarop passende maatregelen.

### 6.3 Regiotarieven zorgen voor administratieve vereenvoudiging en een stabiele voorspelbare situatie voor de afnemer

Binnen het kantorenstelsel wordt gewerkt met regiotarieven. Het regiotarief komt tot stand op basis van het kostprijsmodel van het RVB. Ieder jaar wordt een raming gemaakt van alle kosten die in de kantoorhuisvesting worden voorzien voor het lopende jaar en voor de komende vier jaar. Hierdoor kan een vijfjaars gemiddelde prijs worden berekend waaruit het jaarlijkse regiotarief voortvloeit. Aanpassingen vanwege onvermijdelijke prijsstijgingen kunnen ieder jaar leiden tot tariefaanpassing, waarbij het tarief wordt vastgesteld door de eigenaar (SG BZK) gehoord hebbende het Bestuurlijk Overleg Rijksvastgoed (bron: vaststellingsbesluit met verwijzing naar Verslag ICBR 2 december 2014).

De RVB-tarieven zijn inclusief energiekosten en inclusief overheveling gebruikerszaken naar het RVB. Hieronder vallen de kosten voor levering en transport elektriciteit, gas en stadswarmte, afkoop CO<sub>2</sub>, en energimanagement (bron: Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel Kantoren, hierin verwijzing naar: verslag ICBR, 26 mei 2015).

Met de komst van het regiotarief is de verrekening administratief veel eenvoudiger geworden. Het regiotarief wordt door enkele respondenten omschreven als een solidariteitstarief, waarbij de kosten gedragen worden door allen en een redelijk stabiele, voorspelbare situatie ontstaat voor zowel het RVB als de afnemers. Dit komt overeen met de conclusie van de ADR in hun Midterm review: "De introductie van het regiotarief per m<sup>2</sup> ter vervanging van de huurprijzen per pand is positief ervaren door de respondenten. Het regiotarief geeft rust en voorspelbaarheid met minder administratieve lasten voor gebruikers, vooral voor departementen en uitvoeringsorganisaties met meerdere locaties. Het voordeel van het gekozen."

Een handvol respondenten vraagt zich af of een vijfjaars gemiddelde prijs nog moet worden gehanteerd. Nu zit er volgens hen immers ruimte in de tarieven doordat er over 5 jaar wordt gemiddeld. Zij adviseren gebruik te maken van het werkelijke, jaarlijkse tarief.

Over de opbouw van het regiotarief is gezegd dat deze wel transparant is, maar niet begrijpelijk is voor de afnemers. Enkele afnemers benoemen dat zij het vreemd vinden dat zij het tarief niet kunnen controleren. Andere afnemers omschrijven het regiotarief als helder. De ADR stelt in haar Midterm review dat uit het onderzoek naar voren



komt dat afnemers (de ADR gebruikt het woord gebruikers) naar hun zin nog te weinig inzicht krijgen in de opbouw van de tarieven. Voor hen is het lastig om een relatie te leggen met de gedane investeringen en met de behaalde resultaten.

Het idee om met een verschil in tarieven te werken, is om de regio's buiten Den Haag en de Randstad voor afnemers aantrekkelijker te maken. De cijfers in tabel 1 laten zien dat tussen 2016 en 2020 het aandeel kantoren nog steeds rond de 60% in de Randstad is gesitueerd. Verder valt op dat Utrecht ondanks de landelijk gemiddelde krimp van -19% met 2% is gegroeid en de huisvesting in de provincies Noord- en Zuid-Holland fors is gekrompen (om en nabij -30%) en Den Haag met -13%. Ook is het prijsverschil tussen RVB-tarieven voor huisvesting buiten de Randstad en Den Haag gehalveerd.

In de quickscan Kantoren van 2017 wordt daarover gesteld: "(...) Daarnaast speelt dat door de ontwikkeling van de regiotarieven, die, als gevolg van de in 2016 uitgevoerde herfinancieringsoperatie, dichter bij elkaar zijn komen te liggen dan in de oorspronkelijke berekening het geval was, de prikkel is weggenomen bij de afnemers om voor een goedkoper huisvestingsalternatief buiten Den Haag of buiten de Randstad te kiezen. De keuze van de minister voor Wonen en Rijksdienst op 21 december 2016 om uitvoerende diensten die ressorteren onder BZK zoveel mogelijk buiten Den Haag te huisvesten, wordt door de departementen niet omarmd. Aangevoerd wordt dat het ook in het concernbelang van het Rijk is als uitvoeringsdiensten goed hun werk kunnen doen, waarvoor huisvesting dicht bij de beleidskern in veel gevallen wenselijk is. Door de afnemers en het RVB wordt er voor gepleit om pas na een grondige evaluatie eventueel te gaan tornen aan de huidige regio-indeling en om de keuze voor het afstoten van panden niet aan de politiek, maar aan het portfoliomanagement van het RVB over te laten."

Het onderzoeksteam komt tot dezelfde bevinding als in de quickscan en ziet dat een goed portfoliomanagement en onderbouwing met feiten voor afstoting altijd ondersteunend is bij het maken van afgewogen politiek-bestuurlijke keuzes, zoals dat in de afgelopen jaren ook met succes is uitgevoerd en ziet daarnaast geen reden voor een andere regio-indeling of tariefstelling te kiezen.

Door de investeringen in energiebesparende maatregelen en de besparing op energieverbruik bij één partij te beleggen, is het idee dat er een prikkel ontstaat bij het RVB om energiebesparende maatregelen toe te passen en energie te besparen. Het onderzoeksteam kan geen uitspraak doen of het beleggen bij één partij de prikkel is geweest om als RVB te investeren in energiebesparende maatregelen. Het RVB draagt immers zelf niet de kosten voor het energieverbruik. Deze worden doorberekend naar de afnemers. Overigens kan het onderzoeksteam wel concluderen dat het RVB energiebesparende en duurzaamheidsmaatregelen heeft genomen. Maar het is niet duidelijk of deze ingebouwde prikkel tot deze investeringen heeft geleid.

De kosten voor de diensten van de IDV's, de CDV's en de eventuele kosten voor investering in gedragsmaatregelen (behaviour), maken geen deel uit van het regiotarief. Ook de kosten van een GO en zijn of haar projectteam (bijvoorbeeld kosten voor verhuizingen, onderzoeken en grote bouwprojecten) vallen niet onder het regiotarief. Dit betekent dat afnemers de kosten voor vertragingen in masterplanprojecten en gedwongen of vrijwillige verhuizing apart moeten afrekenen. Zeker bij gedwongen verhuizing kan dit tot negatieve gevoelens leiden en soms zelfs verontwaardiging oproepen bij de afnemers. Daarnaast geven geïnterviewde gebruikers aan dat de kosten van de GO en het projectteam vaak als hoog worden ervaren. Afnemers benoemen dat zij lagere kosten zouden hebben als zij zelf voor de verhuizing zouden zorgen. De meeste respondenten geven aan dat zij de GO-kosten onderdeel zouden willen maken van het regiotarief. Door de GO-projectmanagementkosten onderdeel te laten zijn van het regiotarief, is tevens een oplossing gevonden voor de situatie in masterplanprojecten waarin nog geen afnemer van een rijksgebouw in beeld is. Een eventuele andere oplossing voor de kosten van (gedwongen) verhuizingen kan ruimere beschikbaarheid van frictieruimte zijn, waardoor het aantal (gedwongen) verhuizingen kan worden verminderd dan wel voorkomen.

De meeste respondenten vinden het logisch om doelstellingen als verduurzaming, onderdeel te laten zijn van het regiotarief. Anderen benoemen dat zij het regiotarief graag zuiver willen houden en nieuwe beleidsdoelstellingen buiten het regiotarief willen houden. Zij zouden het logisch vinden als voor nieuwe doelstellingen aparte financiering beschikbaar wordt gesteld.

Enkele respondenten bevelen aan om het regiotarief te benchmarken. Volgens hen is het niet duidelijk of het regiotarief wel of niet marktconform is. Het regiotarief is gestegen in de afgelopen jaren, net zoals de kwaliteit van de gebouwen, terwijl het aantal m2 is verminderd. Enkelen vragen zich af of de kwaliteit van de kantoren van het Rijk niet te hoog is. Hierop lijkt geen rem te zitten, aldus geïnterviewden. Anderen geven aan dat de hoge kwaliteitsnormen en de daarmee gepaard gaande kosten, niet altijd overeenkomen met de behoefte van de afnemers en gebruikers. Anderen benoemen juist dat de kwaliteit nog verbeterd kan worden. De afnemers hebben in de interviews en sessies overigens er geen blijk van gegeven dat zij het regiotarief te hoog zouden vinden. Dit laatste komt niet geheel overeen met de bevindingen tijdens de quickscan van 2017: "De overgang naar een systematiek van eenheidsprijzen stuit in de praktijk op de nodige weerstand. Doordat de functionele kwaliteit van de huisvesting uiteenloopt, maar alle afnemers binnen een regio wel hetzelfde tarief per m2 BVO betalen, ontstaat de indruk bij veel afnemers dat ze teveel betalen. Dit leidt voornamelijk niet tot verhuiswensen, maar wel tot aanvullende huisvestingswensen met betrekking tot kwalitatieve aspecten. Hierin schuilt het risico van een kostenverhogend effect."

### Bevindingen

- Het regiotarief heeft gezorgd voor administratieve vereenvoudiging.
- Het regiotarief heeft gezorgd voor een stabiele, voorspelbare situatie voor afnemer en het RVB.
- Het regiotarief heeft niet gezorgd voor een trek van organisaties naar de regio's buiten de Randstad. De financiële prikkel is te klein dan wel van ondergeschikt of nevengeschikt belang voor organisaties.
- Het huidige regiotarief lijkt voor zowel afnemers als het RVB niet te hoog te zijn.

### Aanbevelingen

- RVB: Benchmark het regiotarief en maak het regiotarief begrijpelijk voor de afnemers.
- DGOO: Onderzoek of de GO-projectmanagementkosten onderdeel kunnen worden van het regiotarief. Zeker bij gedwongen verhuizing wekt het veel wrevel bij de afnemers / gebruikers om deze kosten apart te verrekenen.
- DGOO en RVB: Onderzoek of kan worden gewerkt met een regiotarief dat is vastgesteld op basis van werkelijk kosten in plaats van de vijfjaars gemiddelde prijs.

## 6.4 Medegebruik wordt gewaardeerd

In deze paragraaf wordt medegebruik beschreven. Medegebruik is uitsluitend bedoeld voor het specialty stelsel in het oorspronkelijke ontwerp (en ook als zodanig beschreven in het vaststelling besluit specialties). De reden om in dit rapport aandacht te besteden aan medegebruik is dat medegebruik aan beide stelsels raakt. Aan de onderzoekers is gevraagd hier aandacht aan te besteden. In de interviews zijn door gebruikers die in beide stelsels zitten diverse waarnemingen met betrekking tot medegebruik gedeeld.

Het medegebruik wordt door alle gesprekspartners in deze evaluatie gezien als een nuttige aanpassing in het RHS. Vanuit de casuïstiek van de praktijk van de SPC's is een uniforme werkwijze gemaakt voor stelseloverstijgend gebruik door kantoren en specialties.

De definitie in strikte zin van medegebruik betreft medegebruik in (een pand van) het specialty stelsel. In een medegebruik situatie is er altijd één SPC als hoofdhuurder van het gehele complex. Van medegebruik is sprake indien leegstand binnen een specialty- wordt ingevuld door een andere kantoorgebruiker dan wel een andere specialty gebruiker. Hier zijn verschillende combinaties mogelijk. Daarnaast zijn er historisch gegroeide situaties zoals een *verzamel specialty* (meerdere spc huurders met het RVB als risicodragers leegstand), *gedeeld gebruik* (locaties met meerdere SPC's met eigen contracten) en *ongekend gebruik* (situaties van voor het stelsel dan met een zeer beperkte onderhuur (<250 m2 BVO). Een andere variant, die formeel niet onder medegebruik valt, is de situatie dat een rijksonderdeel dat

vanwege het primaire proces normaliter in een specialtypand zou worden gehuisvest, wordt ondergebracht in een rijkskantoor; bijvoorbeeld de thans voorziene huisvestingssituatie van het Openbaar Ministerie in een Rijkskantorencomplexgebouw in Utrecht. Dat is immers een rijkskantoor dat geschikt is voor meervoudig gebruik, er is dus niet in de strikte zin sprake van medegebruik of gedeeld gebruik.

Naast de individuele voordelen om in te huizen in een pand 'van het andere stelsel', of bij een andere specialty, kent het faciliteren van medegebruik als voordeel dat het eenvoudiger wordt om binnen de specialty- en kantorenportefeuille leegstand te vullen, zonder dat concurrentie tussen de deelstelsels ontstaat.

In 2017 is in het kader van het vaststellingsbesluit specialties een additionele kaderstelling gemaakt om de volgende twee knelpunten bij medegebruik, die in het kantorenstelsel waren gerezen, op te lossen:

- De beprijzingsmethodiek is voor een rijkskantoor en een specialty verschillend. Voor rijkskantoren geldt het regiotarief, voor specialties een prijs per rijksvastgoedobject (gebouw/complex).
- De risicoverdeling tussen het SPC en het RVB bij een specialty is anders dan bij een rijkskantoor. Bij rijkskantoren draagt het RVB het eindwaarde- en leegstandsrisico. Bij specialties ligt dat risico bij de SPC.

Naar aanleiding van de motie-Oskam die oproept financiering van leegstand in rechtbanken te voorkomen is met de (Raad voor de) Rechtspraak, (destijds) VenJ, het RVB en DGOO een set met afspraken opgesteld. Deze regelen het medegebruik binnen de huisvesting van de Rechtspraak. De ministers van VenJ en WenR hebben met deze afspraken ingestemd.

Het onderzoeksteam heeft, op basis van de aangeleverde documentatie, beperkt inzicht gekregen in de mate waarin sprake is van medegebruik en verloop hiervan door de jaren heen. DGOO meldt dat medegebruik sinds de inwerkingtreding van het RHS is toegenomen. De Quick Scan Specialties vermeldt positieve geluiden met betrekking tot de duidelijke kaders voor medegebruik. In de Midterm review en de Quick Scan Kantoren, worden geen uitspraken gedaan over medegebruik.

DGOO heeft de onderzoekers laten weten dat er geen gegevens beschikbaar zijn over medegebruik door specialties in kantoren. Met betrekking tot medegebruik in specialty panden hebben de onderzoekers deze gegevens ontvangen:

- Kantoren in specialty: 11.000 m<sup>2</sup> (van de circa 2.000.000 m<sup>2</sup>) € 2,16 miljoen kosten.
- Specialty in specialty: 3.000 m<sup>2</sup> € 0,8 miljoen kosten.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ten aanzien van de hoeveelheid medegebruik is er verschil tussen de feitelijke inhuizing van partijen in panden en de gegevens zoals die vanuit medegebruik blijken. Dit komt doordat bij

Medegebruik is, in relatie tot het totaal aantal BVO van het stelsel, marginaal. Afnemers uit het kantorenstelsel ervaren bij medegebruik in het specialtystelsel voordelen. Door geïnterviewden wordt als voorbeeld genoemd het normenkader dat binnen kantoren te strikt gehandhaafd wordt, waardoor de specifieke gebruikerswensen en/of functionaliteiten niet gehonoreerd worden. SPC's die vanuit het specialtystelsel medegebruik in het kantorenstelsel hebben, ervaren als voordeel de standaard en flexibele kantoorfaciliteiten; een flexibel verzamelkantoor is bijvoorbeeld een prima verzamelbasis voor inspecteurs die slechts één dag per week op kantoor zijn. Als nadeel wordt genoemd dat de SPC dan ook 100% moet passen binnen de regels van het kantorenstelsel, wat kan schuren met de specifieke werkzaamheden. De eerdergenoemde inspecteurs hebben allen dienstauto's en reizen niet met openbaarvervoer, wat andere eisen stelt aan het aantal beschikbare parkeerplaatsen per fte en dito laadpalen. Hier kan worden opgemerkt dat ook binnen het kantorenstelsel via een zogenoemde 'specifieke ruimtebehoefte' dergelijke aanpassingen kunnen worden gerealiseerd.

SPC's, die gebruik maken van medegebruik in het kantorenstelsel, geven aan dat de strikte handhaving van de normen een reden is om een volgende keer niet meer voor medegebruik in het kantorenstelsel te kiezen.

Geïnterviewden geven aan dat bij medegebruik bij kantoren meer mogelijk is dan wordt toegestaan. De belangrijkste reden waarom specifieke functionaliteiten afgewezen worden, is het exploitatiecriterium 'herbruikbaarheid van een kantoorpand/complex na verlaten van het pand'. In de Midterm review is aangegeven dat met meerdere profielen in kantoren gewerkt zou kunnen worden. Mede gezien het feit dat geen cijfers beschikbaar zijn over het gebruik van specialties in kantoren, kunnen de onderzoekers niet inschatten welk effect het werken met meerdere profielen kan hebben.

Geïnterviewden stellen dat medegebruik in een specialtylocatie voor de gebruiker voordelen kent, omdat de huurprijs bij specialties lager is (de panden zijn vaak ouder en minder gerenoveerd). De gebruiker staat centraal; de specialties bieden vaak services op maat (eigen CDV facilities, receptiebalie en beveiliging) die bijvoorbeeld door keten partners als een voordeel wordt ervaren. Het beeld uit de interviews is dat steeds vaker gezocht wordt naar gezamenlijke huisvesting. Ook wordt gezocht naar samenwerking buiten de stelsels, zoals tussen de IND en het COA (een eigen vastgoedhoudende dienst). Geïnterviewden melden dat er vraag is naar gezamenlijke huisvesting op basis van functionaliteit. Denk daarbij bijvoorbeeld aan publieksfuncties van de Belastingdienst, IND en RvdK of wapenkamers. Op deze

---

invoering stelsels/medegebruik is afgesproken dat al bestaande situaties niet zouden worden aangepast aan de medegebruikafspraken. Dit speelt bij JenV bijvoorbeeld bij de Rechtspraak waar er onderhuursituaties zijn.

manier kan eventueel bespaard worden op kosten voor bijvoorbeeld beveiliging. Een tweede voorbeeld van medegebruik op basis van functionaliteit is het rijksinspectiekantoor in Zwijndrecht, waar Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Inspectie SZW werken. Opgemerkt wordt dat deze initiatieven niet vanuit het RVB ontstaan, maar vanuit de specialties zelf.

De doorberekening van kosten naar medegebruik-bewoners wordt benoemd als een extra administratieve lastendruk voor de SPC die een medegebruiker 'host' via onderhuurcontracten. De samenwerking, financiering van kosten van leegstand en vermindering van leegstand worden als positief ervaren.

In de Quick Scan Specialties wordt aangegeven dat met betrekking tot medegebruik bij de rechtspraak een tussentijdse evaluatie heeft plaatsgevonden. In deze notitie wordt geconcludeerd dat bij niet gerenoveerde panden medegebruik leidt tot een exploitatiewinst. Bij nieuwe of gerenoveerde panden ontstaat een tekort. Er wordt een voorstel gedaan voor de verrekening van kosten voor medegebruik: *"(..) Pas alle huidige medegebruik contracten zodanig aan dat de SPC de werkelijke kosten krijgt vergoed, bestaande uit de gebruiksvergoeding en de genormeerde energiekosten van de m2 van het medegebruik. Daarmee wordt recht gedaan aan het principe dat het regiotarief een afspiegeling is van de gemiddelde kantoorkosten van de betreffende regio en is tevens een solide werkwijze bewerkstelligd die tekorten voorkomt zoals in Breda, Den Bosch en mogelijk Arnhem of Amsterdam. (..)"* Het onderzoeksteam heeft geen besluit of managementreactie aangetroffen waaruit blijkt of de medegebruikregeling is aangepast op basis van bovenstaand voorstel. In de gesprekken is niet naar voren gekomen dat op dit moment een urgent issue rond medegebruik speelt dat opgepakt moet worden.

#### **Bevindingen**

- Medegebruik is een goed voorbeeld van hoe de casuïstiek vanuit de praktijk van de SPC's een uniforme werkwijze is gemaakt die stelseloverstijgend werkt.
- Medegebruik werkt sterk administratieve lasten verhogend. De realisatie tot nu toe van medegebruik van een specialty in een specialty en van kantoren in een specialty is marginaal. Verder noemen de geïnterviewden veel obstakels die ze tegenkomen bij medegebruik, waardoor het potentieel niet benut wordt. Zonder een verdere aanpak van deze obstakels zal het medegebruik niet doelmatig en doeltreffend worden.

## 6.5 De structurele overvraag in de uitvoering, planning en prioritering is een stelselvraagstuk

In alle gesprekken door beide evaluaties heen wordt het capaciteitstekort van het RVB genoemd als knelpunt in de uitvoering. Jaarlijks is dit een terugkerend gespreksonderwerp in de driehoek Eigenaar SG – opdrachtgever DGOO – opdrachtnemer RVB. De onderzoekers gaan niet mee in het beeld dat af en toe naar voren komt dat een verruiming van de capaciteit bij het RVB de oplossing zou zijn. Uit de gesprekken en documenten komen een aantal verbeterpunten die voorafgaan aan de capaciteitsvraag en wordt hieronder toegelicht.

Het beeld uit alle gesprekken en sessies is dat alle partijen vanuit hun eigen perspectief een lijst aan doelen, wensen, eisen en prioriteiten hebben, maar dat gezamenlijke prioritering stelselbreed en stelselspecifiek niet plaatsvindt.

Verschijningsvormen waar niet wordt geprioriteerd zijn bijvoorbeeld:

- De prioritering vanuit beleidsactiviteiten DGOO is niet helder. In de beleidsbrieven van DGOO wordt jaarlijks een andere indeling en insteek teruggevonden. De onderzoekers vinden niet terug hoe dit is uitgewerkt. De thema's zijn op hoofdlijnen en niet richtinggevend en niet sturend genoeg voor een gemeenschappelijk stelselbrede en/of stelselspecifieke programmering en prioritering.
- De prioritering vanuit de GO-trajecten in het kantorenstelsel is niet helder op stelselniveau terug te vinden.
- De prioritering van de RVB-capaciteit loopt vooral binnen het RVB en de eigenaarslijn. Binnen het RVB vinden de afwegingen per project of per pand plaats. Met Ambitieweb is een goede start gemaakt om aan te sluiten bij de ambities van de stelsels.
- In het kantorenstelsel is geen eenduidige visie op innovatie en daarmee geen prioritering/programmering op de wijze waarop experimenten, naar pilot, naar scale-up in beheer worden gebracht. Veel geïnterviewden geven aan dat de innovaties vaak zitten op de interface tussen vastgoed, ICT en gedrag, waarbij de primaire aandacht in het stelsel uitgaat naar huisvesting. De stap om van een geslaagde pilot naar een standaard service te brengen, is lastig als het binnen de reguliere lijnen wordt ingebracht en de daarmee gepaard gaande doorlooptijden. Veel geïnterviewden geven aan dat juist deze lange doorlooptijden ten koste gaan van de innovatiekracht. Terwijl innovaties veel meer gedijen in een omgeving van snelheid en kleinschaligheid, een geslaagde pilot en dan naar een rijksbrede toepassing.

### **Het verrichten van aanpassingen zorgt in de hele uitvoeringsketen voor administratieve lasten en lange doorlooptijden.**

Het laten uitvoeren van aanpassingen zorgt in de hele uitvoeringsketen (RVB, IDV's, CDV's, GO's en afnemers) voor veel administratieve lasten en lange doorlooptijden. Daarbij gaat veel tijd en capaciteit zitten in de constante aanpassing van de dertien

masterplannen. Daarnaast zijn er als gevolg van een kabinetswisseling altijd nieuwe politieke opdrachten, daaraan gekoppelde (nieuwe) behoeften en dus VtW's. Dat betekent dat veel capaciteit zich richt op planning, herplanning, prioritering, budgettering en afstemming met de ketenpartners (RVB, DGOO, ICBR, ICFH, afnemers, CDV's en IDV's) en dito verhuisbewegingen. Wanneer er sprake is van weinig frictieruimte en verhuizingen leidt dat tot veel misnoegen in het stelsel.

## 6.6 De administratieve en bestuurlijke lasten kunnen verlaagd en vereenvoudigd worden

Hoewel de administratieve lasten zijn verlaagd door de invoering van het regiotarief, nemen deze ook weer toe. Dat heeft verschillende oorzaken, waaronder:

- Het regiotarief en de kostenopbouw van de betrokken organisaties.
- Het laten uitvoeren van werkzaamheden zorgt in de hele uitvoeringsketen voor administratieve lasten en lange doorlooptijden.
- Medegebruik leidt tot een verhoging van de administratieve lasten.

### **Het regiotarief en de kostenopbouw van betrokken organisaties**

Het regiotarief is niet 'all-in'. Dit betekent dat in de uitvoering de afnemer niet alleen het regiotarief betaalt als vergoeding voor de kantoorruimte, maar er nog extra kosten bijkomen. In de praktijk is er een behoorlijke administratieve lastendruk bij de GO's als bij de afnemers voor het ramen, berekenen en doorbelasten van kosten.

De onderdelen die niet in het regiotarief zijn meegenomen betreffen:

- De CDV en IDV-tarieven verschillen per IDV- CDV. Als argument wordt gebruikt dat deze tarieven een andere rekeneenheid hebben. IDV-P's belasten door o.b.v. m2 bvo. De CDV's gebruiken verschillende grondslagen: m2 bvo en fwte. De IDV's en CDV's zijn pandgebonden. Dit betekent dat een organisatie met meerdere panden met meerdere tarieven moet werken en de kosten voor CDV's en IDV apart worden doorbelast.
- De producten van de dienstverleners (CDV's en IDV's) zijn opgenomen in de Rijksproductendienstcatalogus (RPDC's) en worden jaarlijks worden herzien/aangevuld. Bij CDV's loopt de besluitvorming daarover via het LFMO. De producten staan in de RPDC vergelijkbaar opgeschreven en de prijs voor een soortgelijk product kan verschillen vanwege een andere kostenbouw van de betreffende dienstverlener.
- De projectmanagementkosten van masterplanprojecten zijn nu niet in het regiotarief meegenomen. Voor de uitvoering van masterplanprojecten moeten aanvullende opdrachten verstrekt worden. Voor de GO's geldt ook dat de kosten per GO verschillen doordat deze uit verschillende organisaties afkomstig zijn.



- De kosten van 'onvrijwillige' masterplanprojecten (inclusief de projectmanagementkosten) komen ten laste van de gebruiker, ondanks het feit dat ze hier niet om vraagt en de kosten niet begroot en niet geraamd zijn.

#### **Bevindingen**

- De bestuurlijke en administratieve lasten nemen geleidelijk aan toe. Tussentijdse alertheid om processen aan te passen helpen om dit hardnekkige vraagstuk actief aan te pakken.
- Ondanks de centralisaties bij de dienstverlening van de CDV's en de IDV's is nog geen uniform tarief voor de facilitaire en pandgebonden ICT-dienstverlening vastgesteld. Dit komt onder andere doordat de dienstverleners niet met uniforme producten werken (de IDV-P's) en een verschillende kostenopbouw hebben.

#### **Aanbeveling**

- Hele stelsel: Onderzoek hoe de cycli beter op elkaar af te stemmen zijn. Bij het aantreden van een nieuw kabinet komen er altijd politieke opdrachten bij die leiden tot veel VtW's. Daarnaast worden de masterplannen om de vijf jaar herzien. De aangepaste dertien masterplannen hebben dan een vervolg in Kamer, wat leidt tot allerlei aanpassingen. Dat maakt dat er in feite constante aanpassingen zijn in de masterplannen. De vraag is of de cyclus van de masterplannen van vijf jaar reëel is ten opzichte van de hoeveelheid VtW's.

## **6.7 Breng de informatievoorziening naar een hoger niveau**

Wat goed op orde is, is de basisinformatie met betrekking tot de operationele informatievoorziening (de masterplanrapportages, de jaarverslagen van het RVB en de JBR). Dit betreft vastgoedinformatie over onder andere de leegstand, BVO en tarieven. Deze informatie wordt gemonitord en in de rapportages wordt weergegeven wat de ontwikkelingen zijn.

- De leegstand wordt gemonitord in de masterplanrapportages.
- De BVO wordt gemonitord in de masterplanrapportages.
- In de JBR wordt over het kantorenstelsel gerapporteerd uit de geaggregeerde informatie uit de masterplanrapportages.

Gedetailleerde informatie is ook beschikbaar binnen het RVB over projectvoortgang en uitputting. De vastlegging is sterk gerelateerd aan de sturing op het primaire proces. Beleidsvragen vragen een ander soort informatie. Er is weinig overkoepelende informatie en dat kan niet voor ieder beleidsterrein worden bijgehouden, maar wel voor politieke of specifieke vraagstukken ad-hoc gegenereerd worden. Sinds de fusie richt de aandacht zich op de harmonisatie en minder op de optimalisering.

De tactisch strategische informatie met leerpunten dan wel realisatie van beleidsdoelen zijn minder beschikbaar binnen het stelsel. Bijvoorbeeld:

- Uit de VtW's wordt geen rode draad rapportage gemaakt.
- De escalaties worden niet zichtbaar bijgehouden met jaarlijks overzicht en leerpunten.
- Monitoring en realisatie van FWR-kaders.
- Aan aanbevelingen uit eerdere evaluaties wordt geen zichtbare opvolging gegeven (managementreactie, besluit).
- In de masterplanprojecten worden evaluaties beperkt meegenomen bij de vervolgstappen.
- Informatie over de realisatie van beleidsdoelen.

In de beleidsbrieven van DGOO wordt de monitoring en informatievoorziening vanaf 2018/2019 geagendeerd als een aandachtspunt. Op stelselniveau heeft het RVB een start gemaakt met geaggregeerde monitoring en informatievoorziening en optimalisering. Met de monitoring binnen het RVB van alle MOIP's/Jaaropdrachten is in 2020 een start gemaakt net als met ambitieweb. Het onderzoeksteam heeft in het rapport reeds een aantal bevindingen gedaan en aanbevelingen aangereikt die aansluiten bij deze paragraaf in de paragrafen 4.4, 5.5 en 6.3.

#### **Bevinding**

- In de ontwikkeling van ruimtenormering naar kwaliteitsnormen zijn de informatiesystemen van het RVB nog niet helemaal toegerust.

#### **Aanbevelingen**

- DGOO en RVB: Formuleer meetbare en evalueerbare doelstellingen (SMART) en indicatoren die meerjarig systematisch gemeten worden, inclusief de beleidsdoelen die later aan het stelsel worden toegevoegd.
- Hele stelsel: Het zorgen voor een structurele informatievoorziening op de doelen en/of indicatoren is voor alle betrokkenen een randvoorwaarde om passende keuzes te kunnen maken en de ontwikkelingen en voortgang (beter) te kunnen volgen.

# Bijlage 1: Aanleiding, vraagstelling en aanpak

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de aanleiding van het onderzoek, de vraagstelling en de aanpak. Achtereenvolgens komt de aanleiding en de vraagstelling aan de orde. Vervolgens komt de clustering naar thema's aan de orde op basis van de deelvragen en de scope van het onderzoek.

## Aanleiding en vraagstelling

Per 1 januari 2016 is het nieuwe Rijkshuisvestingstelsel<sup>5</sup> ingegaan. Bij de inwerkingtreding van het Rijkshuisvestingstelsel voor 'Kantoren' (2016) en 'Specialties' (2017) is in de vaststellingsbesluiten een evaluatie toegezegd na respectievelijk uiterlijk 5 en 3 jaar. Deze opdracht geeft invulling aan deze toezeggingen.

In de opdrachtformulering is de volgende centrale vraag geformuleerd:  
*Evalueer het Rijkshuisvestingsstelsel 2016, en specifiek voor het deelstelsel Kantoren en het deelstelsel Specialties, zodanig dat:*

1. *Doelmatigheid en doeltreffendheid op de uitgangspunten<sup>6</sup> (bestuurlijke en administratieve vereenvoudiging, doelmatigheid en risicoverdeling) en voor de hoofdelementen van Specialties vastgesteld wordt.*
2. *Verbetervoorstellen voor de toekomst geformuleerd worden.*

Bij het onderwerp 'de verantwoordelijkheid in het stelsel' noemen de geïnterviewden vaak termen als: kadersteller, sturen via normering, monitoren van beleidsdoestellingen of het inrichten van de governance. Er worden verschillende definities gehanteerd door bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer en Audit Dienst Rijk, Raad voor openbaar bestuur en NSOB.

De onderzoekers sluiten aan bij de binnen DGOO gebruikte definitie (Systeemverantwoordelijkheid bedrijfsvoering BZK, 2016 in deze notitie wordt systeemverantwoordelijkheid als synoniem gebruikt voor stelselverantwoordelijkheid), die de volgende onderdelen kent:

---

<sup>5</sup> Overall waar Rijkshuisvestingstelsel of stelsel in enkelvoudige vorm staat, worden categorieën in het rijkshuisvestingsstelsel zoals Rijkshuisvestingsstelsel Kantoren en Rijkshuisvestingsstelsel Specialties bedoeld.

<sup>6</sup> Naast de uitgangspunten worden ook de tussentijdse beleidswijzigingen aangegeven die van invloed zijn op de uitgangspunten, bijvoorbeeld op het gebied van duurzame energie of andere rijksbrede kaders en normen.

De stelselverantwoordelijkheid houdt in:

- Bepalen van het doel en de actoren van het systeem.
- Stellen van regels (kaders) voor de inrichting van het systeem.
- Houden van toezicht (monitoren) op de goede uitvoering door actoren in het systeem.
- Het plegen van interventies om een goede uitvoering te bevorderen.
- Aanspreken actoren op hun verantwoordelijkheden en zo nodig en mogelijk ingrijpen in het systeem.
- Periodiek evalueren van het systeem.

Al deze onderwerpen zijn doorlopen in dit rapport om een beeld te geven over de wijze waarop DGGO haar stelselverantwoordelijkheid heeft vormgegeven. Meer specifiek zijn daar voor het kantorenstelsel in de opdrachtformulering de volgende deelvragen aan gekoppeld:

- *Hoe kan er optimaal vorm worden gegeven aan de huisvestingsopgave in de komende jaren in een dynamische politiek-bestuurlijke omgeving, waarbij beleidsambities op aanpalende terreinen direct doorwerken op het RHS 2016 (b.v. de verduurzamingsopgave voor het rijksvastgoed en de inzet van publiek vastgoed ten gunste van de sociale opgave die het Rijk vervult)?*
- *In hoeverre draagt het stelsel bij aan verdere stappen op weg naar een "grenzeloos, samenwerkende Rijksoverheid"?*
- *Is de stelselverantwoordelijkheid van DGGO zodanig ingericht dat er aan de behoeften van gebruikers op het gebied van huisvesting op een doelmatige manier wordt tegemoetgekomen?*
- *Wie borgt de randvoorwaarden en de uitvoering van procesafspraken? Wie bewaakt, op welke wijze en in welke mate de naleving van de kaders (FWR, TPAW, NkBR)*
- *Hoe verloopt de samenwerking tussen organisaties die gebruik maken van beide deelstelsels?*
- *Governance-vraagstukken, zoals:*
  - *De positie van CDV's en IDV-p's in het RHS 2016. Hoe ervaren dienstverleners en leveranciers de werking van het stelsel?*
  - *De positie van GO's in het RHS 2016. Bijvoorbeeld het proces van accordering van offertes voor uitvoering van masterplan-projecten (o.a. GO-projectmanagementkosten en inzet van CDV en IDV-p). De gebruikers van het rijkskantoor waar een uitvoeringsproject plaatsvindt, gaan er vaak vanuit dat zij – omdat zij de kosten betalen – moeten instemmen met een offerte voordat werkzaamheden worden verricht. De GO's zijn daarentegen van mening dat zij weliswaar de offerte bespreken met de gebruikers vanwege de betaalverplichting van gebruikers, maar dat zij zelf uiteindelijk de offerte goedkeuren.*
- *Is de toepassing van het RHS 2016 in de loop der jaren gewijzigd? Is er meer ruimte voor inbreng van betrokkenen?*

Om ervoor te zorgen dat de deelvragen ook in de omgeving van het stelsel kunnen worden geplaatst zijn deze deelvragen geclusterd aan de hand van de volgende thema's:

- Context en toekomst.
- Uitgangspunten en randvoorwaarden.
- Governance en bestuurbaarheid (w.o. financierbaarheid, korte en lange termijn etc.).
- Rollen en verantwoordelijkheden.

- Samenwerking en relaties.
- Toepassing en uitvoerbaarheid.

### **Scope en tijdsafbakening**

Het onderzoek is uitgevoerd over de categorieën Kantoren en Specialties van het RHS, en niet de categorieën Defensie en Bijzondere Specialties. Dit rapport gaat over de Kantoren.

De evaluatie is geen advies voor de herinrichting van het stelsel. De evaluatie is meer het opmaken van de stand van zaken, waarbij het onderzoeksteam terugkijkt naar het verleden als ook lering trekt voor de toekomst. Daarbij kijkt het onderzoeksteam naar:

- Activiteiten en de praktijk van RHS in het verleden. Daarbij gaat het om het helder krijgen van de context, uitgangspunten en ontwerpcriteria van het stelsel centraal met de daaraan gekoppelde monitoring dan wel prestatie-indicatoren en welke veranderingen en aanpassingen zijn er gedaan in het stelsel.
- De huidige activiteiten en praktijk, wat zicht geeft op de actuele kwesties en vraagstukken.
- Op de vragen en uitdagingen in de toekomst.

Dat leidt tot conclusies en aanbevelingen op:

- Optimalisatie van het huidige stelsel.
- Aanpassing en blijvende impact op het huidige stelsel, dan wel;
- Een fundamentele impact op het stelsel.

De onderzoeksperiode loopt voor Kantoren: van 1 januari 2016 tot 1 juli 2020.

## Aanpak

De conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek zijn gebaseerd op een documentenstudie (beschikbare en nadere opgevraagde informatie), vijfenveertig interviews, drie input sessies, waarvan één met kantoren, en drie reflectiesessies waarbij de bevindingen van de interviews en documentenstudie nader zijn verdiept (zie ook bijlage 4: overzicht van de interviews, bijlage 5: sessies en bijlage 6: overzicht gebruikte en geraadpleegde bronnen).

Op deze wijze heeft het onderzoeksteam de bestaande onderzoeken gekoppeld aan de huidige vraagstelling dan wel aangevuld nadere feiten op basis van de opgevraagde informatie. In feite worden dan de zaken die al onderzocht zijn hergebruikt. Vervolgens zijn die feiten aangevuld met de beelden van de individuele interviews en zijn de conclusie en aanbevelingen in de groepsessies ter toetsing en verdieping.

Het onderzoek is gestart in half augustus 2020 gestart met de voorbereiding waarbij de interviews, groeps- en reflectiesessies zijn uitgevoerd tot en met de eerste week van december. In de periode december–januari is het rapport geschreven.



Figuur 7: Tijdsverloop in het onderzoek

### Analysemodel doelmatigheid en doeltreffendheid

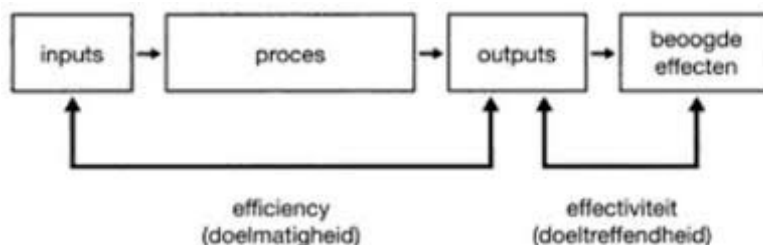
De wettelijke basis voor beleidsevaluaties en de vorm waarin dat plaats moet vinden ligt vast in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2018 (RPE 2018). In de RPE worden doelmatigheid en doeltreffendheid als volgt gedefinieerd:

- *Doelmatigheid*: de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd.
- *Doeltreffendheid*: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd.

De onderzoekers hebben bij aanvang van het onderzoek aangegeven te willen voortbouwen op het analysemodel dat in de 'Beleidsdoorlichting Kwaliteit Rijksdienst 2014-2018' is gebruikt. Op basis van de beschikbare informatie is het model vereenvoudigd in de stuurgroep van 23 november 2020 en is het analysemodel aangepast op basis van de volgende leidende principes:

- Zoek aansluiting bij de ter beschikking gestelde documentatie.
- Volg een logische en navolgbare werkwijze/redeneerlijn, en;
- Houd het simpel.

Dit analysemodel voor doelmatigheid en doeltreffendheid is als volgt ingericht:



	Inputs	Proces	Outputs	Beeoogde Effecten
<i>Gebruikte terminologie in de documentatie en de opdrachtformulering.</i>	<i>Doelen</i>	<i>Indicatoren</i>	<i>Gevolgen</i>	<i>Effecten op het stelsel</i>

Analysemodel	Inrichting
<b>Doelen RHS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het concernbelang staat voorop.</li> <li>Doelmatigheidsprikkels worden versterkt.</li> <li>Bestuurlijke en administratieve vereenvoudiging.</li> <li>Evenwichtiger risicoverdeling.</li> </ul> <p>2011 Brief Donner Regionale werkgelegenheid monitoren/ Krimpgebieden</p> <p><b>Bevordering van de eenheid, kwaliteit en efficiëntie van huisvesting</b></p>
<b>Doelen Kantorenstelsel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het concernbelang staat voorop.</li> <li>Doelmatigheidsprikkels worden versterkt.</li> <li>Bestuurlijke en administratieve vereenvoudiging.</li> <li>Evenwichtiger risicoverdeling.</li> </ul> <p><i>Uitgangspunten RHS Kantoren:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Departementen sturen op volume en regio van hun huisvesting.</li> <li>Huisvestingsbudgetten blijven bij de departementen.</li> <li>Aanscherpen kaderstelling van de huisvesting.</li> <li>Eenvoudige beprijzingsmethodiek Kantoren</li> <li>Centraal leegstandsbeheer kantoren.</li> <li>Opdrachtgeverschap voor rijkskantoren.</li> </ul> <p><b>Bron: Vaststellingsbesluit 2016</b></p>
<b>Indicatoren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Leegstandsbeheer <ul style="list-style-type: none"> <li>m2 BVO</li> <li>Leegstand</li> </ul> </li> <li>Regiotarieven per m2 vloeroppervlak BVO voor kantoren;</li> <li>Te besparen op kosten kantoorhuisvesting: € 136 mln.</li> </ul>
<b>Gevolg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Besparing op huisvestingskostenter grootte van € 136 mln. Per jaar vanaf 2020, in samenhang met de Masterplannen;</li> <li>Lagere administratieve en bestuurlijke lasten voor Rijksvastgoedbedrijf en departementen/diensten.</li> </ul>
<b>Effecten</b>	<p>Een kostenbewuste, dienstverlenende en slagvaardige overheid</p>

Figuur 8: Analysemodel



## Bijlage 2: Tabellen, figuren en afkortingen

### Tabellen

<i>Tabel 1</i>	Kantoren meerjarig verhuurd bvo m2 X 1000 relatief en absoluut
<i>Tabel 2</i>	Omvang RHS
<i>Tabel 3</i>	Omvang Kantoren in Den Haag, Randstad en Overig Nederland
<i>Tabel 4</i>	Kostprijsmodellen versie vastgesteld voor regiotarief
<i>Tabel 5</i>	Meerjarige ontwikkeling omvang
<i>Tabel 6</i>	Beroep op de leenfaciliteit per jaar in miljoen euro's
<i>Tabel 7</i>	Totale gebruiksvergoeding in miljoenen euro's
<i>Tabel 8</i>	Ontwikkeling regiotarieven in €/m2 bvo
<i>Tabel 9</i>	Uitgaven en structurele besparing in het jaar 2020 ten opzichte van 2015
<i>Tabel 10</i>	Ontwikkeling aan rijksambtenaren per jaar in fte's
<i>Tabel 11</i>	Vergelijking quickscan en ADR onderzoek
<i>Tabel 12</i>	Overzicht VtW's voor 2019

### Figuren

<i>Figuur 1</i>	Categorieën Rijkshuisvesting
<i>Figuur 2</i>	Governance RHS
<i>Figuur 3</i>	Verschil kantoren- en specialtystelsel
<i>Figuur 4</i>	Tijdlijn RHS
<i>Figuur 5</i>	Leegstand percentage
<i>Figuur 6</i>	Leegstand m2 bvo
<i>Figuur 7</i>	Tijdsverloop in het onderzoek
<i>Figuur 8</i>	Analysemodel (zie bijlage 1: Uitwerking ingerichte model)

### Lijst van veel gebruikte afkortingen

<i>ADR</i>	Audit Dienst Rijk
<i>AGW</i>	Activiteitsgericht werken
<i>BOR</i>	Bestuurlijk Overleg Rijksvastgoedbedrijf
<i>BVO</i>	Bruto vloeroppervlakte
<i>CDV</i>	Concern Dienstverlener
<i>CfPB</i>	Center of People and Buildings
<i>COA</i>	Centraal orgaan opvang asielzoekers
<i>DJI</i>	Dienst Justitiële Inrichtingen
<i>DOR</i>	Departementale ondernemingsraad
<i>DPFMO</i>	Design, Build, Finance, Maintain and Operate
<i>COVID</i>	Coronavirus disease 2019
<i>DGOBR</i>	Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk = DGOO
<i>DGOO</i>	Directoraat-generaal Overheidsorganisatie

<i>DICTU</i>	Dienst ICT Uitvoering
<i>EMA</i>	European Medicines Agency
<i>EMU</i>	Europese Monetaire Unie
<i>FM-H</i>	Facilitair Management Haaglanden
<i>FWR</i>	Fysieke Werkomgeving Rijk
<i>FWTE</i>	FWR Werkplek Tel-Eenheid
<i>GO</i>	Gemandateerd opdrachtgever
<i>GOR</i>	Groepsondernemingsraad Rijk
<i>IDV</i>	ICT-Dienstverlener
<i>IDV p</i>	ICT- Dienstverlener pand
<i>IDV g</i>	ICT-Dienstverlener gebruiker
<i>ICBR</i>	Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk
<i>ICHF</i>	Interdepartementale Commissie Huisvesting Facilitair
<i>ICRV</i>	Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed
<i>IND</i>	Immigratie Naturalisatie Dienst
<i>iKTO</i>	Rijksbrede intern klanttevredenheidsonderzoek
<i>JBR</i>	Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk
<i>KBOR</i>	Klankbordgroep BOR
<i>LFMO</i>	Landelijk Facilitair Management Overleg
<i>MOIP</i>	Meerjarig Onderhouds en Investerings Plan
<i>NSOB</i>	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
<i>NVWA</i>	Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit
<i>RHS</i>	Rijkshuisvestingsstelsel
<i>ROP</i>	Regionaal ontwikkelingsprogramma
<i>RPE</i>	Regeling periodiek evaluatieonderzoek
<i>RSO</i>	Rijksschoonmaakorganisatie
<i>RVB</i>	Rijksvastgoedbedrijf
<i>RvdK</i>	Raad voor de Kinderbescherming
<i>RvdR</i>	Raad voor de Rechtspraak
<i>RWS</i>	Rijkswaterstaat
<i>SMART</i>	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
<i>SSO</i>	Shared Service Organisaties (SSO)
<i>SSO-CFD</i>	Belastingdienst-Centrum voor facilitaire dienstverlening
<i>SSC-ICT</i>	Shared Service centrum ICT (SSC-ICT), de SSC-DJI en RWS
<i>SSC-ICT BD</i>	Shared Service centrum ICT Belastingdienst
<i>TPAW</i>	Tijd, Plaats en Apparaatsonafhankelijk Werken (TPAW)
<i>VtW</i>	Verzoek tot wijziging
<i>SPC</i>	Single Point of Contact
<i>SROI</i>	Social Return on Investment
<i>SGO</i>	Secretarissen-Generaal Overleg

## Bijlage 3: Definities

<i>Afnemers</i>	De ministeries die gebruik maken van de rijkshuisvesting in het kantorenstelsel.
<i>Afnemersberaad</i>	De interdepartementale commissie faciliteiten en huisvesting (ICFH) die als zodanig fungeert (zie artikel 9 convenant DGOO-departementen).
<i>Bestuurlijk Overleg Rijksvastgoed (BOR)</i>	Het gremium waar opdrachtgevers, kaderstellers en opdrachtnemer elkaar treffen over het functioneren van het Rijksvastgoedbedrijf. Deelnemers zijn: SG BZK (voorzitter / eigenaar), dgRVB (opdrachtnemer), dgOO (kadersteller rijkshuisvestingsstelsel), Centraal opdrachtgever kantoren, SG Defensie (grote opdrachtgever), dg Ruimte en Water (vz ICRV / beleidsbepaler), pSG JenV (grote opdrachtgever specialities) en dFEZ BZK (financieel deskundige).
<i>Centraal opdrachtgever</i>	Degene binnen de rijksdienst, niet zijnde OBR die als vertegenwoordiger van het collectief van de afnemers van kantoren, in casu de leden van de ICBR, de afnemers en gemandateerd opdrachtgevers vertegenwoordigt.
<i>Eigenaar</i>	De binnen het betrokken ministerie aangewezen verantwoordelijke voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap (Staatscourant 2012, Nr. 20668, 15 oktober 2012), zijnde de Secretaris-Generaal BZK.
<i>Gebruiker</i>	De organisatie en/of de feitelijke gebruiker van rijkshuisvesting
<i>Gemandateerd opdrachtgever</i>	Een door DGOBR aangewezen departementen onderdeel dat invulling geeft aan de opdrachtgevers rol voor de totstandkoming van een rijkskantoor (zie pagina 34 van het rapport 'Governance Rijksvastgoedbedrijf').
<i>Kadersteller</i>	De directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk die systeemverantwoordelijk is voor het rijkshuisvestingsstelsel en de daartoe behorende beleidskaders en nadere regelingen.
<i>Kantoor</i>	Een rijksgebouw is een kantoor indien deze aldus is opgenomen in de pandenlijst.
<i>Opdrachtnemer</i>	De eindverantwoordelijke binnen het agentschap (Staatscourant 2012, Nr. 20668, 15 oktober 2012), zijnde de Directeur-Generaal Rijksvastgoedbedrijf.
<i>Pandenlijst</i>	Een overzicht waarin is aangegeven of de gebouwen die in beheer zijn bij het Rijksvastgoedbedrijf, behoren tot de categorie 'kantoren' of 'specialty'.
<i>Specialty</i>	Een specialty is een rijksgebouw waarvan als gevolg van speciale eisen vanuit het primair proces de hoofdfunctie van dat gebouw niet een kantoorfunctie is, dan wel een kantoorgebouw dat geen gedeelde huisvesting kan bieden voor organisaties die geen onderdeel van het betreffende primair proces uitmaken. Voorbeelden zijn gerechtsgebouwen, gevangenissen en laboratoria of huisvesting op bijzondere locaties zoals douanekantoren.

## Bijlage 4: Gehouden interviews

<i>Autoriteit Persoonsgegevens</i>	Ernst-Jan van Broeckhuijsen
<i>Belastingdienst</i>	Frits Brentjens
<i>CfPB</i>	Wim Pullen en Nora van Klingereren
<i>DJI</i>	Diederik Leusink
<i>FMH</i>	Pablo Hunnengo
<i>GO</i>	Peter Blokhuis
<i>GO</i>	Karen Mud
<i>GOR Rijk</i>	Carin Benders en Nick Posthumus
<i>IND</i>	Nicole van der Wekken
<i>Ministerie van BZK</i>	Marieke van Wallenburg
<i>Ministerie van BZK</i>	Reinier Eijssenring
<i>Ministerie van BZK</i>	Maarten Schurink
<i>Ministerie van BZK</i>	Rein ter Horst
<i>Ministerie van BZK</i>	Maarten Bonenkamp
<i>Ministerie van BZK</i>	Marien den Boer
<i>Ministerie van BZK</i>	Jaap Uijlenbroek
<i>Ministerie van BZK</i>	Wiegerina Huistra
<i>Ministerie van BZK</i>	André Weimar
<i>Ministerie van EZK/LNV</i>	Peter Hars
<i>Ministerie van EZK/LNV</i>	Hennie Brands en Rinus van Vuuren
<i>Ministerie van JenV</i>	Roger Paas
<i>Ministerie van JenV</i>	Jos Knook
<i>Ministerie van JenV</i>	Ric de Rooij
<i>Ministerie van JenV</i>	Michael Beltman
<i>Ministerie van OCW</i>	Irene de Boer
<i>Ministerie van SZW</i>	Marcel van Grieken
<i>Ministerie van SZW</i>	Johan Willem van Dijk
<i>Ministerie van VWS</i>	Marc Salimans
<i>Ministerie van VWS</i>	Irma Turenhout
<i>Openbaar Ministerie</i>	Yvonne Vijverberg
<i>Raad voor de Kinderbescherming</i>	Maike Ekkes
<i>Raad voor de Rechtspraak</i>	Peter Arnoldus
<i>RVB</i>	Ronald Barendse
<i>RVB</i>	Mark-Jan Kreijkes
<i>RVB</i>	Annet Bertram
<i>RVB</i>	Rutger de Gier
<i>RVB</i>	Jose Vlasveld
<i>RVB</i>	Peter Sliep
<i>RVB</i>	Joost van Dijk
<i>RVB</i>	Adri van Dien
<i>RVB</i>	Barbera van Schaik
<i>RVB</i>	Pieter Bakker
<i>RVB</i>	Purdey van Wissen
<i>RWS</i>	Bert Pont
<i>SSO-CN</i>	Ruud Peters en Erik Rusman

## Bijlage 5: Sessies

Datum	Sessies
26/10/2020	Inputsessie Kantoren
29/10/2020	Inputsessie Integraliteit
04/11/2020	Inputsessie Specialties
09/12/2020	Reflectiesessie Kantoren
11/12/2020	Reflectiesessie Specialties
17/12/2020	Reflectiesessie Stuurgroep

Gemiddeld hebben zo'n 20 tot 25 mensen deelgenomen per sessie.

## Bijlage 6: Documenten

Veel gebruikte en geraadpleegde bronnen voor kantoren en specialties

### Algemeen RHS:

- Kamerbrief gemeenschappelijke huisvesting rijksdiensten, 2011
- Kamerbrief evaluatie huisvestingsstelsel, 2011
- Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst, 2011
- Kaderafspraken DGOBR - departementen inzake de kantoorhuisvesting van het Rijk, 2016
- Taakverdeling kantoren per 1 januari 2016, inclusief rol- en taakverdeling op elementniveau, 2015
- Uitvoeringskader Rijksvastgoedbedrijf, 2016
- Brochure Het nieuwe Rijkshuisvestingsstelsel, 2016
- Spelregels voor toetreding tot of uittreding uit het Rijkshuisvestingsstelsel, 2016

### Kantoren

- Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren, 2016
- Leidraad huisvesting Rijkskantoren, 2016
- Jaaropdracht Rijkskantoren 2019, 2020
- Beleidsbrief DGOO aan RVB 2017, 2018, 2019 en 2020 en 2021

### Kaders en normering

- Notitie Het Nieuwe Rijkskantoor: efficiënt en aantrekkelijk, 2013
- Nota FWR Kwaliteitskader, 2015
- FWR-wijzer 2.1: praktische gids voor de fysieke werkomgeving rijk, 2017
- Medegebruik in de huisvestings-stelsels voor kantoren en specialties, 2017
- Rollen, verantwoordelijkheden en eindproducten in een GO-project, 2016
- Leidraad gemandateerde opdrachtgeverschap, 2019
- Beslisboom kosten ingrepen in rijksgebouwen, 2016
- Financiering masterplanprojecten – overzicht welke kosten doorbelasten aan gebruikers, 2016
- Toelichting op de kostenontwikkeling masterplannen 2019 – 2023, 2019
- VtW-procedure actualisatie overzicht wijzigingen in proces, 2019
- Stappenplan afhandeling VtW's door DGOO/IFHR, 2019
- Rapport van bevindingen rijksbreed vergaderen, 2018
- Streefbeeld rijksbreed vergaderen, 2019
- Werkomgeving van de toekomst i.r.t. Rijksdienst na corona, visiedocument en presentatie, 2020

- Mogelijke langere termijn gevolgen COVID-19 voor domein Faciliteiten en Huisvesting, diverse nota's, ICFH 2020
- Ambitiedocument Rijkdienst 2022, versie oktober 2020

### **Rapporten en evaluaties**

- Nota Diagnosefase masterplanprojecten, 2016
- Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, 2017
- Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, 2018
- ADR Onderzoeksrapport Bekostiging, aansturing en kwaliteitsbewaking van de generieke dienstverlening door SSO's, 2018
- Quick Scan Rijkshuisvestingsstelsel, 2018
- Diverse bezettingsgraad- en belevingsonderzoeken, o.a. 'Rijkskantoor Rijnstraat 8, gebruik en beleving geëvalueerd' (2018) en 'Rijkskantoor De Knoop, bezetting en beleving gemeten' (2019), 2018 en 2019
- Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, 2019
- Evaluatie subsidieregeling CFPB, 2019
- ADR Onderzoeksrapport Audit Rijnstraat 8, nader onderzoek naar verklaringen voor en effecten van de beleving van gebruikers van het rijkskantoor Rijnstraat 8, 2019
- Beleidsdoorlichting Kwaliteit Rijkdienst 2014-2018, 2019
- Beleidsdoorlichting Kwaliteit Rijkdienst door Berenschot, 2019
- Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) 2019 (idem JBR voor eerdere jaren), 2020
- Jaaropdracht 2020 voortgangsrapportage januari - april 2020; SPC: DGOO/IFHR, 2020
- Jaarrapportage Uitvoering masterplannen 2019 (= voortgangs-rapportage; idem rapportages voor eerdere jaren), 2020
- ADR Onderzoeksrapport Midterm review Rijkshuisvestingsstelsel 2016, 2020
- Handreiking Medezeggenschap Rijkshuisvestingsstelsel voor kantoren, opgesteld door BZK/DGOO i.o.m. GOR, 2020

### **Websites:**

- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/intergemeentelijke-samenwerking>

## **Specialities**

- Taakverdeling specialities per 1 januari 2017, 2016
- Uitwerking keuze beprijzingsmethode specialities, 2016
- Besluit rijkshuisvestingsstelsel specialities, 2016
- Stelselwijziging Rijkshuisvesting specialities, 2016
- Governance specialities, 2016
- Facturering gebruiksvergoeding 2018, 2018
- Nota Stelselwijziging rijkshuisvesting specialities, 2016

- Nota Indexering internationale organisaties incl. nota Formele vaststelling tarieven RVB, 2016
- Nota BZK en VenJ 'Motie-Oskam en medegebruik specialties', 2016

#### **Kaders en normering**

- Leidraad huisvesting VenJ Overig, 2016
- Leidraad huisvesting specialties Rechtspraak, 2016
- Leidraad Huisvesting Caribisch Nederland, 2018
- Leidraad huisvesting specialties DJI, 2015
- Kader Rijkshuisvestingsstelsel specialties, 2016
- Rijkshuisvestingsstelsel voor specialties, 2016
- Baseline specialties, 2015

#### **Rapportages en evaluaties**

- Quick Scan specialtystelsel, 2018, concept





Dit is een uitgave van:  
Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR)  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

Meer weten?  
Kijk op [www.rijksconsultants.nl](http://www.rijksconsultants.nl)

**Rijksconsultants. Tijdelijke versterking  
voor blijvende verandering.**

**PPAC** Project-, Programma- en AdviesCentrum JenV