

4 juli 2011

Cluster Vastgoed

Project 13 Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst

**Verkenning van de mogelijkheden om bij de inzet van
rijksvastgoed besparingen en hogere rendementen te
bereiken**

4 juli 2011

Cluster Vastgoed

Project 13 Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst

Verkenning van de mogelijkheden om bij de inzet van rijksvastgoed besparingen en hogere rendementen te bereiken

1-Inleiding	3
2-Werkwijze.....	4
3-Historie vastgoedbeleid	5
4-Ervaringen elders	8
5-Actuele situatie Rijksvastgoedbedrijven	10
5.1 Rijksgebouwendienst	10
5.2 Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf	10
5.3 Dienst Vastgoed Defensie.....	10
5.4 Dienst Landelijk Gebied/Bureau Beheer Landbouwgronden.....	10
5.5 Staatsbosbeheer	11
5.6 Rijkswaterstaat.....	11
5.7 ProRail.....	11
5.8 Centraal Orgaan opvang asielzoekers	12
6-Verbeterpunten vastgoedstelsel.....	13
6.1 Centrale regie rendement.....	13
6.1.1 Portefeuillestrategie	13
6.1.2 Activabeheer vastgoed rijk (AVR).....	14
6.1.3 Sturen op rendement	14
6.2 Ontwikkeelfunctie	15
6.2.1 Verkoop en ontwikkelen meer gelijkschakelen	16
6.2.2 Agrarische domeingronden actiever beheren	17
6.2.3 Vastgoedstrategie voor de lange termijn.....	17
6.3 Centrale Vastgoedorganisatie Rijk	18
6.3.1 Toekomstperspectief	18
6.3.2 Fase 1– Samenvoegen RGD en RVOB	19
6.3.3 Fase 2 – Onderbrengen DVD in CVR.....	20
6.3.4 Fase 3 – Onderbrengen van DLG in de CVR	20
6.3.5 Fase 4 – Overige vastgoedtaken	20
6.4 Herziening huisvestingsstelsel.....	20
6.5 Specialistische taken	20
6.5.1 Geo-informatie	21
6.5.2 Monumenten	21
6.5.2.1 Monumenten in het primaire proces.....	22
6.5.2.2 Monumenten buiten primair proces.....	22
7-Governance	23
8-Implementatie.....	24
9-Financiële aspecten.....	26

4 juli 2011

Cluster Vastgoed

Project 13 Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst

Verkenning van de mogelijkheden om bij de inzet van rijksvastgoed besparingen en hogere rendementen te bereiken

1- Inleiding

Op 17 december 2010 is door de MR de nota "Compacte Rijksdienst - uitvoeringsprogramma" vastgesteld. Project 13 – Cluster Vastgoed is hier een onderdeel van. De opdracht voor dit onderdeel betreft een nadere verkenning van de mogelijkheden voor besparingen en rendementsvergroting voor het vastgoed in bezit van de rijksdienst. De verkenning omvat de rijksorganisaties die samenwerken in de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (de RVR). Dit zijn de Rijksgebouwendienst (RGD), het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB), de Dienst Vastgoed Defensie (DVD), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), Rijkswaterstaat (RWS), Staatsbosbeheer (SBB), de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en ProRail.

In het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst (CRD) wordt voor het cluster Vastgoed een potentieel voor besparingen en rendementsvergroting van €115 miljoen ultimo 2015 aangegeven. Voorwaarde hiervoor is een grotere centrale sturing dan de huidige RVR kan bieden. Voorstellen hiertoe kunnen ondersteunen bij het realiseren van de al opgelegde taakstellingen per departement/uitvoeringsorganisatie.

Een belangrijk deel van het besparingspotentieel (ca 75%) is verbonden aan de herziening van het huisvestingsstelsel. De andere ca 25% betreft verhoging rendement op vastgoed en besparing apparaatskosten als gevolg van ontdebbling. De herziening van het huisvestingsstelsel zelf maakt geen onderdeel uit van de onderhavige verkenning, maar is voorgesteld in de rapportage "Tweede evaluatie rijkshuisvestingsstelsel ". Deze evaluatie is inmiddels besproken in de ICBR en zal in september ter besluitvorming aan de MR worden voorgelegd.

In het regeerakkoord is onder de aanduiding "kleinere overheid" een ombuiging is opgenomen van ruim 6 miljard euro. Die besparing is opgebouwd uit verscheidene onderdelen. Een daarvan betreft een taakstelling voor de rijksdienst van ruim 1,5 miljard euro. Deze taakstelling is via de departementale begrotingen doorvertaald in afzonderlijke taakstellingen voor de departementen. Die hebben dat vervolgens verdeeld over de binnen deze departementen te onderscheiden onderdelen, waaronder de bedrijfsvoering. Op basis van deze departementale taakstellingen worden er binnen de departementen reorganisaties voorbereid. Deze reorganisaties raken ook de in de onderhavige verkenning betrokken vastgoeddiensten.

Door de manier waarop de taakstelling via de begrotingen over de departementen is verdeeld, vindt de sturing op de organisatieontwikkeling primair binnen de bestaande departementale kolommen plaats. De ruimte voor het zoeken naar rijksbrede oplossingen wordt hierdoor beperkt. Dat heeft consequenties voor het besparingspotentieel zoals dat in de heroverwegingswerkgroep bedrijfsvoering is becijferd. Daar komt nog bij dat waar het gaat om het vastgoed er ook belangrijke samenhangen zijn met het primaire proces. Optimalisatie van de vastgoedwerkzaamheden op rijksniveau (horizontale optimalisatie) kan bij sommige rijksdiensten mogelijk leiden tot een minder optimale situatie in het primaire proces van die rijksdiensten (verticale desintegratie).

Het project verkenning cluster vastgoed is onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Financiën gesteld. De PSG is binnen Financiën de gedelegeerd opdrachtgever voor de verkenning. De belangrijkste focus die de Staatssecretaris heeft meegegeven aan de verkenning is de realisering van de rijksbrede sturing om het rendement van de vastgoedportefeuille te vergroten. Daarnaast worden de mogelijke besparingen op apparaatskosten verkend (ontdebbling).

4 juli 2011

2-Werkwijze

Gebruik is gemaakt van de analyses van werkgroep 19 van de Brede heroverwegingen (Van schaven naar sturen). In de onderliggende stukken van deze werkgroep zijn voor het cluster vastgoed concrete voorstellen gedaan voor besparingen en vergroting van rendement. Dat betreft voorstellen voor vergroting van rendement uit en waardecreatie met publiek bezit, door sturing op de vastgoedportefeuilles (zowel voor gebouwen, als voor gronden), voorstellen voor besparingen op apparaatskosten ten gevolge van meer samenwerking tussen de verschillende organisaties en samenvoegen van organisaties, en voorstellen voor besparingen in het huisvestingsstelsel. Ook zijn de ervaringen en resultaten van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) gebruikt, vooral over het delen van geo-informatie en van expertise op het terrein van monumenten. Verder is het advies van de RVR over een rijksvastgoedstrategie ten behoeve van het ruimtelijk beleid relevant.

Omdat naar aanleiding van het regeerakkoord en de daarin opgenomen taakstellingen en beleidsbijstellingen bij alle departementen organisatieontwikkelingen worden voorbereid of al worden ingezet, is er voor gekozen om het gedachtegoed van de Brede heroverwegingen en de RVR eerst te bespreken met de afzonderlijke betrokken organisaties. Belangrijk gesprekspunt daarbij was in hoeverre realisering van dat gedachtegoed ondersteunend kan zijn of zelfs voorwaarde is voor de door de afzonderlijke organisaties te leveren bijdrage aan de taakstelling.

Mede op basis van het materiaal dat uit besprekingen met de afzonderlijke organisaties is gekomen is met alle betrokken organisaties een drietal gezamenlijke workshops gehouden waarbij een aantal denkmodellen is besproken. Daarnaast zijn over een tweetal onderwerpen "denktafels" georganiseerd met experts vanuit de betrokken organisaties en uit de markt. Dat betrof "governance en rendement" en "ontwikkeling".

Op basis van het verzamelde materiaal zijn vervolgens concrete verbetervoorstellen opgesteld. De voorstellen zijn zoveel mogelijk als zelfstandige voorstellen bedoeld. Met andere woorden, het is niet zo dat als bepaalde voorstellen niet worden overgenomen, de andere voorstellen hun relevantie verliezen. Uiteraard zijn er soms interacties en afhankelijkheden; waar die aan de orde zijn, worden ze aangegeven.

3-Historie vastgoedbeleid

De professionalisering van de diensten van het rijk die vastgoed inzetten staat niet voor het eerst op de agenda. In dit hoofdstuk wordt de groei in de samenwerking tussen die diensten in de afgelopen 10 jaar behandeld. Ook de politieke sturing daarop komt aan de orde.

IBO Grond voor Beleid 2000/Nota Grondbeleid/2001

Op basis van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) "Grond voor beleid" wordt in de Nota Grondbeleid van 11 januari 2001¹ door het kabinet geconstateerd dat het Rijk niet effectief en efficiënt opereert met zijn vastgoed. Als eerste knelpunt wordt genoemd een gebrek aan systematische informatie-uitwisseling en samenwerking, zodat de diverse diensten van het Rijk niet altijd van elkaar weten welke grond in ieders bezit is en welke aan- en verkooptransacties worden uitgevoerd. Als tweede knelpunt noemt de Nota onvoldoende markt- en vastgoedkennis. Als derde knelpunt komt aan de orde dat het rijk zich te gemakkelijk laat "inhalen" door private partijen als het gaat om het verwerven van grond voor zijn beleid; er wordt veel te laat gestart met de grondverwerving nadat de beleidsvoornemens algemeen bekend zijn gemaakt. Tenslotte wordt gesteld dat het rijk bij beslissingen om grond te kopen of te verkopen nog onvoldoende bedrijfseconomische afwegingen maakt vanuit het belang van het Rijk als geheel.

Om deze knelpunten op te lossen wordt in 2001 gekozen voor een gestructureerde samenwerking in de vorm van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR).

Deze moet zorgen voor het doelmatig aankopen, verkopen en beheren van vastgoed door het Rijk, zodat tijdig en tegen zo laag mogelijke kosten vastgoed beschikbaar komt. De RVR krijgt als opdracht een gebiedsgerichte en projectmatige aanpak op te zetten van de verwerving en afstoot van vastgoed in regio's waar een aantal departementen samen beleidsdoelen wil realiseren. Om een gemeenschappelijke strategie te kunnen ontwikkelen, moet de RVR jaarlijks een werkprogramma vaststellen. Het werkprogramma moet voorzien in het ontwikkelen van een gezamenlijke aan- en verkoopstrategie, een gezamenlijk prijsbeleid, het uniformeren van processen, het afstemmen van instrumentarium en het bundelen en toegankelijk maken van specifieke kennis. De RVR krijgt volgens de Nota grondbeleid de beschikking over een eigen kleine facilitaire organisatie. Om de samenwerking te bevorderen, wordt verbetering van de kennisuitwisseling tussen de betrokken departementen noodzakelijk geacht. Daartoe wordt de wenselijkheid onderzocht om één vastgoedinformatiesysteem op te zetten, waarin alle gronden die door het Rijk worden aangeboden en verhandeld staan geregistreerd. Het kabinet kondigt aan de RVR over enkele jaren te willen evalueren waarbij intensievere vormen van samenwerking of samenvoeging van diensten niet werden uitgesloten.

Oprichting Raad voor Vastgoed Rijksoverheid 2001

De Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) is op 15 oktober 2001 opgericht². Leden van de Raad zijn directeuren van de betrokken uitvoerende diensten. De facilitaire organisatie krijgt de vorm van een kleine projectdirectie vastgoed bij het Ministerie van Financiën. De opzet van een gemeenschappelijk informatiesysteem is kort daarop van start gegaan. De professionalisering wordt aangepakt via een aantal gemeenschappelijke opleidingen. Er wordt een budget ter beschikking gesteld om gronden anticiperend te verwerven binnen een door de RVR ontwikkeld beleidskader dat de minister van Financiën goedkeurt. De RVR stelt werkprogramma's op die door de betrokken bewindslieden worden goedgekeurd en vaak ook aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

De RVR start in 2001 met Rijkswaterstaat, Rijksgebouwendienst, Dienst Landelijk Gebied, Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (nu Dienst Vastgoed Defensie) en de Dienst Domeinen (nu Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf). Al snel komt daarbij ProRail BV (vertegenwoordigd door Rijkswaterstaat). In 2008 sluiten Staatsbosbeheer en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers zich aan en wordt ProRail zelfstandig lid van de Raad. De diensten die aangesloten zijn bij de RVR hebben dan samen ca. 19.000 fte in dienst, waarvan ca 4.000 fte direct toe te rekenen aan vastgoedbezit.

¹ Nota Grondbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, stuk 27581, no. 1 en no. 2

² 15 oktober 2001: Instelling Raad voor Vastgoed Rijksoverheid bij een ministeriële regeling (Staatscourant 2001, nr. 188 p. 14; aan de Tweede Kamer bekend gemaakt bij brief van 13 februari 2002 VG 2002-00014 door de Minister van Financiën, tevens aanbiedende het werkprogramma 2002

Evaluatie 2005 en oprichting Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf 2006

In 2005 evalueert de RVR zichzelf. De meest betrokken ministers nemen in een brief aan de Tweede Kamer³ de conclusie over dat ondanks de op andere terreinen door de RVR bereikte resultaten, de samenwerking in gebiedsgerichte projecten nog onvoldoende slagvaardig is. Deze constatering sluit aan bij de resultaten van een ander onderzoek naar de knelpunten voor publiek-private samenwerking in gebiedsontwikkelingsprojecten. Een grondbedrijffunctie bij het Rijk wordt door de RVR genoemd als wenselijk om die knelpunten weg te nemen. Het kabinet richt per 1 januari 2006 het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) op dat de eenheid van het Rijk gestalte zal gaan geven in de ontwikkeling van complexe gebiedsprojecten en vastgoedprojecten waarbij meerdere departementen betrokken zijn. Het GOB krijgt de vorm van een projectdirectie bij het ministerie van VROM. De departementen vormen als collectieve opdrachtgever van het GOB het Opdrachtgeversberaad. In dezelfde brief waarin de oprichting van het GOB wordt aangekondigd schrijven de ministers ook over een mogelijke fusie tussen Domeinen en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) inclusief het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). Het kabinet kondigt een IBO aan⁴ om te bezien of deze fusie voldoende synergie oplevert.

IBO Toekomstvast vastgoed 2006

Dit IBO⁵ hanteert als definitie van vastgoed: "grond, gebouwen en grondgebonden infrastructuur". De overwogen fusie tussen Domeinen en de Dienst Landelijk Gebied wordt afgeraden omdat daarbij een te hybride organisatie zou ontstaan. Het kabinet neemt die conclusie over. Het kabinet neemt ook de aanbevelingen over rond een verdere concentratie van de aankoopfunctie van vastgoed bij Domeinen, onderzoek naar de uitbreiding van het rijkshuisvestingsstelsel naar ZBO's, en de toepassing van de regeling materieel beheer op COA en ProRail. Deze punten worden opgepakt in het werkprogramma van de RVR. Tot echte veranderingen komt het niet.

Versterking financieel instrumentarium ontwikkelbedrijf 2008

Om de slagvaardigheid van het GOB te vergroten kondigen de ministers van Financiën en VROM in een brief aan de Tweede Kamer nieuwe instrumenten aan⁶. Het GOB krijgt de ruimte om te lenen bij Financiën voor het aankopen van vastgoed op de markt of van de departementen, en voor het maken van ontwikkelingskosten. Winsten uit gebiedsontwikkelingsprojecten kunnen worden gebruikt voor de vorming van een eigen vermogen. Gronden kunnen worden geactiveerd en de verschuldigde rente (jaarlijks) bijgeschreven.

Fusie Domeinen en GOB tot Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf 2009

Het GOB en Domeinen worden samengevoegd per 1 juli 2009 onder de nieuwe benaming Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB). De verantwoordelijkheid voor het GOB gaat daarbij over van de minister van VROM naar die van Financiën. Een verdere samenvoeging met DLG, bepleit in de motie-Atsma, acht het kabinet niet opportuun⁷.

Brede Heroverwegingen 2010

Bij de brede heroverwegingen (aangeboden door de Minister-president aan de Tweede Kamer 1 april 2010⁸) wordt door werkgroep 19 in het rapport Bedrijfsvoering, "Van schaven naar sturen" geconstateerd dat door centrale regie op het rijksvastgoed beter kan worden gestuurd op het rendement dat gerealiseerd kan worden met de vastgoedportefeuille van het rijk (pacht, verhuur, exploitatie, verkoop van gronden, gebouwen en monumenten). Door deze regie bij één eigenaar te leggen en meer te zoeken naar bundeling van vastgoedorganisaties (RGD, DVD, RVOB, alsmede gebouwendeel ZBO's en delen van RWS, ProRail, SBB en DLG) is het daarnaast volgens werkgroep 19 mogelijk efficiencywinsten te realiseren. Besparingen zitten in schaalvoordelen, taakspecialisaties, het delen van kennis en kunde, gemeenschappelijke (geo-)informatie-infrastructuur, etc. Door slimmer organiseren en inefficiënte onderlinge verrekeningen af te schaffen kunnen verdere besparingen worden bereikt. Ook samenwerking bij het doen van

³ 15 september 2005, Grondbeleid (Tweede Kamer vergaderjaar 2004/2005, stuk 27581 no. 23)

⁴ 3 oktober 2005 brief van Minister van Financiën (Tweede Kamer vergaderjaar 2005/2006, stuk 30253 no. 2)

⁵ 2005/2006 Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) "Toekomstvast vastgoed" aangeboden met kabinetstandpunt aan de Tweede Kamer 12 september 2006 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, stuk 30253 nr. 3)

⁶ 14 november 2008; brief van Ministers van Financiën en VROM aan Tweede Kamer, kenmerk GOB2008108864

⁷ 15 september 2008: Antwoord Minister LNV –kenmerk DP.2008/1180 - op motie Atsma

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 359, nr.1

4 juli 2011

ruimtelijke investeringen door onderdelen van RWS, ProRail en DLG wordt aangewezen als bron van besparingen. De RVR heeft de deelwerkgroep vastgoed van werkgroep 19 actief ondersteund.

Beleidsadviezen RVR 2010 over vastgoedstrategie en monumenten

De RVR heeft aan DG Ruimte geadviseerd hoe de vastgoeddiensten een effectievere bijdrage kunnen leveren aan het ruimtelijk beleid. De minister van VROM heeft dit advies naar de Tweede Kamer gestuurd op 29 juni 2010. De RVR doet 3 aanbevelingen:

1. hanteer een rijksvastgoedstrategie voor de inzet van rijksgrond en rijksvastgoed, gekoppeld aan de MIRT-systematiek;
2. zet de instrumenten van het ruimtelijk beleid meer in om vastgoedwaarde die door publiek beleid ontstaat in het publieke domein te houden;
3. bundel de kennis en vaardigheid om grote geïntegreerde projecten uit te voeren sterker binnen het concern rijk.

De Raad bracht daarnaast ook een advies uit aan de DG Cultuur van OCW over een meer rijksbrede en op besparingen gerichte innovatieve aanpak van de monumentenportefeuille van het rijk.

Samenvatting

In de geschiedenis van de afgelopen 10 jaar keren steeds dezelfde thema's terug. Er worden besparingen mogelijk geacht door een betere samenwerking tussen de diensten, en door een sterker optreden van het rijk op de vastgoedmarkt, op alle terreinen: aankopen, beheren, ontwikkelen en verkopen. De Raad voor Vastgoed Rijksoverheid die hiervoor in 2001 is opgericht heeft op deze terreinen de samenwerking versterkt.

Als institutie is de Raad echter niet sterk genoeg gebleken om de genoemde thema's naar de achtergrond te drukken. Dit omdat de raad niet voorziet in de centrale regie zoals die wordt benoemd in de brede heroverweging.

4 juli 2011

4-Ervaringen elders

Buitenland

Op Europees niveau functioneert sinds enkele jaren PuRE-Net, the Public Real Estate Network. Aangesloten zijn vastgoeddiensten van een 20-tal landen, waaronder Nederland. Er is geen band met de EU. In het kader van het netwerk wordt veel informatie uitgewisseld over de positie en werkwijze van de vastgoeddiensten en de trends die zichtbaar worden.

Uit de beschikbare informatie wordt duidelijk dat er geen voorkeursmodel voor een rijksvastgoedstelsel is dat zich breed in de praktijk van Europa heeft bewezen. Tussen de landen zitten grote verschillen. De belangrijkste assen waarop de verschillen zijn te markeren zijn de mate van zelfstandigheid van de vastgoeddienst en de mate van centralisatie van vastgoedtaken binnen de rijksoverheid. Het is niet zo dat de situaties in de landen langzaam convergeren naar een bepaalde positie op die assen; over de jaren heen veranderen landen soms radicaal van positie.

Oostenrijk is ver gegaan in het verzelfstandigen van zijn vastgoeddienst. De Bundes Immobilien Gesellschaft (BIG) werkt als een echt bedrijf dat zelf geld moet lenen op de markt, een rendement van 4% moet maken, en moet concurreren met de markt om zijn diensten aan de publieke sector te kunnen verkopen. Zweden is wellicht nog een stap verder gegaan door de rijkskantoren allemaal te verkopen aan de grote pensioenfondsen en van deze marktpartijen kantoorruimte te huren. De resterende Zweedse rijksvastgoeddienst gaat nog slechts over de monumenten van de Staat. In de meeste andere landen is de zelfstandigheid kleiner en in de meeste gevallen is het ministerie van Financiën de moederorganisatie van de belangrijkste rijksvastgoeddienst. Finland lijkt de meest efficiënte vastgoedorganisatie te hebben; Senaatti beheert met ongeveer 260 fte een portfolio van 8,4 miljoen bruto vloeroppervlak waarvan bijna de helft defensiegebouwen, en ontwikkelt ook vastgoed. De positie van Senaatti lijkt op die van de Oostenrijkse BIG maar de zelfstandigheid wordt binnenkort beperkt.

In geen enkel land is een volledige centralisatie van vastgoedtaken gerealiseerd. Het Nederlandse model waarin alle rijksdiensten met vastgoed ten minste samenwerken is ook nog vrij uniek; in de meeste landen staat Defensie zeer apart en zo ook infrastructuur. Het Verenigd Koninkrijk stond tot voor kort bekend als het land waar de vastgoedtaken het meest waren gedecentraliseerd. Elk min of meer zelfstandig onderdeel van elk departement voorzag in de eigen vastgoedbehoefte. Dit heeft geleid tot een enorme overcapaciteit aan gehuurde kantoorruimte. Het kabinet-Cameron heeft een centralisatie van vastgoedtaken in gang gezet. Binnen het ministerie van Business, Innovation and Skills is een Government Property Unit opgericht dat toestemming moet geven (maar bijna altijd weigert om overcapaciteit uit te roeien) om aflopende huurcontracten te verlengen. Het VK heeft (nog) niet besloten tot centralisatie van eigendom om de gewenste 25% besparingen te realiseren. Dit is wel het pad dat in Duitsland is gekozen; bij de wet is al in 2005 bepaald dat de eigendom van alle vastgoed van de federale staat bij de Bundesanstalt für Immobilien Aufgaben (BIMA) wordt ondergebracht, ook van het vastgoed van Defensie. Deze eigendomscentralisatie wordt in stappen gerealiseerd en is nog gaande, en het is nog te vroeg conclusies te trekken of de beoogde 6% besparingen worden gerealiseerd.

In Italië is er voor gekozen veel vastgoed van de Staat over te hevelen naar de regionale overheden en dit te verrekenen met de financiële bijdragen van de Staat aan die overheden zodat het programma bijdraagt aan het delgen van overheidsschulden. De details van dit programma zijn nog niet bekend.

In de meeste landen verrichten de vastgoeddiensten vergelijkbare taken. Een echt risicodragende aanpak van gebiedsontwikkeling komt weinig voor. Ontwikkeling betekent in de meeste landen waardevermeerdering, in de zin dat af te stoten vastgoed wordt "opgewaard" om het tegen een hogere prijs te kunnen verkopen. BIMA in Duitsland doet bijvoorbeeld veel aan "Nachbesserung" van overtollig defensievastgoed. In slechts enkele landen kunnen departementen overtollig vastgoed echt verkopen aan een rijksvastgoeddienst, zoals aan Freja in Denemarken. In landen waar vastgoeddiensten op rendement worden afgerekend gaat het meestal om diensten die vooral huisvesting leveren, en dan vaak ook aan klanten buiten de eigenlijke rijksoverheid, zoals aan universiteiten.

Voor zover er trends zichtbaar worden is het duidelijk dat in alle landen extra wordt gezocht naar besparingen op de vastgoedportefeuille. Dit gaat gepaard met de wens een beter inzicht te verwerven in de onderdelen van de portefeuille (waarde en kosten), en de opzet van een personeelsbeleid om meer "commerciële" professionals in dienst te krijgen. Waar het gaat om de

4 juli 2011

besluitvorming over de aanwending van het vastgoed is centralisatie meer de trend dan het omgekeerde.

Grotere gemeenten in Nederland

Gemeenten worstelen net als het rijk met de verdeling van vastgoedtaken over diensten. De meest duidelijke koers naar verandering wordt gevolgd in Rotterdam waar is besloten tot een centralisatie van het eigendom van het gemeentelijk vastgoed, met uitzondering van de eigendom van de infrastructuur en onverhuurbaar vastgoed zoals begraafplaatsen. Het gaat dan om ca. 4000 objecten met een waarde van 2,2 miljard euro. Men verwacht dat de Centrale Vastgoed Organisatie die de eigenaarsrol over deze portefeuille op zich neemt ongeveer 90 fte nodig zal hebben. Rotterdam heeft tussen de 6 en 9 miljoen euro uitgegeven om in een periode van 2,5 jaar de informatie over de objecten op orde te krijgen, bijvoorbeeld waardetaxaties en vaststelling feitelijk gebruik. Deze kosten verwacht Rotterdam binnen 7 jaar terug te verdienen door besparingen op onderhoud (meer gebundelde aanbesteding) en hogere huren op commercieel te verhuren vastgoed (meer marktconform). Of dit gaat lukken, kan nog niet worden aangetoond, de terugverdienperiode is net begonnen.

5-Actuele situatie Rijksvastgoedbedrijven

5.1 Rijksgebouwendienst

De consequenties van het regeerakkoord zijn voor de RGD groot. Naast de algemene efficiency besparing van 1,5% per jaar heeft de RGD een specifieke besparingstaakstelling gekregen van 10%. Daarnaast heeft de forse krimp van de rijksdienst gevolgen voor de RGD. Leegstandsbeheer en afstootbeleid worden belangrijker. Uiteindelijk zal de daling van het aantal opdrachten en gebruikte vierkante meters leiden tot een krimp van de organisatie met 20-25%.

Een belangrijke ontwikkeling voor de RGD is de centralisatie van de besluitvorming en de vermindering van de administratieve last die worden voorgesteld bij de evaluatie van het rijkshuisvestingsstelsel. Nu heeft de RGD hoge transactiekosten door het grote aantal afzonderlijke opdrachtgevers. Als de RGD een huisvestingsdirectie wordt van alle rijksgebruikers en werkt binnen vooraf vastgestelde en voor iedereen geldende kaders zal dit leiden tot een forse reductie van het aantal medewerkers bij de RGD (10-20%). Bij de huisvestingsafdelingen van de afzonderlijke departementen is in deze opzet ook een forse besparing te bereiken. Een exact beeld is niet beschikbaar (DGOBR zal nog dit jaar een nulmeting laten uitvoeren), maar met de afzonderlijke opdrachtverlening en aansturing van de RGD is minimaal 100 fte extra gemoeid t.o.v. een centrale aansturing via DGOBR.

De RGD staat als gevolg van deze ontwikkelingen voor een veranderopgave die wordt uitgewerkt in een nieuwe visie op de RGD (ondernemingsplan 2012-2016). Er wordt feitelijk een nieuwe organisatie gemaakt die bestaat uit een flexibele kernorganisatie met daarom een wisselende schil van medewerkers. Die nieuwe RGD is eigenaar en beheerder van de vastgoedvoorraad (verwerven, muteren, beheren) en zal als professionele publieke opdrachtgever functioneren als een regieorgaan naar de markt. Het principe "de markt levert" wordt versterkt.

5.2 Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf

Binnen de RVOB wordt een reorganisatie voorbereid, mede om de taakstelling van 1,5% per jaar en de additionele taakstelling van ca. 5% te realiseren. Een andere belangrijke reden voor herbezinning op de organisatie is dat de verschillende onderdelen van het RVOB (vastgoed en ontwikkeling) onvoldoende met elkaar samenwerken. Verder wordt een verschil in werken en denken tussen de regionale eenheden van het RVOB geconstateerd. De reorganisatie is gericht op het versterken van uniform werken, schaalvoordelen en output gericht werken. De directie van het RVOB wil rond de zomer van 2011 een besluit nemen over de reorganisatie maatregelen. RVOB moet een samenhangende organisatie worden die efficiënt en daadkrachtig werkt aan zowel ruimtelijke als financiële rijksopgaven.

5.3 Dienst Vastgoed Defensie

In april 2011 is voor Defensie een zeer forse bezuiniging van 1 miljard euro aangekondigd. Binnen Defensie wordt nu de invulling van deze bezuiniging voorbereid. Het is de bedoeling dat rond 1 juli de gevolgen voor de vastgoedportefeuille van Defensie bekend zijn en duidelijk is wat de ombuiging bij Defensie betekent voor de DVD. Voor het vastgoed wil de SG de besturing aanzienlijk vereenvoudigen. Op dit moment wordt hiervoor in opdracht van de SG een nieuwe blauwdruk vastgoedorganisatie Defensie geschreven.

Defensie heeft verspreid over het land ca 400 locaties waaronder kazernecomplexen, havens, vliegvelden, (munitie)opslag en oefen- en schietterreinen. Daarnaast heeft Defensie vastgoed in Duitsland en op de Antillen. Het is de bedoeling dat de DVD zich gaat ontwikkelen tot een regieorganisatie. Voor het uitvoerende takenpakket van de DVD voert Defensie een sourcingstoets uit. De vereenvoudiging van het besturingsmodel, de voorziene afname van het vastgoed en van de vastgoedbudgetten, en de te verwachten besluiten rond sourcing hebben aanzienlijke consequenties voor de huidige DVD. De omvang van deze dienst zal fors worden afgebouwd. De ca. 1000 fte van nu zal afhankelijk van de sourcingstoets teruggaan naar ca 350fte. Deze transformatie zal in de komende jaren moeten worden gerealiseerd. Als gevolg van de bezuinigingen zal Defensie ook een aanzienlijk deel van de vastgoedportefeuille gaan afstoten. Dit zal lopen via het RVOB.

5.4 Dienst Landelijk Gebied/Bureau Beheer Landbouwgronden

Bureau Beheer Landbouwgronden is een ZBO gebaseerd op de Wet agrarisch grondverkeer. Daarin is bepaald dat de werkzaamheden van BBL worden uitgevoerd door DLG. De grondtransacties van DLG lopen via de rechtspersoon BBL. Met ingang van 2007 is de status van de grondvoorraad van BBL gewijzigd. In het met de provincies afgesloten bestuursakkoord in het kader van het

Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is bepaald dat de provincies volledige zeggenschap hebben over de desbetreffende gronden. BBL blijft juridisch eigenaar.

Het regeerakkoord voorziet in een decentralisatie van het natuurbeleid. Het kabinet heeft een bestuursakkoord afgesloten met IPO, VNG en UvW. De decentralisatie van het natuurbeleid maakt hier deel van uit. De Staatssecretaris van EL&I overlegt met de provincies over de invulling van de decentralisatie. Belangrijk onderdeel van deze decentralisatie is de herijking van de EHS. Met de provincies wordt gewerkt aan afspraken op hoofdlijnen. Deze afspraken hebben grote maar nog niet precies te duiden gevolgen voor omvang en positionering van DLG.

Wel is duidelijk dat om de ambitie van dit kabinet om in 2018 de herijkte EHS waar te maken, het huidige tempo van realisatie EHS tot 2018 minimaal moet worden verdubbeld. Dat vraagt voornamelijk continuïteit van DLG als rijksdienst. Wel zal –gelet op de taakstelling– DLG ook op korte termijn moeten worden afgeslankt. Daarnaast voorziet het regeerakkoord in forse grondverkoop ten gunste van de rijksbegroting.

5.5 Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer heeft een aantal uit de wet af te leiden taken: het beheren van bossen, natuurterreinen en cultuurhistorische objecten die met het oog op de definitieve veiligstelling zijn aangekocht door de rijksoverheid; het garanderen dat de objecten ten algemene nutte worden aangewend, bijvoorbeeld door algemene openstelling en toegankelijkheid voor iedereen; het betrekken van het publiek bij de wijze waarop aan het beheer gestalte wordt gegeven, en het ter hand nemen van werkzaamheden die voor andere beheerders niet aantrekkelijk zijn.

Voor het beheer van bossen, natuurterreinen en recreatievoorzieningen wordt Staatsbosbeheer nu voor 60% gefinancierd uit programmabudgetten van EL&I, voor cultuurhistorische objecten is geen specifieke financiering. De overige 40% inkomsten komen uit de markt en uit subsidies.

De besparingen op het natuurbeheer die het regeerakkoord voorziet raken Staatsbosbeheer fors; 75% van de rijksbijdrage vervalt. Door Staatsbosbeheer is een toekomstperspectief opgesteld. Kernpunten hiervan zijn een goede basisfinanciering op basis van de subsidieregeling Natuur en Landschap, financiering van taken als beheer cultuurhistorisch erfgoed, educatie, recreatie door EL&I en vergroting van eigen inkomsten SBB door meer ruimte om op een zakelijke manier te ondernemen. Het overleg over dit toekomstperspectief is nog gaande. Staatsbosbeheer heeft daarnaast uit het regeerakkoord de opdracht om alle grond buiten te EHS te verkopen.

5.6 Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat heeft een taakstelling gekregen van 17,5% van haar apparaatbegroting. Deze taakstelling loopt tot 2018. Het overgrote deel moet echter in 2015 zijn behaald. RWS wil die taakstelling voor 10% vinden in slimmere huisvesting, slimmer gebruik van data en ICT, terugdringing van inhuur en uitbesteding en verlaging van andere materiële lasten. Binnen de dienst wordt gewerkt aan een daarop gerichte herziening van het ondernemingsplan. De andere 7,5% moet gevonden worden in taakvermindering. RWS zoekt daarbij naar resultaatgerichte samenwerking met collega beheerders. Daarbij staat synergie winst in de primaire processen voorop. Met de daarvoor meest interessante partner ProRail wordt gewerkt aan een alliantieovereenkomst. De versterking van de samenwerking met ProRail is ook een uitwerking van een toezegging van de minister aan de Kamer.

In het kader van het ondernemingsplan 2015 is in 2010 ook een Veranderprogramma Vastgoed opgesteld. Voor RWS is grond(aankoop) onderdeel van het primaire proces. Het belang hiervan is in het kader van Sneller en Beter alleen maar toegenomen.

5.7 ProRail

ProRail heeft bij de verdeling van de eigendommen van de voormalige spoorwegen een portefeuille van gronden gekregen die specifiek voor spoor en operationele spoorse functies worden gebruikt, zoals grond onder het spoor en technische ruimtes. Grond is voor ProRail vooral een middel om de operationele bedrijf en projecten tegen de gewenste kostprijs te kunnen uitvoeren.

ProRail beheert ruim 8000 ha grond, verdeeld over bijna 10.000 kadastrale percelen. Een beperkt deel (ca 10%) van het grondbezit ligt buiten 8 meter van het spoor. Dit betreft vaak reststroken vanuit projecten (vnl. Betuwe route) of locaties die zijn gebruikt voor natuurcompensatie. Een beperkt deel van die gronden blijft beschikbaar en kan worden gebruikt voor derden. Er zijn relatief weinig grotere vrije percelen aanwezig, en zeer veel kleinere percelen. Hierbij geldt dat op de meest commerciële posities rondom stations NS Poort een onder- en overbouwingsrecht heeft.

4 juli 2011

Overtollige gronden worden verkocht tegen marktconforme voorwaarden. Hierbij hebben I&M en NS Poort een voorkeursrecht. In 2009 is een kleine afdeling Grondbedrijf ingericht om dit proces binnen ProRail vorm te geven en actief op resultaat te sturen. Strategische spoorgronden worden soms tijdelijk verhuurd. Op dit moment zijn de gronden juridisch in eigendom van RailInfraTrust (RIT) en economisch eigendom van ProRail BV. Recent zijn, in het kader van de juridische overdracht van de eigendom van de gronden van RIT naar de Staat, afspraken gemaakt met het ministerie van I&M en RVOB over verkoop van overtollige gronden. Het economisch eigendom blijft bij ProRail. Na wijziging van de Spoorwegwet kan deze juridische overdracht plaats vinden.

ProRail staat voor een grote bezuinigingsdoelstelling o.a. vanuit afspraken in het regeerakkoord. De spoorsector heeft de opgave om minimaal jaarlijks €160 miljoen te besparen. Daarnaast zijn er nog andere efficiency –doelstellingen en taakstellingen die al met al leiden tot een grotere opgave.

5.8 Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Het COA wordt aangestuurd op basis van een kostprijsmodel. Met het moederdepartement waren in de vorige kabinetsperiode bezuinigingsafspraken gemaakt om €20 miljoen door rationalisatie vastgoed. Door het COA is hiervoor een verduurzamingsconcept opgesteld gebaseerd op langjarige afspraken met gemeenten. Kern daarbij is een basisvoorraad van 10.000 bedden, aangevuld met een flexibele voorraad afgestemd op de werkelijke (en van jaar tot jaar sterk wisselende) behoefte. Over aanvullende bezuinigingen op basis van het regeerakkoord zijn nog geen afspraken gemaakt. Het COA voorziet op zich geen reorganisatie. De bestaande organisatie is goed toegesneden op de taak waar het COA voor staat, namelijk het op tijd en adequaat (tijdelijk)huisvesten van asielzoekers.

6-Verbeterpunten vastgoedstelsel

De verbeteringsvoorstellen in het cluster vastgoed zijn gericht op de vergroting van het rendement op rijksvastgoed. Daarnaast worden voorstellen gedaan voor clustering en samenvoeging van organisaties (compacte rijksdienst). Uit het voorgaande blijkt dat de bij het rijksvastgoed betrokken organisaties bezig zijn met de verwerking van de gevolgen voor het regeerakkoord, en met het intern oplossen van de bezuinigingen. Het is verstandig om bij het ontwikkelen van verbetervoorstellen in het cluster vastgoed hier goed rekening mee te houden. Voorkomen moet worden dat de centrale besluiten decentrale besluiten te frustreren. Het omgekeerde geldt echter ook: decentrale beslissingen mogen geen blokkades opleveren voor mogelijke rijksbrede verbeteringen die per saldo voor het rijk voordelig zijn.

In de voorstellen voor verbetering is ervoor gekozen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de in 5 beschreven ontwikkelingen. Dat wil zeggen dat de voorstellen kunnen worden gezien als aanvullingen op die ontwikkelingen. Daar waar de ontwikkelingen bij de afzonderlijke departementen strijdig lijken te zijn met het bredere rijksbelang zal dat worden aangegeven.

6.1 Centrale regie rendement

Alle diensten moeten publieke doelen bereiken met vastgoed.

De voor allen gelijke uitdaging is die doelen te bereiken tegen zo laag mogelijke kosten (inclusief de verborgen rentekosten) en zo hoog mogelijke inkomsten van derden (uiteraard voor zover verenigbaar met de gestelde publieke doelen). In de brede heroverwegingen is aangegeven dat voor het vergroten van het rendement op vastgoed een centrale regie een noodzakelijke voorwaarde is. Voor de vormgeving van die centrale regie is in de verkenning gezocht naar instrumenten die onafhankelijk zijn van de organisatie van het vastgoed cluster. Als instrumenten die daaraan voldoen worden voorgesteld het per dienst beschikbaar hebben van een portefeuillestrategie, het "ter discussie" kunnen stellen van die strategie, en het stellen van een rendementseis aan de (afzonderlijke) portefeuilles.

6.1.1 Portefeuillestrategie

Om de centrale regie te realiseren is het nodig dat er een goed inzicht is in de vastgoedportefeuille van de afzonderlijke diensten. Daarvoor is het wenselijk dat de portefeuillestrategie van deze diensten transparant en actueel is.

De uitvoerende organisaties die het vastgoed van het rijk beheren hebben samen een door de belastingbetaler gefinancierd vermogen van ruim €80 miljard onder hun hoede. De belangrijkste focus van deze organisaties is vanzelfsprekend gericht op de publieke doelen waarvoor dit vastgoed is verworven of aangelegd. Die publieke doelen zijn gevarieerd en veeleisend, zoals waterveiligheid, defensie, mobiliteit, recreatie, natuurbeheer of monumentenzorg. Een portefeuillestrategie vraagt dat periodiek door de organisaties wordt onderzocht of het vermogen dat in "hun" vastgoed is vastgelegd nog wel de beste aanwending van dit maatschappelijk kapitaal is. Dit onderzoek kan er toe leiden dat het zonder de publieke doelen tekort te doen, voor de belastingbetaler beter is bepaalde objecten te verkopen aan de particuliere sector, over te dragen aan andere overheden, op een andere wijze binnen het rijk in te zetten, tegen lagere kosten te beheren, of voor meer functies te gebruiken dan nu, waaronder voor nevengebruik dat geld oplevert. De focus op publieke doelen wordt op deze wijze aangevuld met een focus op vastgoed als vermogen.

De meeste organisaties geven al in meer of mindere mate vorm aan deze focus op vastgoed als vermogen. In het kader van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid wordt op dit punt samengewerkt. Het vergt echter veel zorg om deze focus op vastgoed als vermogen niet te laten wegdrukken door de terecht altijd dominante focus op de publieke doelen. Die zorg is ook nodig omdat vastgoed als vermogen geen rol speelt in de rijksbegroting, en de jaarlijkse kasuitgaven voor en inkomsten uit vastgoed meestal maar een klein deel van de departementale budgetten zijn. Daarom is het verstandig dat het kabinet op dit terrein enkele dwingende richtlijnen uitvaardigt die ook publiek zijn te controleren. Het advies is daarom dat het kabinet elke uitvoerende organisatie die vastgoed van het rijk beheert, verplicht om periodiek een portefeuillestrategie aan te bieden aan de eigen minister en de minister van Financiën gebaseerd op een actueel overzicht van de afzonderlijke vastgoedobjecten.

Deze richtlijn laat veel ruimte voor een specifieke uitwerking per organisatie en dat is ook goed. Hoewel het essentieel is dat de portefeuillestrategie met een vaste regelmaat wordt opgesteld en

4 juli 2011

niet alleen als de budgettaire nood hoog is, of de publieke doelen even minder aandacht vergen, kan de periodiciteit tussen organisaties verschillen en ook verschillen tussen onderdelen van de portefeuilles van elke organisatie. De periodiciteit zal lager kunnen zijn naarmate het vastgoed waarom het gaat minder alternatieve toepassingen kent, en naarmate de kosten van het opstellen van een portefeuillestrategie hoger zijn. Indien er wat ervaring is opgedaan met het opstellen van een portefeuillestrategie, kan met een business case worden geschat hoe vaak die ververst moet worden. Voorlopig kan worden gedacht aan een periodiciteit van 3 tot 6 jaar.

Startpunt van de portefeuillestrategie is een actueel inzicht in enkele kerngegevens over de afzonderlijke objecten: de betekenis voor het rijk van het huidige gebruik, de jaarlijkse kosten van dat gebruik, en de aan deze objecten toe te rekenen inkomsten van derden. Hoe de objecten per organisatie worden onderscheiden, moet nader worden uitgewerkt. Elk gebouw is een object, voor gronden en infrastructuur moet een praktische onderverdeling nog gevonden worden.

Van alle objecten wordt vervolgens periodiek vastgesteld welke andere bestemming denkbaar is. Hierbij is de marktwaarde vaak behulpzaam: wat het rijksobject zou opbrengen als het werd verkocht aan particulieren en dus werd onttrokken aan de huidige rijksbestemming. Voor sommige objecten is dit geen relevante grootheid, omdat onttrekking aan de huidige bestemming geen optie is. In die gevallen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de latente gebruikswaarde, dat is de waarde die medegebruik door derden vertegenwoordigt (bijvoorbeeld de plaatsing van windmolens).

Naast de waarde van de objecten bij een andere of aanvullende bestemming dient er ook inzicht te zijn in de jaarlijkse kosten die het rijk voor het gebruik van dat object voor de publieke doelen maakt. Dat zijn de berekende rentekosten, de afschrijving, de apparaatskosten en de exploitatiekosten. Idealiter moet het zo zijn dat de financiële systemen automatisch die bedragen automatisch aan de afzonderlijke objecten toerekenen.

Op basis van de informatie op objectniveau wordt de portefeuillestrategie opgesteld, waarvan de essentie is dat wordt beredeneerd welke objecten kunnen worden afgestoten, voor welke objecten gezocht moet worden naar ander of aanvullend gebruik, en waar de kosten van beheer kunnen worden verminderd. Onderdeel van de strategie is in welk tempo alternatieven voor huidig gebruik nagestreefd worden. De portefeuillestrategie wordt door elke organisatie aangeboden aan de eigen minister, die deze vaststelt in overleg met de minister van Financiën. Aan die aanbieding gaat een behandeling in de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid vooraf. Deze behandeling heeft de functie van collegiale toetsing om de kwaliteit van de strategie te verhogen. Tevens worden op die wijze eventuele rijksbrede consequenties zichtbaar zodat de betrokken ministers deze in de goedkeuring kunnen betrekken.

6.1.2 Activabeheer vastgoed rijk (AVR)

De minister van Financiën laat zich bij de beoordeling van de portefeuillestrategie van de vastgoeddiensten adviseren door een afzonderlijke eenheid Activabeheer van zijn ministerie. Deze eenheid kan ook op elk moment vragen voorleggen aan de organisaties rond hun beheer van activa en verlangen dat die beantwoord worden. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deze eenheid moeten worden gebaseerd op de Comptabiliteitswet. Deze procedure beperkt zich tot vastgoed dat al in gebruik is, en raakt niet aan nieuwe aanleg- en bouwprojecten. Aanpassingen van de portefeuillestrategie die in deze procedure als wenselijk naar voren komen, worden betrokken in de normale procedures van de rijksbegroting.

De AVR krijgt dus voor het vastgoed een vergelijkbare taak als IRF voor budgetten. Waar deze eenheid binnen Financiën wordt geplaatst zal nader moeten worden uitgewerkt. Koppeling aan het begrotingstraject ligt voor de hand; voorkomen moet worden dat dubbeling van verantwoording optreedt. Belangrijk is dat binnen de AVR vastgoedkennis aanwezig is. Ook is belangrijk dat gelet op de aard van het vastgoedproces deze eenheid de portefeuillestrategie beoordeelt vanuit het lange termijn perspectief en het perspectief van waardecreatie. Korte termijn/cashflow beoordeling is hier niet zinvol.

Jaarlijks wordt door de AVR na overleg met de betrokken organisaties en de RVR een voorstel gedaan voor onderzoek naar specifieke onderdelen van de vastgoedportefeuille met als doel concrete opties tot verbetering in beeld te brengen.

6.1.3 Sturen op rendement

Elke uitvoerende organisatie die vastgoed van het rijk beheert voor een publiek doel probeert dit zo efficiënt mogelijk te doen. De nadruk valt daarbij vrij automatisch op de te maken jaarlijkse kosten

om het vastgoed aan zijn doel te laten voldoen, omdat dit de meest herkenbare post is; vaak de enige die zichtbaar op de rijksbegroting is opgenomen. Minder aandacht krijgt de mogelijkheid om met het vastgoed financiële baten te behalen, omdat dit niet tot de primaire taak van de uitvoerende organisatie behoort, en de organisatie er ook vaak niet voor wordt beloond. Beoordeeld vanuit de organisatie gaan de kosten in het huidige systeem vaak niet voor de baten uit, omdat de kosten voor rekening komen van de uitvoerende organisatie, en de baten toevallen aan de algemene middelen (als er geen sprake is van een zogenaamde middelen afspraak). Ook indien een organisatie besluit om een vastgoedobject af te stoten zodat het gegeven publieke doel met minder vastgoed, dus efficiënter, kan worden bereikt is het thans niet de algemene regel dat het departement de verkoopopbrengst van dat vastgoedobject mag behouden. Dat zijn verkeerde prikkels voor het sturen op rendement.

Het is uiteraard niet de bedoeling dat uitvoerende diensten of de departementen waar deze diensten deel van uitmaken door handig omgaan met vastgoed over meer begrotingsmiddelen gaan beschikken dan het parlement wenst. In het kader van de jaarlijkse begrotingscyclus moeten de behaalde of te behalen inkomsten uit vastgoed evenzeer aan parlementaire controle zijn onderworpen als de kosten. De inkomsten uit vastgoed moeten zichtbaar op de eigen begroting worden verantwoord. Binnen deze randvoorwaarde is het echter gunstig voor de belastingbetaler als elke dienst die uit belastingmiddelen gefinancierd vastgoed onder zijn hoede heeft, stevig wordt geprikkeld om het beste uit dit vermogen te halen, zolang dit verenigbaar is met het publieke doel waarvoor het rijk over dit vastgoed beschikt. Het is verstandig deze sturing op rendement verder vorm te geven.

Het is niet mogelijk om voor alle diensten of departementen een algemene maatstaf te formuleren voor het te behalen rendement, uitgedrukt als percentage dat de netto baten vormen van het ingezette vastgoedvermogen. De belangrijkste baten waarvoor het vastgoed wordt ingezet, de baten verbonden met de publieke doelen, zijn immers eigenlijk niet op geld te waarderen. Daardoor is het niet mogelijk om voor alle departementen vergelijkbare rendementen te formuleren. Dit hoeft ook niet, voor het beoogde doel van meer sturing is het voldoende te kijken naar de uitgaven en de ontvangsten die wel op de rijksbegroting zichtbaar worden. Sturen op rendement kan dan betekenen dat vanuit een situatie waarin netto kosten worden gemaakt, door het creatief realiseren van extra inkomsten wordt toegewerkt naar een situatie waarin netto lagere kosten worden gemaakt, maar nog wel steeds kosten. Sturen op rendement betekent dus niet automatisch dat er winst moet worden gemaakt.

De eerste stap in de uitvoering van dit advies zou zijn dat alle organisaties na de waardering van het "eigen" vastgoed de nulsituatie in beeld brengen door alle jaarlijkse uitgaven en ontvangsten die verbonden zijn dat vastgoed in kaart te brengen. Dit betekent vooral een toerekening van de apparaatskosten en de onderhoudskosten. Sturing kan daarna worden ingevuld als afspraken om de ratio van netto kosten gedeeld door de waarde van het vastgoed te verbeteren. Nadat hiermee voldoende ervaring is opgedaan en waar zinvol is gedifferentieerd naar onderdelen van de portefeuille, kunnen de rendementsverbeteringen meer taakstellend worden geformuleerd. Deze acties worden uiteraard voorafgegaan door de afspraken die al in het regeerakkoord zijn neergelegd rond het verkopen van gronden en bezuinigingen op apparaatskosten.

6.2 Ontwikkefunctie

Het rendement op vastgoed van het rijk kan worden vergroot door het vastgoed te ontwikkelen en daardoor waarde te creëren. Ontwikkelen kan door actief in te zetten op een bestemmingswijziging, of door het waar mogelijk wegnemen van risico's voor de koper. Ontwikkelen vergt dat het vastgoed geschikt wordt gemaakt voor andere functies om de waardecreatie tot stand te brengen. In de meest eenvoudige vorm kan dit door af te stoten gebouwen aan te passen vóór verkoop om deze sneller, of tegen hogere netto opbrengsten te kunnen afstoten, of misschien juist geschikt te maken voor tijdelijk betaald gebruik indien de markt voor verkoop niet gunstig is. In meer ingewikkelde gevallen kan ontwikkelen de vorm krijgen van gebiedsontwikkeling waarbij het rijk actief met andere overheden zoekt naar een goede herbestemming van overtollig rijksvastgoed, zoals een gesloten vliegveld. Een bijzonder geval vormen landbouwgronden van het rijk die op dit moment geen publieke doelstelling hebben en waarvoor ontwikkelen neerkomt op afstoten. Deze gronden komen afzonderlijk aan de orde.

Ontwikkelen van vastgoed vraagt specifieke expertise met betrekking tot de vastgoedmarkt en het overheidsbeleid. Het blijkt in de praktijk dat het weinig zinvol is om onderscheid te maken tussen ontwikkeling van "stenen" en "grond". Herbestemming van gebouwen valt in de praktijk immers regelmatig samen met gebiedsontwikkeling. Dat is zeker het geval in de stedelijke omgeving.

6.2.1 Verkoop en ontwikkelen meer gelijkshakelen

Indien departementen vastgoed willen afstoten en dit via het RVOB moeten verkopen, is het van belang dat systematisch wordt bekeken of door ontwikkeling of tijdelijk ander gebruik meerwaarde kan worden behaald. Omdat dit tijd vraagt en het afstotende departement haast kan hebben bij de realisering van een opbrengst, zou een goede optie zijn dat de rijksdiensten/departementen dat vastgoed verkopen aan het RVOB. Het RVOB leent het aankoopbedrag bij Financiën. Het RVOB rekent met het afstotende departement af tegen de waarde in huidige bestemming. Dit ter beperking van risico's (geen winst nemen die nog niet is gemaakt). Deze waarde wordt in beginsel bepaald aan de hand van de WOZ- waarde zodat geen onnodige taxatiekosten worden gemaakt.

Het RVOB activeert het ingekochte vastgoed tegen die waarde en kan vervolgens de ontwikkeling of verkoop ter hand nemen met een tijdspad dat het meeste kans op succes biedt. Op basis van een nog vast te stellen verdeelsleutel wordt de meerwaarde die het RVOB in dat tijdspad behaalt boven die huidige waarde – na verrekening van gemaakte kosten inclusief de toegerekende rentekosten - verdeeld tussen het "afstotende" departement en de risicoreserve van het RVOB. Het voordeel voor de departementen is dat deze direct voor een groot deel van de prijs kunnen afrekenen. Het voordeel voor het concern rijk is dat de kansen op de rijksbreed beste ontwikkeling worden veiliggesteld. Doordat transparant wordt in hoeverre het RVOB er in slaagt boven de huidige waarde uit te komen, krijgt deze organisatie een gezonde financiële prikkel, waarbij verkopen en ontwikkelen beide met toegerekende rentekosten te maken krijgen. Alle partijen hebben dus een prikkel om doelmatig te werken.

Juist in de komende jaren wordt er als gevolg van de bezuinigingen veel rijksvastgoed afgestoten. Het is zowel voor het rijk als voor de vastgoedmarkt van belang dat hier rijksbrede regie wordt gevoerd, om de kansen op waardecreatie en inkomsten uit tijdelijk gebruik te vergroten. Daarom is het verstandig vast te houden aan het afstoten van vastgoed via het RVOB en die verplichting uit te breiden naar alle rijksorganisaties in de RVR. Dit betreft dus ook de verkoop van gronden door DLG en Staatsbosbeheer. Hiermee wordt het risico van overaanbod op de grondmarkt verkleind. Uiteindelijk is het voor het rijk beter als het vanuit één organisatie op de grondmarkt opereert. Ook voor COA en ProRail zou dit verstandig zijn; conform de aanbevelingen in de IBO Vastgoed 2006 om deze organisaties onder de regeling materieel beheer te laten vallen.

Uitgaande van het verkopen van rijksvastgoed door het RVOB is het wenselijk snel te kunnen handelen. De bestaande procedure waarbij overtollig vastgoed eerst moet worden aangeboden aan andere rijkspartijen, en vervolgens aan andere overheden, en dan pas aan de private sector moet worden afgeschafte. Het is juist van belang al in het begin van het traject de variëteit aan te behalen opbrengsten in beeld te brengen. Voorkeursrechten passen ook niet goed in het concept van sturen op rendement.

In een aantal gevallen ligt af te stoten rijksgrond in of vlakbij gebieden waar het rijk ruimtelijke ontwikkelingen tot stand wil brengen. Een actieve rol van het RVOB om dergelijke projecten van de grond te krijgen en de rijksdoelen daarbij sneller en goedkoper te bereiken kan tot een hoger rendement op die gronden leiden. Het RVOB zal daarop actief in willen spelen. Het RVOB neemt dan de taak op zich om gegeven de rijksdoelen in het project, de grootste waardecreatie op de rijksgronden te realiseren. Door de transparante wijze waarop die gronden tegen de huidige waarde zijn ingebracht en geactiveerd, heeft het RVOB ook een goede prikkel om op die meerwaarde aan te koersen.

Het rijk kan zich in deze projecten niet opportunistisch en speculatief opstellen. Waardecreatie door middel van gebiedsontwikkeling vraagt actieve betrokkenheid. Er moet geïnvesteerd worden in samenwerking met andere belangen. Een professioneel rijksontwikkelbedrijf mag - als dit goed is geregeld- worden aangesproken op voldoende resultaat.

Indien af te stoten rijksvastgoed een rol kan spelen in ruimtelijke ontwikkelingen die niet door het rijk zelf worden geleid en ook niet van nationaal belang worden geacht, zal altijd worden bezien of het voor het rijk financieel verstandig is om actief met de andere overheden samen te werken (waardecreatie). Het alternatief is om de rijksgronden tegen de verwachtingswaarde te verkopen. Het RVOB kan hierin zelfstandig handelen.

Het financieel kader zoals dit nu is opgesteld voor ontwikkelprojecten van het RVOB moet worden aangepast aan de aanbevolen nieuwe situatie waarin verkopen en ontwikkelen een meer gelijk pad volgen, het RVOB meer handelingsruimte krijgt voor waardecreatie boven de waarde huidige bestemming, en het succes op dit terrein transparanter wordt.

6.2.2 Agrarische domeingronden actiever beheren

Op de agrarische domeingronden van Financiën worden de voorstellen voor een portefeuillestrategie en sturen op rendement zoveel mogelijk analoog toegepast. De portefeuillestrategie voor deze gronden wordt voorbereid door het RVOB, besproken in de RVR, en door de minister van Financiën goedgekeurd op advies van de AVR.

De consequentie van sturen op rendement kan zijn dat een steeds groter deel van deze gronden door Financiën in het traject van verkoop en ontwikkeling wordt gebracht, zoals in 6.2.1 beschreven. Dit is een conclusie die Financiën zelf moet trekken op basis van de portefeuillestrategie. In dat geval worden deze gronden op de balans van het RVOB gezet tegen de waarde in huidige bestemming. Het RVOB krijgt voor die gronden handelingsruimte om het te behalen rendement op die portefeuille te realiseren, door ze in te zetten voor gebiedsontwikkeling, dan wel door ze afzonderlijk of als pakket te verkopen. Bij de overdracht wordt ook vastgelegd welke ruimte het RVOB heeft om door grondaankopen en risicodragende deelnemingen in projecten de uiteindelijke waardecreatie te vergroten

Indien het RVOB er in slaagt aan deze rijksgronden een hogere waarde te geven dan de waarde huidige bestemming, na aftrek van gemaakte kosten en toegerekende rentekosten, zal op basis van de verdeelsleutel die in 6.2.1 al aan de orde kwam, de meerwaarde voor een groot deel worden toegekend aan Financiën en het restant aan het RVOB voor toevoeging aan de risicoreserve.

6.2.3 Vastgoedstrategie voor de lange termijn

De agrarische domeingronden kunnen een rol spelen in ruimtelijke projecten die zich nu al aftekenen, zoals uiteengezet in 6.2.2, maar ook van belang zijn voor ontwikkelingen die wat later in de tijd vallen. Het rijk blijft in de verre toekomst immers behoefte houden aan grond voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. De nationale belangen die de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte definieert, geven dit duidelijk aan. Dit kan rijksgrond zijn op plaatsen waar het rijk programma's wil realiseren, of grond die kan worden aangeboden aan bedrijven of burgers die voor het algemeen belang van die programma's naar elders moeten wijken. Als het rijk hiervoor grond ter beschikking heeft, kunnen onteigeningsprocedures worden vermeden en kunnen belangrijke overheidsprojecten sneller worden gerealiseerd.

De Raad voor Vastgoed Rijksoverheid heeft over dit onderwerp eerder advies uitgebracht. Kern van dit advies is dat de vastgoeddiensten samen één grondvoorraad beheren en door actief handelen geschikt houden voor de ruimtelijke doelen van het rijk. Het gaat dan om de doelen die zich aftekenen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), vooral in de wat verder vooruit kijkende onderdelen van deze meerjarenplanning: structuurvisie, gebiedsagenda en verkenning. Als de ruimtelijke investeringen de fase van realisering naderen (na bijv. het tracé besluit), kunnen de diensten die deze investeringen ter hand moeten nemen, gronden tegen betaling uit de gezamenlijk beheerde voorraad overnemen, aldus het advies van de Raad. Onderzoek heeft uitgewezen dat de waarde van landbouwgrond gemiddeld elk jaar reëel voldoende stijgt om financieel geen risico te lopen met grondaankopen.

Omdat in deze kabinetsperiode geen geld beschikbaar is voor grondaankopen voor lange termijn MIRT doelen, ook niet als de kost voor de baat uitgaat, moet serieus worden overwogen om bestaande grondposities voor dit doel te gaan beheren, dus de agrarische domeingronden die ook in 6.2.2 zijn behandeld. Het RVOB krijgt dan de opdracht deze gronden te beheren en door ruilen of verkoop en aankoop aan te passen aan de lange termijn MIRT doelen zonder dat dit ten koste gaat van het rendement. Dit wordt een onderdeel van de portefeuillestrategie. De gronden van DLG blijven vooralsnog buiten beschouwing in verband met uitwerking van de decentralisatie naar de provincies.

Het is verstandig om maar op één plek in het rijksvastgoedstelsel een grondvoorraad te beheren die wordt afgestemd op de lange termijn doelen in het MIRT en één organisatie aan te wijzen die dit actief beheert. Op die manier kan de voorraad het meest effectief op rendement worden beheerd en ook met de meest robuuste resultaten bij steeds wisselende beleidsprioriteiten en taakverdelingen tussen de diverse diensten.

De noodzakelijke tegenhanger in het beleid voor een actiever grondbeheer door de gezamenlijke uitvoerende diensten is dat de ruimtelijke beleidsstukken consequent aandacht geven aan wat voor het daarin uitgezette beleid met een vastgoedstrategie moet bereikt. Het rijk verwerft alleen grond die met redelijke zekerheid nodig is voor het beleid in de toekomst en is daarvoor alleen

4 juli 2011

gelegitimeerd indien aankopen tot gepubliceerd beleid zijn te herleiden. "Geen ruimtelijk beleidsstuk zonder vastgoedstrategie" moet het adagium voor de toekomst worden.

6.3 Centrale Vastgoedorganisatie Rijk

In de voorgaande paragrafen zijn voorstellen gedaan om sturing op rendement te verbeteren. Deze voorstellen zijn zo opgesteld dat ze onafhankelijk zijn van de wijze waarop het vastgoedbeleid binnen de overheid over de verschillende organisaties is verdeeld.

Hoe belangrijk en zinvol deze verbetervoorstellen ook zijn, ze zijn onvoldoende vanuit de ambitie van het programma Compacte Rijksdienst. In de brief van 14-2-2011 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst wordt immers aangegeven dat het kabinet streeft naar een krachtige, kleine dienstverlenende overheid. Onderdeel daarvan is het waar mogelijk clusteren van taken. In deze paragraaf wordt daarvoor een voorstel gedaan.

6.3.1 Toekomstperspectief

Er is een drietal belangrijke overwegingen om de organisatie van de vastgoedtaken van het rijk nader te bezien:

- in de eerste plaats de ambitie van het kabinet met betrekking tot een kleine, krachtige overheid.
- in de tweede plaats de specifieke eisen die de vastgoedmarkt stelt aan de overheid, ook gelet op de eigen aard van de overheid.
- in de derde plaats de veranderingen die het gevolg zijn van de "krimpende" overheid, en de forse financiële taakstelling van die overheid.

Vanuit de ambitie om klein en krachtig te zijn ligt het voor de hand zoveel mogelijk vastgoedactiviteiten van de rijksoverheid onder te brengen in een centrale organisatie. Daarmee zijn aanzienlijke besparingen te bereiken, samen kan het vaak goedkoper dan apart. Door volume-uitbreiding, door bundeling van expertise, door ketenintegratie en door ontzorgen van de rijksklanten is deze efficiencyverbetering te realiseren. Hier spelen vergelijkbare argumenten als bij andere initiatieven in de rijksdienst voor shared services en clustering van organisaties. Ook het beter vormgeven van professioneel opdrachtgeverschap is hier aan de orde.

De vastgoedmarkt is een ingewikkelde markt. Het verkrijgen, in stand houden en afstoten van onroerend goed vraagt specifieke kennis van die markt. Het gaat om veel geld, het gaat om risico's over veelal lange termijnen (langer dan 10 jaar), het gaat om een markt met grote integriteitproblemen. Bundeling van expertise is hier belangrijk. Expertise op het terrein van integriteit, financiële risico's, wet- en regelgeving en relevante beleidskaders. Dit geldt temeer omdat de overheid zich professioneel en voorbeeldig heeft te gedragen; een vastgoedorganisatie van de overheid heeft in dit opzicht een belangrijke representatieve taak.

De overheid heeft ook een voorbeeldfunctie waar het bijvoorbeeld gaat om het esthetisch aspect van een gebouw, en de duurzaamheidsaspecten. Die speciale verantwoordelijkheid van de overheid is des te belangrijker omdat de overheid een grote speler is in de vastgoedmarkt. De RGD beheert de grootste vastgoedportefeuille in Nederland (meer dan 7 miljoen m² vloeroppervlak), de andere rijksdiensten beheren samen bijna 15% van alle grond in Nederland. Ook in gebiedsontwikkeling (w.o. herinrichting bestaand stedelijk gebied) heeft de overheid een belangrijke rol.

De derde belangrijke overweging om de organisatie van de vastgoedactiviteiten te heroverwegen is het feit dat als gevolg van de krimpende overheid en de forse financiële taakstelling de overheid de komende jaren veel "overtollig" vastgoed heeft. Er zal veel vastgoed moeten worden verkocht. Dat geldt voor de RGD, voor Defensie (DVD), voor natuur (DLG en SBB). Maar het geldt natuurlijk ook voor diverse ZBO's. Dat gebeurt in een markt waar veel andere partijen (w.o. andere overheden) ook vastgoed aanbieden. Vanuit het financiële belang van de rijksoverheid is hier centrale regie zeer wenselijk. Ongecoördineerde verkoop moet voorkomen worden. Waardecreatie bij afstoten en herontwikkelen vraagt bundeling van expertise en het "vanuit 1 hand" optreden. Een goed integraal - rijksbreed - leegstandsbeheer is vanuit het financiële belang van de overheid gewenst. Het is dan belangrijk dat er sprake is van een eenduidige verantwoordelijkheid voor dit leegstandsbeheer.

Kijkend naar de in de RVR vertegenwoordigde overheidsorganisaties moet onderscheid worden gemaakt tussen "echte" vastgoedorganisaties en organisaties waarvoor het vastgoed een beperkte taak is, geheel ten dienste van het primaire proces waar die organisatie mee is belast. De eerste categorie betreft de RGD, het RVOB, de DVD en de DLG. Uitgaande van de hiervoor genoemde overwegingen is het voor het rijk wenselijk dat deze organisaties samen worden gebracht in een

4 juli 2011

Centrale Vastgoedorganisatie Rijk. Die centrale organisatie zal zoveel mogelijk de markt zijn werk moeten laten doen. De belangrijkste rol is die van regisseur en adequaat toezichthouder, kortom die van professionele publieke opdrachtgever waar het gaat om vastgoed; de CVR als regiorganisatie.

Die Centrale Vastgoedorganisatie Rijk zal ook voor de andere RVR organisaties (RWS, ProRail, COA, SBB) vastgoedactiviteiten kunnen uitvoeren. Nader bezien moet worden of dit moet gebeuren op basis van verplichte wakenring, dan wel dat dit zal gebeuren op basis van vrijwilligheid. Op basis van de in 6.1 en 6.2 beschreven aanpak via portefeuillestrategie en sturing op rendement moet de verantwoordelijkheid voor het behalen van dat rendement zoveel mogelijk bij de afzonderlijke organisaties worden belegd. Vrijwilligheid ligt dan meer voor de hand. Uitzondering hierop is in ieder geval de verkoop van (rijks)vastgoed (zie 6.2.1).

Voor de overige vastgoedactiviteiten van deze organisaties is het zinvol om per activiteit te bezien of "uitbesteding" aan de CVR voordelen heeft. Dat geldt in ieder geval voor de huisvestingszaken welke thans nog door deze organisaties zelfstandig worden gedaan. Voor COA gaat het ook om de ontwikkeltaak. De vraag is of het COA genoeg kennis in huis heeft om als professioneel opdrachtgever te opereren. Niet goed valt in te zien waarom het bij COA anders moet worden georganiseerd dan bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) die onder het huisvestingsstelsel valt. Ook voor de andere ZBO's is het zeer de vraag of het leggen van de verantwoordelijkheid voor de huisvesting bij de eigen organisatie verstandig is. De CVR zou in beginsel alle andere rijksoverheidsorganisaties op het punt van vastgoed moeten ontzorgen. Alleen als een vastgoedactiviteit een essentieel onderdeel is van het primaire proces, en cruciaal voor de voortgang van de projectrealisatie - zoals het geval is bij de realisatie van infrastructuur door RWS en ProRail - is het aannemelijk dat de meerwaarde van het onderbrengen van de grondaankoop voor deze organisaties bij de CVR niet opweegt tegen de nadelen van desintegratie (en de noodzaak van extra sturing op de interface) bij RWS en ProRail.

Het is overigens verstandig dat het tot stand komen van een Centrale Vastgoedorganisatie Rijk gefaseerd plaats vindt. Daarbij zal aan elke fase de eis moeten worden gesteld dat deze fase ook als eindfase kan functioneren.

6.3.2 Fase 1 – Samenvoegen RGD en RVOB

De eerste fase van de vorming van de Centrale Vastgoedorganisatie Rijk zal een fusie van RGD en RVOB moeten zijn. Zowel RGD als RVOB ziet meerwaarde in die samenvoeging.

De RGD schat in dat die samenvoeging ca 10% efficiencywinst bij haar directie Vastgoed kan opleveren bovenop de in 5 aangegeven besparing. Ook bij het RVOB moet een besparing van dezelfde orde haalbaar zijn. Die winst is vooral te vinden in ontubbeling bij het herontwikkelen en afstoten van vastgoed. (Deze fusie behoudt ook zijn waarde indien zou worden besloten het facility management buiten de RGD te plaatsen.)

Beide diensten voeren het procesmanagement bij herontwikkeling van rijksvastgoed. Hoewel in de praktijk al veel wordt samengewerkt, is er vooral bij de overdracht van her te ontwikkelen gebouwen veel discussie onderling en wordt er regelmatig echt dubbel werk verricht. Processen zijn nu bij beide organisaties redelijk ingewikkeld en verschillend gemaakt. Bij samengaan moet dat aanzienlijk kunnen worden versimpeld zonder dat de risico's worden onderschat.

Bij samengaan van beide diensten zijn er uiteraard ook besparingen op algemene leiding, management, staf en ondersteuning. Daarnaast is een belangrijke overweging die voor fusie pleit de te bereiken professionaliteit van de organisatie. Het verwerven, in stand houden, herontwikkelen en afstoten van vastgoed vraagt specifieke kennis van de vastgoedmarkt, die nu nog verdeeld is tussen beide organisaties. Het bijeenbrengen van die deskundigheid zal zich vertalen in hogere opbrengsten bij de ontwikkeling en verkoop van gebouwen.

Zoals in hoofdstuk 5 is aangegeven staan beide diensten aan de vooravond van een reorganisatie. Vooral bij de RGD is deze zeer fundamenteel. Het is verstandig een besluit over een geheel nieuwe organisatie snel te nemen om energieverlies te voorkomen.

6.3.3 Fase 2 – Onderbrengen DVD in CVR

In de brede heroverwegingen is er van uitgegaan dat ook de DVD bij de fusie RGD en RVOB wordt betrokken. Dat is ook logisch. Veel werkprocessen van RGD en DVD komen overeen. Naar aanleiding van het IBO vastgoed is hier verder onderzoek naar gedaan. Tot nu toe heeft dit geleid tot kennisuitwisseling en samenwerking op de werkvloer. Dat is uiteraard zeer nuttig, maar het is niet gekoppeld aan een concrete efficiency taakstelling.

In hoofdstuk 5 is al aangegeven dat de ombuigingen bij Defensie grote gevolgen zullen hebben voor het vastgoed bij Defensie. Hoewel er aanzienlijke efficiencyvoordelen te realiseren zijn door de DVD te laten opgaan in de CVR, is het verstandig de ontwikkelingen bij Defensie nu eerst af te wachten en deze niet te belasten met het overhevelen van de DVD naar een nieuwe CVR. De vorming van een CVR inclusief de DVD wordt bovendien extra ingewikkeld en dreigt daarmee moeilijker van de grond te komen. Inbreng van de DVD in een 2^e fase is dan verstandiger. Dat zou in 2015 kunnen plaatsvinden. Door middel van een business case zal de meerwaarde van die samenvoeging zichtbaar gemaakt worden. Het is wel van belang om bij de (korte termijn) ontwikkelingen bij Defensie rekening te houden met de mogelijke overheveling van de DVD naar de CVR in 2015.

6.3.4 Fase 3 – Onderbrengen van DLG in de CVR

Zoals in 5 is aangegeven is het nog zeer onzeker wat de toekomst is van DLG. Dit is ook deel van het lopende overleg van de Staatsecretaris EL&I en het IPO over de decentralisatie van het natuurbeleid. Als er voldoende zicht is op die toekomst, en als er rijkstaken bij DLG blijven na uitvoering van de decentralisatie, is het verstandig de onderbrenging van DLG in de CVR serieus te bezien. Ook hier zal de definitieve besluitvorming moeten worden onderbouwd met een dan op te stellen business case. Naar verwachting kan dit ook in 2015 plaatsvinden. Voor zover thans is te overzien heeft onderbrenging in de CVR meerwaarde boven een mogelijke bundeling met RWS en ProRail zoals genoemd in de brede heroverwegingen. Ook dit kan in de business case verder worden onderbouwd.

6.3.5 Fase 4 – Overige vastgoedtaken

Zoals in 6.3.1 is aangegeven kan een CVR ook voor de andere rijksorganisaties diensten leveren. Dan gaat het in eerste aanleg om RWS, ProRail, COA en SBB. Nadat de CVR echt goed van de grond is gekomen kunnen hier concrete voorstellen worden gedaan. Dit is te voorzien vanaf 2015. Dit geldt ook voor de huisvestingstaken voor de ZBO's. Het mooiste zou zijn als de andere organisaties zelf tot de conclusie komen dat uitbesteding voor hen meerwaarde heeft.

6.4 Herziening huisvestingsstelsel

In 2010 is het huisvestingsstelsel voor de tweede keer geëvalueerd. De hoofdconclusie van de stuurgroep is dat een herziening van het stelsel gewenst is. Voorgesteld wordt over te gaan tot centralisatie van de besluitvorming over de huisvesting en vermindering van de administratieve lasten. Deze voorstellen komen medio september in de MR. In de onderhavige verkenning is hier verder niet meer op ingegaan. Uitvoering van de voorstellen uit de tweede evaluatie heeft een forse reductie van de formatie van de RGD tot gevolg. Ook bij de departementen zijn aanzienlijke besparingen te bereiken. Hiervoor wordt verwezen naar de rapportage van DGOBR van 12 mei 2011 aan de ICBR.

Aanvullend op de voorstellen naar aanleiding van deze evaluatie is het zinvol de bestaande afspraken over de huisvesting van RWS te heroverwegen. Een deel van de kantoren en andere gebouwen van RWS valt buiten het rijkshuisvestingsstelsel. Daarover zijn in het verleden afspraken gemaakt tussen RGD en RWS. Hier is het spreekwoord "schoenmaker hou je bij je leest" van toepassing. Deze huisvestingstaak behoort zeker niet bij het primaire proces van RWS.

6.5 Specialistische taken

In de RVR en ook in de brede heroverwegingen is aan de orde geweest dat het delen van specialistische kennis voor alle organisaties winst kan opleveren. Als de prikkels goed worden neergelegd, zou dit vanuit de organisaties zelf moeten gebeuren. Op de werkvloer zijn er ook veel contacten en wordt kennis gedeeld. De RVR organiseert dit voor een deel. Op het punt van professioneel opdrachtgeverschap en innovatieve concepten van aanbesteden werken RGD, RWS en ProRail samen in het opdrachtgeversforum. Op twee terreinen, geo-informatie en monumenten, is er aanleiding tot verdergaande stappen.

6.5.1 Geo-informatie

Voor de huidige vastgoed informatievoorziening van de RVR-diensten is locatiegebonden informatie, hier verder aangeduid als geo-informatie, van groot belang. Bij de aanleg van wegen, landinrichting, natuurbeheer en het uitvoeren van vastgoedtransacties is betrouwbare en actuele informatie onontbeerlijk. De rijksdiensten die vastgoed inzetten hebben behoefte aan Kadasterinformatie, topografische informatie, luchtfoto's, basisregistraties zoals adressen en gebouwen, en vele andere daaraan te koppelen datasets, zodat bijvoorbeeld tijdig rekening kan worden gehouden met wettelijke zorgplichten (archeologie, flora en fauna, enzovoorts).

De RVR-diensten hebben hier elk een eigen geo-informatievoorziening voor opgezet waarbij processen van inwinnen, inkopen, beheren en ontsluiten en uitwisselen van geo-informatie plaatsvinden. In RVR-verband wordt al jaren samengewerkt om deze geo-informatie tussen de diensten uit te wisselen. Dit heeft geleid tot de intranet toepassing Ruimtelijke Informatie Vastgoedverkeer waar alle diensten gebruik van maken. Op dit moment wordt samengewerkt in de programmagroep Rijksvastgoed Online om via webservices nog efficiënter en actueler informatie uit te wisselen, gekoppeld aan via dezelfde methode op te vragen informatie van het Kadaster. Dit laatste is vaak lastig door de huidige tarifieringssystemen van het Kadaster. Alle diensten zijn ervan overtuigd dat samenwerking op dit gebied bijdraagt aan een effectieve en efficiënte overheid. Het is gewenst dat er één samenhangend geheel van informatiediensten binnen het rijk komt waarin alle geo-informatie zonder financiële verrekening kan worden uitgewisseld.

Dit kan worden gerealiseerd door de inrichting van een Shared Service Organisatie Geo-informatie door de betrokken rijksdiensten en het Kadaster. De inrichting van een dergelijk SSO Geo ontzorgt de vastgoeddiensten door ontduubeling van taken. Deze organisatie kan in de behoeften van de RVR-diensten aan algemene generieke geo-informatie voorzien (Kadasterinformatie, topografische informatie, luchtfoto's, andere basisregistraties, ruimtelijke planinformatie, etc.), door op één plek binnen de overheid deze processen van inwinnen, inkopen, beheren, ontsluiten en uitwisselen van geo-informatie te concentreren. Deze organisatie zal bij IenM kunnen worden gepositioneerd. Onderbrengen bij het Kadaster ligt daarbij voor de hand.

In opdracht van IenM is in de afgelopen maanden door het Kadaster onderzocht hoe deze Shared Service Organisatie Geo-informatie kan worden opgezet. Het daarin voorgestelde model verdient zeker verdere studie maar ziet er veelbelovend uit, mits Kadaster, Rijkswaterstaat en Dienst Landelijk Gebied volwaardig deelnemen en samen vanaf het begin de kern vormen. De geraamde besparingen bij deze diensten bedragen volgens de ontwikkelde business case 8 tot 10 miljoen euro per jaar en daar komen de besparingen van de andere rijksdiensten die van dit SSO gebruik moeten maken nog bij (DVD, RVOB, ProRail, SBB). Naast deze besparingen aan de kostenkant zijn er meer baten doordat de rijksdiensten met de betere geo-informatie in de hand, effectiever en efficiënter op de vastgoedmarkt kunnen optreden. Het in RVR-verband ontwikkelde gezamenlijke informatiesysteem Ruimtelijke Informatie Vastgoedverkeer is een applicatie die in de toekomst ook binnen deze SSO beheerd kan worden.

De door het Kadaster in opdracht van IenM onderzochte SSO regelt tevens de toegankelijkheid van publieke geo-informatie voor bedrijfsleven en burgers. Ook worden voorstellen ontwikkeld voor uitbreiding van de SSO tot andere overheden. Dit voorstel vraagt daarom om een besluitvormingstraject naast deze verkenning van het cluster vastgoed.

De beoogde functie van het SSO Geo komt alleen uit de verf indien wordt voorzien in een centrale budgetfinanciering van de basisregistratie Kadaster (BRK) zodat binnen de SSO doorlevering van kadastrale gegevens kan plaatsvinden, beleidsanalyses steeds op basis van actuele en volledige kadasterinformatie kunnen plaatsvinden, en diensten niet meer dubbel betalen voor dezelfde kadastrale informatie inclusief administratieve lasten. Kortom, als de Kadaster informatie wordt gebruikt waarvoor het bedoeld is en de rijksoverheidsorganisaties elkaar minder bezig houden met het sturen van offertes en rekeningen. Daar waar maatwerk gewenst is voor de samenstelling van kadastrale informatie, worden alleen de werkelijk gemaakte kosten in rekening gebracht en niet meer de kosten per kadastraal perceel. Hiervoor dient een voorziening op de begroting van IenM te worden gerealiseerd via een structurele herverdeling van de huidige budgetten bij de afzonderlijke departementen/organisaties. Voor financiering van basisregistraties worden in het uitvoeringsprogramma i-NUP afspraken gemaakt. Eenzelfde oplossing moet worden gezocht voor het gebruik door de rijksdiensten van de Nationale Database Flora en Fauna.

6.5.2 Monumenten

Een bijzonder onderwerp waar het verstandig is een verdergaande vorm van samenwerking uit te werken betreft de zorg voor het cultureel erfgoed. Op dit terrein hebben de in de RVR

4 juli 2011

samenwerkende organisaties al de nodige afspraken gemaakt. In het overleg van de RGD met de minister van BZK heeft de minister hiervoor bijzondere aandacht gevraagd.

6.5.2.1 Monumenten in het primaire proces

Veruit het grootste deel van het CE in bezit van het Rijk is in gebruik door de overheid. Het dient, net als het overige vastgoed, een functie in het primaire proces. Van de ongeveer 1400 monumenten in Rijksbezit, zijn er ongeveer 1350 ook daadwerkelijk in gebruik bij de vastgoeddiensten in hun primaire proces.

Problemen die zich hierbij voordoen bij de vastgoedorganisaties zijn onder meer het gebrek aan de benodigde specifieke kennis en het extra beslag op financiële middelen bij elke dienst dat dreigt toe te nemen als uitvoering wordt gegeven aan de voorbeeldrol die nagestreefd wordt in het kader van de beleidsbrief Modernisering Monumentenbeleid. Om de genoemde deelproblemen aan te pakken wordt voorgesteld om voor het CE dat in gebruik is voor het primaire proces te komen tot een Shared Service Cultureel Erfgoed Rijksoverheid (SSO-CER) voor de rijksvastgoeddiensten.

De SSO-CER bundelt alle kennis die de RVR diensten voor cultureel erfgoed nodig hebben en regelt op verzoek van de vastgoeddiensten zaken als inspecties en raamcontracten voor onderhoud zodanig dat door een gezamenlijke aanpak de kosten beperkt worden. Over de staat van de rijksmonumenten in bezit van het rijk zal een aparte paragraaf opgenomen worden in de jaarlijkse Monitoring Gebouwd Erfgoed van de RCE.

Voor de positionering van deze Shared Service taken ligt het onderbrengen in de Centrale Vastgoedorganisatie Rijk (CVR) voor de hand. Samenwerking met Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed zal daarbij verder moeten worden uitgewerkt.

6.5.2.2 Monumenten buiten primair proces

Het rijk heeft 40 à 50 monumenten in bezit om cultuurhistorische redenen. Deze categorie betreft onder andere kerken, gedenknaalden, vestingwerken, archeologische locaties en ruïnes. Deze objecten zijn langs zeer diverse lijnen bij het Rijk gekomen. De Rijksgebouwendienst heeft hiervoor een speciale opdracht en een eigen begrotingsartikel (2011: ca 10 M€). Voor Staatsbosbeheer is de aandacht voor landschap en cultuurhistorie één van haar formele kerntaken.

Een deel van deze monumenten kan vanuit hun aard geen opbrengsten genereren (zoals gedenknaalden en grafmonumenten). Andere monumenten worden zo mogelijk verhuurd aan derden via diverse constructies, maar vaak niet kostendekkend. Er is geen systematische aanpak gericht op maximale exploitatieopbrengsten voor deze portefeuille. Bij vormen van exploitatie zijn veel overheidsorganisaties, zoals RVOB, RGD en soms ook OCW betrokken. Een integrale afweging gericht op zowel cultureel erfgoedbelang als financieel belang ontbreekt daardoor.

Voorgesteld wordt om een deel van deze portefeuille over te dragen aan bestaande privaatrechtelijke erfgoedorganisaties en voor het resterende deel te zorgen dat besparingen gerealiseerd kunnen worden, additionele inkomsten mogelijk worden en bureaucratische procedures verminderen. Geadviseerd wordt om voor deze afstoot- en beheertaken in samenwerking met private partijen te komen tot een constructie waarin bundeling van kracht, kennis en kunde rond het herbestemmen en beheren van monumenten van private partijen en overheid verenigd is. Op deze wijze kan mogelijk gekomen worden tot een Nationale Samenwerking Erfgoed ('Dutch Heritage'). In het buitenland zijn de nodige voorbeelden te vinden van dergelijke constructies.

Vanuit deze constructie zouden zelfstandig contracten met derden moeten kunnen worden aangegaan en tevens verschillende middelen waaronder privaat geld moeten kunnen worden aangeboord (vrijwilligers, donaties, rijksbijdrage, e.d.). Als deze organisatie niet alleen onrendabele objecten toebedeeld krijgt, kan het ook deels in eigen inkomsten voorzien.

De haalbaarheid en uitwerking van deze voorstellen verdient nog de nodige aandacht, waaronder de relatie met Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed en Atelier Rijksbouwmeester. Een goede oplossing wordt alleen maar urgenter omdat veel rijksdiensten moeten inkrimpen waardoor gebruikte monumenten overvloedig worden. Omdat daarnaast ook andere overheden hun monumenten willen afstoten, vraagt het zoeken naar passende oplossingen speciale aandacht.

4 juli 2011

7-Governance

Met de voorstellen die in 6 zijn beschreven wordt beoogd de centrale sturing op vastgoed te verbeteren. De vorming van een Centrale Vastgoedorganisatie Rijk waarin in ieder geval RGD en RVOB worden samengebracht vraagt nadere besluitvorming over het eigenaarschap van de nieuwe organisatie. Bij de besluitvorming daarover moet goed worden gekeken naar de checks and balances. Daarvoor is het maken van een helder onderscheid tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer belangrijk.

De CVR gaat werken als een shared service organisatie voor veel departementen. Als het gaat om betrokkenheid bij het vastgoedbeleid van de rijksoverheid zijn Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infrastructuur en Milieu, Defensie, en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie het meest in beeld, en daarnaast Immigratie en asiel (COA) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (monumenten). Van belang is die betrokkenheid structureel te borgen. Dit kan door het instellen van een ministeriele stuurgroep vastgoed (onder voorzitterschap van de minister die eigenaar is van de CVR) en het instellen van een hoog ambtelijke stuurgroep (SG/DG niveau). Wat dit laatste overleg betreft ligt het voor de hand dit in de plaats te stellen van het huidige Ambtelijke Opdrachtgeversberaad, c.q. dit AOB om te vormen tot een algemeen overleg over vastgoedbeleid. Dat overleg is ook het voorportaal voor de ministeriële stuurgroep.

Financiën is naast haar rol als opdrachtgever ook belast met het (beleidsmatig) toezicht, via de AVR. Het is de vraag of naast deze beide rollen (opdrachtgever, toezichthouder) het verstandig is dat dit departement ook de eigenaarsrol gaat vervullen.

Op zich is elke keuze verdedigbaar en zou het feitelijk niet uit mogen maken waar de eigenaarsrol wordt belegd. In de praktijk heeft een koppeling aan het beleidsproces wel meerwaarde, en dan ligt een keuze tussen BZK en I&M voor de hand: BZK vanuit huisvesting en de bouw, I&M vanuit haar ruimtelijke opgave.

Gelet op het feit dat de RGD thans is opgehangen bij BZK kan ervoor worden gekozen de vorming van de nieuwe dienst te beleggen bij de minister van BZK. Het is in ieder geval verstandig de nieuwe organisatie als batenlastendienst zo in te richten dat bij een volgende kabinetsformatie opnieuw kan worden besloten waar de eigenaarsrol het beste kan worden belegd. Het leggen van de eigenaarsrol bij I&M moet dan serieus worden overwogen.

De RVR moet behouden blijven. Hier ontmoeten de uitvoeringsorganisaties elkaar en stemmen af. Het voorzitterschap kan worden belegd bij de directeur-generaal van de CVR. Ook het secretariaat van de RVR kan worden belegd bij de CVR. De andere taken van de projectdirectie Vastgoed kunnen ook worden ondergebracht bij de CVR en worden verankerd in het statuut van die organisatie, bijvoorbeeld via regelgeving op basis van de Comptabiliteitswet.

4 juli 2011

8-Implementatie

In hoofdstuk 6 zijn de verbetervoorstellen vastgoed nader beschreven. Het is belangrijk de komende tijd de voorstellen verder uit te werken en concreet te beleggen. Daarvoor wordt het volgende voorgesteld.

Portefeuillestrategie

De RVR stelt uiterlijk op 1-1-2012 een praktische richtlijn op voor de inhoud van een portefeuillestrategie.

Alle rijksorganisaties met vastgoed stellen voor 1-1-2013 een eerste portefeuillestrategie op.

Na bespreking van deze strategie in de RVR wordt deze uiterlijk 1-6-2013 vastgesteld door de verantwoordelijke minister in overleg met de minister van Financiën.

Activa Beheer Rijk:

De minister van Financiën stelt per 1-1-2012 een eenheid Activa Beheer Rijk in die werkt binnen de reguliere toezichtshoudersrol van dat departement.

Sturen op rendement:

Alle organisaties brengen uiterlijk 1-7-2012 de nulsituatie in beeld van de uitgaven en ontvangsten verbonden met te onderscheiden vastgoedobjecten; de onderscheiding kan in de periode daarna verder worden verfijnd.

Vanaf 1-1-2013 worden verbeterafspraken gemaakt voor de ratio netto kosten /waarde vastgoed; netto kosten zijn uitgaven minus ontvangsten.

De minister van Financiën maakt uiterlijk 1-1-2012 een budgettairemiddelenafpraak met alle betrokken ministers om de inkomsten uit exploitatie en verkoop van vastgoed ten goede te laten komen van het betreffende departement.

De zgn. leurprocedure wordt per 1-1-2012 aangepast. De minister van Financiën voert hiervoor een wijziging van de regeling materieel beheer door.

Ontwikkelfunctie

De minister van Financiën wijzigt per 1-1-2012 de regeling materieel beheer waarbij het RVOB wordt gemachtigd door departementen af te stoten vastgoed in te kopen tegen waarde huidige bestemming (waar mogelijk de WOZ waarde) en op de balans te activeren.

Het RVOB komt in het 4^e kwartaal 2011 met een voorstel voor een sleutel voor de verdeling van de gerealiseerde meerwaarde. Dit voorstel wordt voor 1-1-2012 ter goedkeuring voorgelegd aan de minister van Financiën.

Het huidige financieel kader voor het ontwikkelbedrijf van het RVOB wordt per 1-1-2012 aangepast om verkoop en ontwikkeling meer gelijk te schakelen.

Het RVOB adviseert Financiën uiterlijk op 1-7-2012 over een portefeuillestrategie voor de domeingronden. Financiën besluit uiterlijk 1-1-2013 welk deel van die gronden wordt geactiveerd op de balans van het RVOB ten behoeve van verkoop en ontwikkeling.

Per 1-1-2013 wordt alle verkoop van rijksvastgoed belegd bij het RVOB bij besluit van de Ministerraad op basis van een voorstel dat door het RVOB wordt voorbereid.

De RVR stelt uiterlijk per 1-7-2012 een lange termijn grondaankoopstrategie op. De minister van I&M stelt de strategie vast in overleg met de minister EL&I en de minister van Financiën.

Centrale Vastgoedorganisatie Rijk:

De MR neemt in september 2011 een principebesluit voor het tot stand brengen van de CVR. Hierin worden gefaseerd RGD, RVOB, DVD en DLG ondergebracht. De 1^e fase betreft de samenvoeging van RGD en RVOB.

Op basis van dit kabinetsbesluit wordt door de minister van BZK een kwartiermaker aangewezen die voor 1-6-2012 de business case voor de nieuwe organisatie uitwerkt.

4 juli 2011

Op basis van deze business case neemt de MR in het 3^e kwartaal 2012 een definitief besluit over de 1^e fase CVR.

Voor de lopende kabinetsperiode wordt de eigenaarsrol van de CVR belegd bij BZK. Bij de nieuwe kabinetsformatie wordt dit besluit heroverwogen.

Definitieve besluitvorming over het onderbrengen van DVD en DLG vindt plaats in 2015 op basis van business cases.

Besluitvorming over het onderbrengen van de huisvestingstaak voor de ZBO's bij de CVR vindt plaats in 2015 op basis van business case. De vastgoedtaken van COA lopen hierin mee.

Shared service geo informatie

De minister van I&M komt uiterlijk 1-1-2012 met een nader uitgewerkt voorstel aan de Ministerraad voor de inrichting van een shared service organisatie geo informatie binnen een bestaande rijksorganisatie.

Monumenten

De RVR komt uiterlijk 1-1-2012 met een voorstel voor een shared service functie Cultureel erfgoed rijksoverheid binnen een bestaande rijksorganisatie.

De RGD start in RVR verband nog in het 4^e kwartaal 2011 overleg met private partijen over het tot stand brengen van een Nationale Samenwerking Erfgoed (Dutch Heritage). Bij dit overleg worden in ieder geval betrokken stedelijke stichtingen voor stadsherstel en nationale non-profit organisaties voor het herbestemmen van cultureel erfgoed.

Uiterlijk 1-7-2012 wordt een besluit tot instelling van een Nationale Samenwerking Erfgoed voorgelegd aan de minister van BZK.

Governance

Het Ambtelijk Opdrachtgeversberaad wordt uiterlijk 1-1-2012 bij besluit van de minister van IenM uitgebreid tot een hoogambtelijk beleidsorgaan voor vastgoedzaken en professioneel opdrachtgeverschap van het rijk.

De ministeriële regeling die de taken van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid vastlegt, wordt uiterlijk 1-7-2012 geactualiseerd. De CVR krijgt in die regeling de taak de RVR te ondersteunen; de directeur-generaal van de CVR wordt voorzitter van de RVR.

9-Financiële aspecten

In dit advies worden geen voorstellen gedaan die een extra beroep doen op de rijksbegroting. De voorstellen moeten er juist aan bijdragen dat besparingen die op basis van het regeerakkoord al in de rijksbegroting zijn verwerkt, met meer zekerheid zullen worden behaald. Voor zover in dit advies nieuwe activiteiten van de rijksvastgoeddiensten worden voorzien, kunnen deze binnen de bestaande budgetten voor apparaatskosten worden aangepakt. Waar mogelijk worden in dit advies oplossingen gekozen die transactiekosten klein houden, zoals de hantering van de WOZ waarde voor rijksinterne afrekening.

Voor nieuwe activiteiten zoals de opstelling van een portefeuillestrategie en het sturen op rendement wordt een geleidelijke invoering voorgesteld. In de eerste fasen kan de meeste aandacht worden gegeven aan dat vastgoed dat zich evident leent voor waardecreatie, zodat met die ervaring business cases kunnen worden opgesteld voor een steeds ruimere toepassing. Het beter in kaart brengen van de uitgaven en inkomsten die met afzonderlijke vastgoedobjecten zijn verbonden vergt weliswaar extra activiteiten van de rijksorganisaties, maar uit alle bekende voorbeelden en uit alle in deze verkenning gehouden gesprekken kan worden afgeleid dat die zichzelf terugverdienen uit hogere inkomsten of beperking van bijvoorbeeld onderhoudskosten. Uitgangspunt van deze verkenning is dat de organisaties eventuele kosten van deze extra activiteiten die vooruitlopen op de besparingen zelf opvangen en daarop ook regie voeren door goede afstemming met het tijdpad van de baten.

Er is vanaf gezien voor elk voorstel in dit advies nu al een business case te maken. Getracht is juist om een tijdpad uit te zetten waarin noodzakelijke voorwaarden voor het opstellen van een business case worden gecreëerd, door een proces in gang te zetten waarin noodzakelijke kerngegevens geleidelijk worden ingezameld, en tegelijk beleidsmatig wordt voorzien in een situatie dat die kerngegevens ook kunnen worden benut om besparingen te realiseren. Het is bijvoorbeeld voor organisaties weinig aantrekkelijk om te investeren in nieuwe aanwendingsmogelijkheden van rijksvastgoed, zolang er geen duidelijkheid is dat de inkomsten uit die nieuwe gebruiksvormen ook ten goede komen aan die organisaties en kunnen worden gerealiseerd zonder te verzanden in onduidelijke taakverdelingen tussen organisaties. Wel is het van belang dat de nulsituatie snel wordt vastgesteld (voorstel is per 1-7-2012) zodat de bereikte besparingen meetbaar zijn.

De fusie van RGD en RVOB wordt op een drietal inhoudelijke gronden voorgesteld, waaronder de ambitie van dit kabinet om een kleine, krachtige overheid te realiseren. Juist in deze kabinetsperiode zal veel rijksvastgoed overtollig worden verklaard en vervolgens ontwikkeld en verkocht. De vereniging van de keuze van af te stoten objecten en de keuze van het juiste verkooptraject in één "ontdubbelde" organisatie zal tot betere resultaten op de markt leiden. Die resultaten zijn moeilijk vooraf te kwantificeren maar zeker zo belangrijk als de 10% extra reductie van de apparaatskosten die aan de fusie wordt toegerekend. Niettemin wordt voorgesteld dat de kwartiermaker vóór de fusie definitief wordt goedgekeurd in het kabinet, een business case opstelt. Ook de voorgestelde stappen tot uitbouw van de Centrale Vastgoedorganisatie worden steeds belegd met business cases.

Uitbreiding van de bestaande budgettairemiddelenafspraken tot alle rijksorganisaties zal voor enkele organisaties leiden tot extra ontvangsten. Dit is binnen het geheel van de rijksbegroting echter een verschuiving van ontvangsten tussen hoofdstukken, die Financiën initieel kan corrigeren. Belangrijker is dat de financiële prikkels die op die manier worden verlegd, in combinatie met de voorstellen rond portefeuillestrategie en sturen op rendement, netto extra besparingen uitlokken voor de rijksbegroting.

Het voorgestelde nieuwe systeem voor de afstoot van rijksvastgoed, dat inhoudt dat het RVOB dit vastgoed aankoopt van de departementen tegen in beginsel de WOZ-waarde en later afrekent indien meerwaarde wordt behaald uit ontwikkeling en afstoot, kan tot een hoger leenbedrag leiden dan nu is voorzien voor het ontwikkelbedrijf van het RVOB. In deze verkenning is niet nagegaan of dit op korte termijn bijvoorbeeld bezwaarlijk is voor het EMU-saldo. In de beginperiode zal het RVOB ook nog onvoldoende risicoreserve hebben om dit systeem te dragen. Financiën zal hier bij de uitwerking van het systeem nader naar moeten kijken.