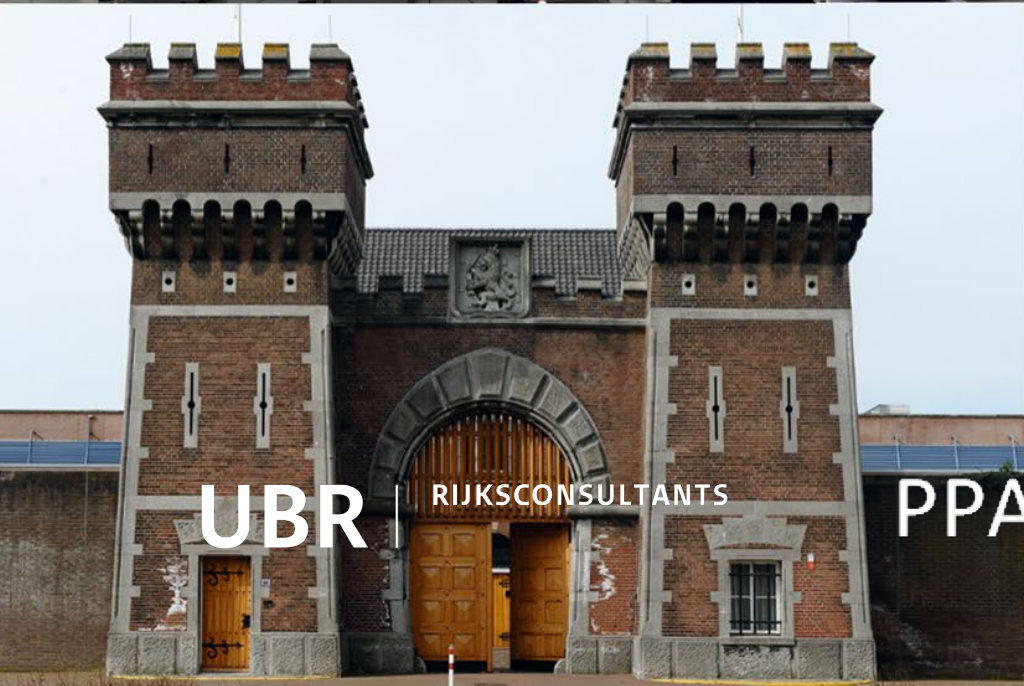
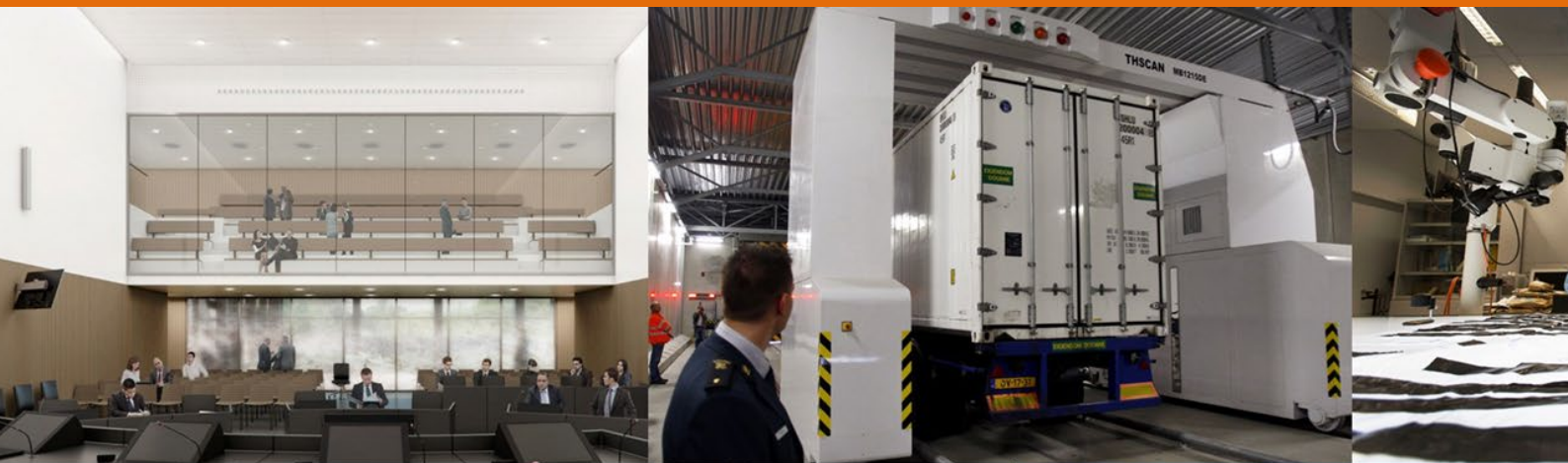


Evaluatie Rijkshuisvestingsstelsel Deel B: Specialties



Colofon

Den Haag, april 2021

Auteurs

JenV|PPAC - Monica Bremer

JenV|PPAC - Vanes Spee

UBR|Rijksconsultants - Annelien Wisselink

UBR|Rijksconsultants - Leon Klinkers

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Voorwoord	6
1.1 Dankwoord	6
1.2 Leeswijzer	6
2 Conclusies en Aanbevelingen	7
2.1 Doelmatigheid en doeltreffendheid	7
2.2 Verbetervoorstellen voor de toekomst	11
3 Context	14
3.1 Het Rijkshuisvestingsstelsel	14
3.2 Het Specialtystelsel	21
3.3 Ontwikkelingen tussen 2016-2020	25
3.4 Resumé	32
4 Doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden	33
4.1 SPC's zijn de spil van specialties	33
4.2 De doelstellingen van het specialtystelsel zijn geïmplementeerd per SPC	33
4.3 De doelstelling rapportage en monitoring is (nog) in ontwikkeling	34
4.4 Het sturen op leegstand gebeurt via medegebruik en de jaaropdrachten	35
4.5 Het werken met SPC's wordt gewaardeerd en per organisatie divers ingevuld en ervaren	36
4.6 Aanvullende afspraken voor investeringen en beleidsdoelstellingen van buitenaf zijn nodig	38
4.7 Informatievoorziening is en blijft een specialty- en RHS-brede randvoorwaarde	39
4.8 Resumé	40
5 Governance, bekostiging en rollen	43
5.1 Rollen en verantwoordelijkheden ondersteunen de werking van het stelsel	43
5.2 De governance is per SPC ingericht en gericht op integrale afwegingen	43
5.3 De specialtybrede vertegenwoordiging, coördinatie en besluitvormingsstructuur ontbreekt	45
5.4 De beprijzingsmethodiek wordt gewaardeerd	47
5.5 Doorwerking van meerjarige programmering is niet inzichtelijk.	48
5.6 Op RHS-niveau vindt vermenging van financiële stromen plaats	50
5.7 SPC RCN (BZK-BES) is een specialty in een specialty	51
5.8 Resumé	53

6	Uitvoerbaarheid	56
6.1	Bij SPC's is behoefte aan meer basisinformatie om investeringskeuzen te maken.	56
6.2	Medegebruik wordt gewaardeerd	57
6.3	Creëren van prikkel voor afstoting van panden bij leegstand	60
6.4	De administratieve en bestuurlijke lastendruk kan verminderd worden	60
6.5	De structurele overvraag in de uitvoering en prioritering is een stelselvraagstuk	62
6.6	De gebruiker is bij de SPC in beeld maar in het (specialty)stelsel niet.	64
6.7	Resumé	64
7	Robuustheid, toekomst en samenwerking	66
7.1	Professionalisering van de MOIP/Jaaropdracht cyclus op specialty-niveau	66
7.2	Verzakelijking van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap is een aandachtspunt	68
7.3	De ontwikkeling van het specialtystelsel is gericht op nu en nog niet op de toekomst	69
7.4	Samenwerking en leren binnen het specialtystelsel is niet structureel georganiseerd	70
7.5	Resumé	73
	Bijlage 1: Aanleiding, vraagstelling en aanpak	75
	Bijlage 2: Tabellen, figuren en afkortingen	81
	Bijlage 3: Definities	84
	Bijlage 4: Gehouden interviews	85
	Bijlage 5: Sessies	86
	Bijlage 6: Documenten	87

Managementsamenvatting

Het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat het specialtystelsel een stelsel in ontwikkeling is.

Het specialtystelsel is vanaf 2017 gestart met een nieuw instrumentarium waarbij bij aanvang de aandacht heeft gelegen op de inrichting met de ontwerpprincipes en uitgangspunten van het specialtystelsel. Het specialtystelsel zit nog volop in de implementatie en de opstart van de werkwijze(n). Op dit moment wordt door de afzonderlijke SPC's gewerkt conform de nieuwe risicoverdeling en de nieuwe werkwijze van jaaropdrachten.

Het onderzoeksteam concludeert dat de activiteiten die uitgevoerd zijn ten behoeve van (de implementatie van) het stelsel een positieve bijdrage hebben geleverd aan de vooraf gestelde doelstellingen en uitgangspunten: het specialtystelsel ontwikkelt zich in de richting zoals beoogd in het vaststellingsbesluit. Deze conclusie wordt breed gedragen door de geïnterviewden en sessiedeelnemers. De onderzoekers vinden het aannemelijk dat de beoogde structuur zal leiden tot betere beheersbaarheid.

De doelmatigheid van het specialtystelsel kan op basis van dit onderzoek niet vastgesteld worden omdat een deel van het instrumentarium, de criteria en de informatievoorziening in ontwikkeling is en meerjarig inzicht op specialty-niveau in de resultaten of effecten nog niet beschikbaar is. De onderzoekers verwachten dat het specialtystelsel doelmatiger (en doeltreffender) wordt als het huidige proces geoptimaliseerd wordt en op stelsel-niveau verbeteringen worden doorgevoerd.

De uitdaging voor de toekomst is dat de huidige stelselafspraken afgemaakt worden en dat het specialtystelsel als stelsel gaat werken. Dit leidt tot een drietal verbeterrichtingen:

1. Agendeer vraagstukken als eerste stap richting een mogelijke gezamenlijke urgentie.
2. Professionaliseer de cyclus en het opdrachtnemer – opdrachtgeverschap.
3. Zet de stap van operationeel naar tactisch-strategisch.

1 Voorwoord

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

1.1 Dankwoord

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

1.2 Leeswijzer

Dit rapport begint met de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 worden de context van het specialtystelsel en de ontwikkelingen van het stelsel tussen 2016 en 2020 toegelicht. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden en komt in hoofdstuk 5 de governance, bekostiging en rollen aan de orde. Na hoofdstuk 6 over de uitvoerbaarheid sluit hoofdstuk 7 af met robuustheid, toekomst en samenwerking binnen het specialtystelsel. In de bijlagen komen achtereenvolgens aan de orde: aanleiding, vraagstelling en aanpak; tabellen, figuren en afkortingen; definities; interviews; sessies en documenten.

2 Conclusies en Aanbevelingen

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

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

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

Tot de scope van het onderzoek behoort niet een evaluatie van het RVB en de FWR-normen. Hier worden momenteel separate evaluaties voor uitgevoerd. Ook behoort de evaluatie en realisatie van de beleidsdoelstellingen, die later aan het stelsel zijn toegevoegd, niet tot de scope. In deze evaluatie bouwen de onderzoekers voort op de beschikbare evaluatieonderzoeken, de aangeleverde en opgevraagde documenten/monitoringsgegevens, de interviews en de (reflectie)sessies om antwoord te geven op de onderzoeksvraag.

In dit hoofdstuk behandelen wij de hoofdconclusies. Tevens formuleren wij verbetervoorstellen die wij aan de opdrachtgever mee willen geven voor het doorontwikkelen van het specialtystelsel. Aan het eind van elk hoofdstuk van dit deelrapport wordt een resumé van bevindingen en aanbevelingen gegeven.

2.1 Doelmatigheid en doeltreffendheid

In het specialtystelsel is de afgelopen jaren, zowel door de SPC's als het RVB, hard gewerkt aan het vormgeven van het specialtystelsel. De individuele SPC's hebben de SPC, zoals bedoeld in het stelsel, als centraal punt binnen het eigen primair proces gepositioneerd. Elke SPC heeft stappen gemaakt om in de rol te komen als schakel tussen huisvesting en het primair proces en de beoogde doelstellingen te behalen. Hoewel in het specialtystelsel de verantwoordelijkheid bij de SPC's afzonderlijk ligt, werken de SPC's op verschillende gebieden samen zoals het doorvoeren van één uniforme werkwijze, in het bijzonder voor de jaaropdrachten.

Het algemene beeld is een stelsel in ontwikkeling

Het onderzoeksteam concludeert dat de activiteiten die uitgevoerd zijn ten behoeve van (de implementatie van) het stelsel een positieve bijdrage hebben geleverd aan de vooraf gestelde doelstellingen en uitgangspunten: het specialtystelsel ontwikkelt zich in de richting zoals beoogd in het Vaststellingsbesluit. Deze conclusie wordt breed gedragen door de geïnterviewden en sessiedeelnemers. In de gesprekken valt op dat de SPC's en het RVB vinden dat de ontwikkeling van het specialtystelsel

geleidelijk doch gestaag gaat. Als voornaamste ambitie komt naar voren om de huidige stelselafspraken verder af te maken en niet tussentijds te wijzigen. De onderzoekers vinden het aannemelijk dat de beoogde structuur uiteindelijk zal leiden tot betere beheersbaarheid. De aansluiting op de verschillende begrotingscycli en de tijdige beschikbaarstelling van tarieven en prijzen, verdient aandacht.

De eenduidige aanpak voor beprijzing en de ontworpen structuur (SPC's, jaarplannen en MOIP's) wordt gewaardeerd. Aan een standaard voor rapporteren en verantwoorden wordt gewerkt, deze is ten tijde van het evaluatieonderzoek nog niet volledig gerealiseerd en uniform werkend. Hierdoor is de randvoorwaarde van informatievoorziening nog niet ingevuld.

Het inregelen van het proces van jaaropdrachten heeft geleid tot een intensief intern afstemmingsproces binnen de SPC's, dat vooral tijdens de eerste jaren van implementatie als lastenverzwaring is ervaren. Het inregelen van het proces van het werken met MOIP's en meerjarenplanningen dient geprofessionaliseerd te worden.

In het specialtystelsel zijn geen kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren aangetroffen op basis waarvan geconstateerd kan worden dat de administratieve lastendruk voor het RVB en/of de opdrachtgevers of gebruikers (de departementen/diensten) verlaagd is. Het lijkt dat er een administratieve lastenverschuiving naar de SPC's heeft plaatsgevonden en dat de wijze waarop naast de jaaropdrachten, kleinere opdrachten worden versterkt aan het RVB tot een administratieve lastenverzwaring voor het RVB leidt.

Het kader voor het specialtystelsel ondersteunt een eenduidige en systematische aanpak. Uit de opgevraagde informatie komt naar voren dat er geen MOIP's vastgesteld zijn. Ook is gebleken dat het meerjarig programmeren door SPC's achterblijft. De rapportage en verantwoording hierover is op specialtyniveau niet beschikbaar. Operationele informatie is per SPC beschikbaar maar niet op een geaggregeerd stelselniveau.

Met de systematiek van de beprijzingsmethodiek, het principe van jaaropdrachten en MOIP's zijn de randvoorwaarden gecreëerd om de efficiency en effectiviteit van specialties te bewerkstelligen. De geïnterviewden geven aan dat de wijziging in het stelsel heeft geleid tot groter financieel bewustzijn en een betere afstemming met de financiële kolom binnen de SPC's en hun kerndepartement.

De gevolgen van de beprijzingsmethodiek en MOIP's op de effectiviteit en efficiëntie van de financiering van specialties kunnen, op basis van de interviews, sessies en de ontvangen documentatie niet vastgesteld worden. De onderzoekers kunnen daarnaast niet vaststellen of de gekozen risicoverdeling leidt tot betere (meerjarige)

investeringen en ramingen, of betere beheersbaarheid op de fluctuaties in de jaarkosten in het primaire proces, noch het beoogde effect daarvan.

Voor het vaststellen van de doelmatigheid wordt gebruik gemaakt van het analysemodel, zoals dat is vastgesteld in de stuurgroep van 23 november 2020 (zie bijlage 1). Het analysemodel is gebaseerd op het Vaststellingsbesluit Specialties en het Kaderboek DGOO. Onderstaand overzicht geeft een beeld van de bevindingen.

Doelen Specialtystelsel	Indicatoren	Gevolg
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Instellen SPC's ✓ Voldoen aan beprijzingsmethodiek * Vaststellen MOIP's voor toets investeringen * Voldoen aan standaard rapportage en verantwoording ✓ Uitgangspunten 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ SPC's (van 156 naar 16 waarvan 14 specialtystelsel) Per SPC ? MOIP's ✓ Jaaropdrachten * Jaarverantwoording ? Convenant ✓ Beprijzingsmethodiek * Standaard voor rapporteren en verantwoorden 	<ul style="list-style-type: none"> ? De beprijzingsmethodiek en MOIP's ondersteunen meer efficiency en effectiviteit van financiering van specialties ? Het kader ondersteunt een eenduidige aanpak van beprijzen, meerjaren programma's en rapportage en draagt aldus bij aan het verlagen van de administratieve lasten voor Rijksvastgoed bedrijf en departementen/diensten ? De beprijzingsmethodiek leidt tot meer fluctuaties in de jaarkosten dan in het oude stelsel, maar de verwachting is dat de jaarlijkse communicatie van een vijfjaarverwachting het departementen mogelijk maakt deze fluctuaties beheersbaar te maken door jaarlijkse bijsturing binnen de begrotingscyclus

Legenda: ✓=Aanwezig; *=Niet aanwezig; ?=Niet bekend

Kortom: het onderzoeksteam concludeert dat door de SPC's samen met het RVB hard gewerkt is aan de gestelde doelen en uitgangspunten (input), zoals deze vanaf de start van de stelselherziening in 2016 en de start van het specialstelsel in 2017 zijn geformuleerd. Dat geeft een beeld van een stelsel dat nog volop in ontwikkeling is en ervaring aan het opdoen is met een ordentelijke en gestructureerde implementatie van de jaarplancyclus als ook een meerjaren planning. De doelstellingen en indicatoren zijn gedeeltelijk geïmplementeerd, de doorwerking is nog niet vast te stellen. Het vervolmaken en goed doorlopen van de cyclus met jaaropdrachten en MOIP's en het op orde brengen van de bijbehorende informatievoorziening is noodzakelijk om de ingezette beweging af te maken.

De doelmatigheid en doeltreffendheid van het specialtystelsel kan niet vastgesteld worden

De doelmatigheid van het specialtystelsel kan op basis van dit onderzoek niet vastgesteld worden omdat een deel van het instrumentarium, de criteria en de informatievoorziening in ontwikkeling is en meerjarig inzicht op specialty-niveau in de resultaten of effecten nog niet beschikbaar is. De conclusie is dat het merendeel van de activiteiten dat uitgevoerd is een positieve bijdrage heeft geleverd aan de vooraf gestelde doelstellingen en uitgangspunten.

De onderzoekers verwachten dat het specialtystelsel doelmatiger en doeltreffender wordt op stelselniveau als een aantal procesoptimalisaties en verbeteringen worden doorgevoerd. Dit geldt voor de huidige processen en voor strategische/tactische processen voor de financiering van toekomstige doelstellingen en organiseren van meerjarige investeringen, inclusief de benodigde criteria en informatie om de ontwikkeling te monitoren.

Vanuit eigen kracht de gezamenlijkheid gaan opzoeken

De centrale vraag die de onderzoekers zich steeds hebben gesteld, is of het stelsel als een stelsel werkt of dat het stelsel in zijn ontwerp een stelsel is van inmiddels 17 in plaats van 14 oorspronkelijke SPC's. De vraag is ook of dit de bedoeling was in het ontwerp en of in het huidige tijdsgewricht het ontwerp passend is voor de problematiek en vraagstukken die zich nu aandienen.

In het specialtystelsel is de stelselverantwoordelijkheid bij de implementatie en de eerste twee jaar van het stelsel belegd bij DGGO en gemandateerd aan JenV. Het specialtystelsel komt hierdoor actief als onderwerp terug in de beleidsbrieven van DGGO naar het RVB. Dat zien de onderzoekers ook terug in de toegezonden documenten en mijlpalen in de tijdbalk. De eerste documenten zijn nog gericht op alle SPC's uit het specialtystelsel en om het geheel werkend te krijgen. Vanaf 2018 verschuift de aandacht naar producten die zich specifiek op één SPC richten. In de beleidsbrieven markeert 2018 een omslag bij DGGO (dan is immers het stelsel ingevoerd) en wordt het specialtystelsel niet meer meegenomen in de beleidsbrieven. Na de decharge aan J&V voor de implementatie van het stelsel, zo constateert het onderzoeksteam, zijn de coördinerende activiteiten nauwelijks opgepakt. In de interviews en de sessies is aangegeven dat de deelnemers aan het stelsel ervan uitgaan dat de stelselverantwoordelijkheid bij DGGO ligt, zoals dat ook in het Vaststellingsbesluit is vastgelegd.

De consequentie is dat er een vrij operationeel specialtystelsel is ingericht waarbij 14 SPC's (feitelijk 17) elk met het RVB hun behoeftestelling en jaaropdracht afstemmen. Tactische en strategische coördinatie en regie ontbreekt. Dat heeft effecten binnen het stelsel op het gebied van governance, monitoring en verantwoording en de doorontwikkeling op specialty-niveau en RHS-niveau die nader in het rapport zijn toegelicht. Het specialtystelsel kan nu voornamelijk reactief en indirect via individuele SPC's acteren op ontwikkelingen. Daarnaast kan ook niet proactief gestuurd worden op meerjarige programmering.

2.2 Verbetervoorstellen voor de toekomst

De onderzoekers hebben deze verbetervoorstellen en aanbevelingen zo geformuleerd dat er ruimte is voor de invulling en verkenning van ambitie en problematiek, en het formuleren van criteria voor de oplossingen. De verwachting is dat hierdoor een gezamenlijk perspectief wordt gecreëerd voor het specialtystelsel waarbij een volgende stap gezet kan worden in het optimaliseren en verbeteren van het specialtystelsel.

Verbetervoorstel 1: Agendeer vraagstukken als eerste stap richting een mogelijke gezamenlijke urgentie

Omdat de SPC's geen gezamenlijke agenda hebben en geen gemeenschappelijk beeld hebben is urgentie en bewustzijn de eerste stap. Het is aan de SPC's zelf om te bepalen wat vraagstukken zijn waarop ze willen samenwerken zodanig dat het toegevoegde waarde voor het specialtystelsel oplevert.

Het diverse karakter van de SPC's en de ontstaansgeschiedenis van het specialtystelsel hebben ertoe geleid dat discussies en uitwerkingen binnen de eigen rollen worden gezocht in operationele oplossingen - per SPC, binnen het RVB en binnen DG00 - terwijl de vraagstukken die spelen op strategisch-tactisch niveau meer in samenwerking kunnen worden gerealiseerd. Het gaat om complexe issues die ieder van de SPC's raken en een gemeenschappelijke problematiek vormen; bijvoorbeeld de invulling van rijksbrede ambities als duurzaamheid en toegankelijkheid, maar ook onderwerpen als het realiseren van een planning en control cyclus, portefeuillemanagement, uitvoeringsissues in het kader van renovaties, onderhoud of leegstand. Het is onderzoekers duidelijk dat daar een gemeenschappelijke problematiek ligt en de deelnemers aan het stelsel op die gebieden van elkaar kunnen leren. Zodra dat bewustzijn er is, kunnen de volgende stappen worden gezet. Zolang die beweging niet is ingezet is de vraag: wie ligt er wakker van het specialtystelsel? De eerste aanbeveling is dan ook de belangrijkste randvoorwaarde voor verbetering van het specialtystelsel als geheel. Verbetervoorstellen 2 en 3 gaan ervan uit dat er door de SPC's, het RVB én DG00 urgentie wordt gevoeld om gezamenlijk in het specialtystelsel een volgende stap te laten zetten.

Aanbeveling

1. Ga op zoek naar samenwerking bij vergelijkbare opgaven en werk samen vanuit de eigen autonomie.

Verbetervoorstel 2: Professionaliseer de cyclus en het opdrachtnemer – opdrachtgeverschap

De onderzoekers verwachten dat het specialtystelsel doelmatiger en doeltreffender wordt op stelselniveau als een aantal procesoptimalisaties wordt doorgevoerd, in het bijzonder het werken met MOIP's en meetbare doelstellingen. Hier ligt een duidelijke rol voor DGOO in de agendering van de realisatie van de doelstellingen en uitgangspunten van het stelsel (beleggen, sturen en doen organiseren) en de daaraan verbonden processen. Op deze manier kan zowel de planning en control cyclus als ook het opdrachtnemer- en opdrachtgeverschap worden geprofessionaliseerd.

Voor het specialtystelsel geldt dat de huidige informatievoorziening gericht is op de inrichting van het stelsel (b.v. aantal SPC's, het aanwezig zijn van MOIP's en medegebruik). De volgende stap voor het specialtystelsel is dat de monitoring zich gaat richten op de inhoudelijke resultaten en de werking op basis van kwalitatieve of kwantitatieve criteria zodat geaggregeerd inzicht kan worden verkregen in de resultaten en effecten van het specialtystelsel.

Het is op dit moment niet mogelijk om informatie met betrekking tot de deelstelsels te vergelijken en/of te analyseren. Als er vergelijkbare informatie beschikbaar is (dus naast individuele, ook gemeenschappelijke en dus stelselspecifieke informatie) kunnen vergelijkingen worden gemaakt binnen het RHS en tussen de deelstelsels.

Aanbevelingen

2. Ga door met implementeren van het jaaropdracht/MOIP-proces van de SPC's.
3. Zorg voor evalueerbare en meetbare doelstellingen, met indicatoren die meerjarig systematisch te meten zijn, voor nu en in de toekomst.
4. Richt de informatievoorziening in als randvoorwaardelijk om inzicht te krijgen en keuzes te maken.

Verbetervoorstel 3: Zet de stap van operationeel naar tactisch-strategisch

De SPC's zijn de spil van het specialtystelsel, waarbij het primaire proces van de specialty centraal staat. Aanvullende vastgoed gedreven beleidsopgaven vereisen een bredere focus aangezien deze direct voor druk op financierbaarheid van het primaire proces zorgen. De huidige risicoverdeling, de autonomie van SPC's en de huidige governance structuur zorgen ervoor dat het specialtystelsel nu als stelsel van afzonderlijke SPC's functioneert en niet als 'stelsel'. Op dit moment is in het specialtystelsel geen doelmatigheidsprikkel aanwezig om in stelselverband afstemming te zoeken, dan wel samen op te trekken op SPC overstijgende opgaven.

Voor het specialtystelsel is de programmering, prioritering én de kaderstelling gericht op de eigen SPC. Een gemeenschappelijke agenda, voor toekomstige ontwikkelingen en/of gezamenlijke thema's en/of SPC-brede casuïstiek specialtybreed, kan voor het deelstelsel en in het bijzonder de betreffende SPC (maar ook het RVB) een strategische sturing mogelijk maken, bovendien wordt de slagkracht en effectiviteit van het specialtystelsel daardoor verbeterd.

Zowel voor het specialty stelsel als voor het kantorenstelsel geldt dat om een strategische sturing mogelijk te maken met betrekking tot beleidsopgaven, waaronder de benodigde financiering, een RHS-brede aanpak vereist is. Dit zijn immers fundamentele keuzes die van grote invloed zijn op het primaire proces. De benodigde financiering vraagt een impactanalyse voordat dergelijke opgaven aan een stelsel kunnen worden toegevoegd.

Voor beide stelsels kan het portfoliomanagement, programmering en prioritering versterkt worden zodat transparantie en inzicht wordt verkregen in RHS-brede en stelselspecifieke keuzes, interventies, prioriteiten, capaciteit en voortgang.

Aanbevelingen

5. Optimaliseer de governance van het specialtystelsel.
6. Verken de huidige werkwijze rond beleidsopgaven waaronder duurzaamheid en bied stelselbreed inzicht in de problematiek.
7. Vergroot de flexibiliteit in het specialtystelsel door uitvoeringsissues niet per SPC afzonderlijk maar gezamenlijk af te stemmen.
8. Versterk de programmering en prioritering; gezamenlijkheid en de mogelijkheid om gezamenlijk vertegenwoordigd te zijn biedt een andere uitgangspositie.

3 Context

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 3.1 beknopt het rijkshuisvestingsstelsel beschreven, dat de basis is voor zowel het specialtystelsel als het kantorenstelsel. Vervolgens worden in paragraaf 3.2 de hoofdpunten bij de inrichting van het specialtystelsel benoemd. Daarna worden in paragraaf 3.3 de ontwikkelingen in het specialtystelsel in de jaren 2016 – 2020 beschreven aan de hand van een tijdlijn en de huidige stand van zaken.

3.1 Het Rijkshuisvestingsstelsel

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

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

Doelstellingen, uitgangspunten en randvoorwaarden

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

- Het concernbelang van het rijk staat voorop;
- Doelmatigheidsprikkel worden versterkt,
- Bestuurlijke en administratieve vereenvoudiging;
- Evenwichtiger risicoverdeling.

Hoewel het strikt gezien geen onderdeel is van het stelsel is de wens vanuit de Tweede Kamer dat rekening gehouden zou worden gehouden met de effecten op de krimpggebieden en anticipeergebieden, en gerapporteerd zou worden over de effecten in de regio. Deze politieke wens gaat breder dan alleen rijkskantoren. Met name bij het opstellen van de masterplannen gaat de belangstelling van de Tweede

Kamer uit naar de werkgelegenheidsaspecten en meer in het algemeen naar de ontwikkeling van rijkswerkgelegenheid in diverse provincies.¹

Stelselinrichting

Het RHS kent vier categorieën huisvesting:

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

Deze categorieën verschillen in eigendom, type panden en risicoverdeling.



Figuur 1: Categorieën Rijkshuisvesting

Omvang RHS

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

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

Tabel 1: Omvang RHS (bron: Bijlage bij Pandenlijst 2019– ICHF). In kolom 3 betreft het de correctie na aftrek van parkeergarages. (Bron: Bijlage bij Pandenlijst 2019– ICFH)

¹ Bron: Vergaderstuk 2011-2012 31490 Vernieuwing van de Rijksdienst d.d. 11 november 2011

De totale kosten voor het kantorenstelsel bedragen in 2020 468 miljoen, en voor het specialtystelsel 372 miljoen. De kostenopbouw van beide stelsels is verschillend. Zo zijn bij kantoren ook energiekosten, leegstand, servicekosten huurpanden, leveringskosten, rente en afschrijving van in dat jaar op te leveren investeringen meegenomen. Daarnaast komt bij kantoren slechts 65% van het DBFMO-tarief ten laste van het regiotarief (de rest wordt aan de CDV gefactureerd), terwijl bij de specialties alle kosten, op basis van werkelijke kosten, worden doorbelast aan de gebruiker.

Jaarlijks wordt op basis van prognoses de gebruiksvergoeding vastgesteld.

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

Tabel 2: Kostprijsmodellen versie vastgesteld voor gebruiksvergoeding (bron: DG00, 2021)

De ontwikkeling van het totaal aantal m2 BVO laten een daling zien van de meerjarige ontwikkeling van de bruto vloeroppervlakte voor zowel kantoren als specialties van in totaal meer dan een half miljoen m2.²

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

Tabel 3: Meerjarige ontwikkeling omvang (bron: Jaarverslag RVB -2019)

Leenfaciliteit

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

Jaar	2015	2016	2017	2018	2019
	196	313	283	626	562

Tabel 4: Beroep op de leenfaciliteit per jaar in miljoen euro's (Bron: JBR,2019)

In de JBR van 2016 tot en met 2019 wordt meerdere keren een verklaring gegeven voor verschuivingen naar een volgend jaar door vertragingen in 'de uitvoering' (2016 en 2019) en 'een langer aanbestedingstraject' (2019).

² De cijfers in de tabellen zijn vanuit verschillende bronnen gegenereerd op verschillende momenten waarin soms de leegstand wel of niet is opgenomen. Ondanks de verschillende cijfers in de tabellen geven de analyses aan dat het bespaarde BVO m2 meer dan een half miljoen m2 is.

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

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

Governance RHS

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

Later, in 2017, is voor de praktische uitwerking op uitvoeringsniveau een uitvoeringskader opgesteld en is een aantal opdrachtgeversconvenanten afgesloten door de DG Rijksvastgoedbedrijf en de SPC's (waaronder ook het SPC-kantoren).

Voor het kantoren- én specialitystelsel betreffen het de volgende convenanten:

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

Rijksdiensten. Relaties met andere partijen dan Rijksvastgoedbedrijf en DGOBR vallen buiten de scope van dit convenant.

- Convenant ICRV gaat over de rol en verantwoordelijkheid van de ICRV en de door RVB te verrichten werkzaamheden, waaronder gebiedsontwikkelingsprojecten met meervoudige rijksdoelen.

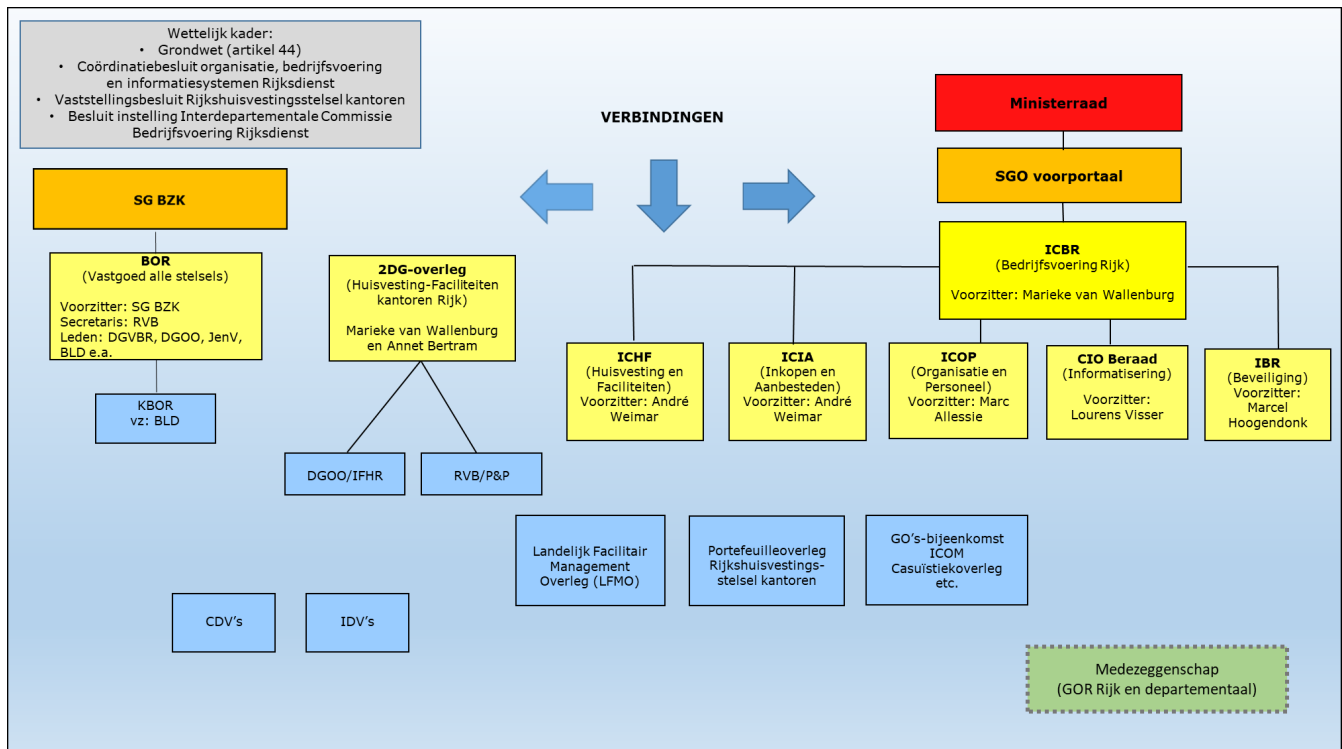
Voor de praktische uitwerking zijn het 'Uitvoeringskader Rijksvastgoedbedrijf' en de 'Aanwijzing RCN' opgesteld. Het uitvoeringskader RVB formuleert de voorwaarden en de wijze van verstrekking van de verschillende producten en diensten RVB.

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

1. Het BOR – het bestuurlijk overleg Rijksvastgoed
2. Stelselverantwoordelijkheid van DGOO voor het kantoren en specialtystelsel

De beleidsvorming/kaderstelling over het RHS en de deelstelsels vindt plaats via de reguliere governance lijnen van de bedrijfsvoering binnen de Rijksoverheid. De voorbereiding start via het Landelijk Facilitair Management Overleg (LFMO), de Interdepartementale Commissie Facilitair Huisvesting (ICFH), de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) en het SGO, waar nodig. De verschillende departementen zijn in het kantorenstelsels gedefinieerd als de 'afnemers' in het stelsel en bij specialties als 'opdrachtgevers'.

Het bestuurlijk overleg Rijksvastgoedbedrijf (BOR) richt zich op de dienstverlening en het functioneren van het RVB en is naast de ICBR het adviserend gremium voor de SG van BZK als eigenaar van het RVB voor het alle categorieën van het RHS.



Figuur 2: Governance RHS (Bron: DGGO)

Bovenstaand figuur hebben de onderzoekers ontvangen als overzicht van de governance van het RHS waarbij geprobeerd is om het geheel aan overleggen rond de rijks(kantoor)huisvesting in kaart te brengen. Daarbij is aangegeven dat voor de specialties er geen aparte afstemmings-/besluitvormingslijn is. Niet alle vermelde gremia hebben een formele status en/of zijn benoemd in het Vaststellingsbesluit of voorzien van een instellingsbesluit met een vaststaand doel en/of zijn zo gegroeid. Dit geldt vooral voor de gremia in het blauw weergegeven. De plaat an sich is ook geen vastgesteld product door de ICBR, maar is op basis van de inzichten opgesteld.

Stelselverantwoordelijkheid

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

- Bepalen van het doel en de actoren van het systeem.
- Stellen van regels (kaders) voor de inrichting van het systeem.
- Houden van toezicht (monitoren) op de goede uitvoering door actoren in het systeem.
- Het plegen van interventies om een goede uitvoering te bevorderen.

- Aanspreken actoren op hun verantwoordelijkheden en zo nodig en mogelijk ingrijpen in het systeem.
- Periodiek evalueren van het systeem.

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

De verschillen tussen het kantorenstelsel en het specialtystelsel

Het kantoren- en het specialtystelsel verschillen op een aantal onderdelen van elkaar en hebben ook een aantal overeenkomsten. Het onderstaande schema geeft de overeenkomsten en verschillen bij de aanvang van stelsels weer.

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

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

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

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

De belangrijkste verschillen ten opzichte van het oude stelsel

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

Vergelijking stelsel specialties oud en nieuw

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

³ Ten aanzien van de rol van de CFO BLD heeft de stuurgroep aangegeven dat dit onjuist is. Het onderzoeksteam neemt echter waar dat deze figuur zo is opgenomen in een ICBR rapportage. Het is echter niet zo opgenomen in het vaststellingsbesluit.

3.2 Het Specialtystelsel

Een specialty is een rijksgebouw, waarvoor, als gevolg van speciale eisen vanuit het primair proces, de hoofdfunctie van het gebouw niet een kantoorfunctie is, dan wel een kantoorgebouw dat geen gedeelde huisvesting kan bieden voor organisaties die geen onderdeel van het betreffende primair proces uitmaken. Voorbeelden van specialties zijn gerechtsgebouwen, penitentiaire inrichtingen of laboratoria. Bij specialties is het primair proces bepalend voor de huisvesting. Zo kan het primair proces dwingende eisen stellen aan locatiekeuzes en zijn rijksbreed leegstandsmanagement en standaardisatie slechts beperkt mogelijk.

Het specialtystelsel is ontworpen op basis van de volgende principes⁴:

- Departementen sturen op volume en regio van hun huisvesting.
- Huisvestingsbudgetten blijven bij de departementen.
- Sturing bij elke SPC's afzonderlijk en niet centraal.
- Initiatief nieuwe investeringen bij SPC (opdrachtgevende functie).
- Kaderstellende functie bij SPC.

In het kader bij het Vaststellingsbesluit specialties staat op pagina 5: *"Als gevolg hiervan is afgesproken dat voor de specialties de gebruiker van de huisvesting de kaders vaststelt en verantwoordelijk is voor de leegstand. De departementen hebben in dit verband de zeggenschap over locatie, volume, inrichting, kwalitatieve eisen, aankoop en aanhuur en afstoot. Het Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie (DGOO) van het Ministerie BZK stelt als verantwoordelijke voor het totale Rijkshuisvestingsstelsel het algemene kader vast. (..) voorts is DGOO verantwoordelijk voor het bewaken van het rijkshuisvestingsbelang, de rijkswerkgelegenheidseffecten en het toezicht op de toepassing van de relevante algemene wet- en regelgeving".*

Doelstellingen en uitgangspunten

De doelstellingen voor het specialtystelsel zijn de input voor het bepalen van de doelmatigheid van het specialtystelsel.⁵ De doelstellingen voor het specialtystelsel zijn in het Vaststellingsbesluit voor specialties (dd 16 augustus 2016) en het kaderboek van DGOO in 2018 als volgt geformuleerd:

Doelstellingen	
<i>De benoeming van Single Points of Contact (SPC's)</i>	Een SPC is een door een departement of sector gemandateerd besluitvormer en contractpartner, zowel van de zijde van het Rijksvastgoedbedrijf als van de specialty houdende organisatie.

⁴ De eerste twee principes zijn RHS-breed en gelden ook voor het kantorenstelsel.

⁵ Zie ook bijlage 1 vastgestelde analysemodel

<i>Een beprijzingsmethodiek op basis van werkelijke (jaar)kosten</i>	De essentie van deze methodiek is, dat er wordt afgerekend op werkelijk gemaakte kosten. De methodiek sluit ook aan op andere uitgangspunten over vastgoedrisico's zoals voor leegstand en boekwaarde, risico's die bij de specialty houdende organisaties liggen.
<i>Het opstellen van Meerjaren Onderhouds- en Investeringsprogramma's (MOIP's)</i>	Het Rijksvastgoedbedrijf en de specialty houdende organisatie stellen jaarlijks een MOIP op, een vijfjaarsverwachting die de basis is voor een jaaropdracht voor het uitvoeren van instandhoudingsplannen (onderhoud en investeringen).
<i>Een standaard voor rapporteren en verantwoorden</i>	Deze standaard sluit aan op de werkwijze met SPC's, beprijzingsmethodiek en MOIP. Op dit moment is deze standaard nog in beweging richting een eindsituatie met een samenwerkingsverband tussen het Rijksvastgoedbedrijf en de SPC.

Tabel 5: Overzicht doelstellingen (bron: Vaststellingsbesluit specialties 2016 en kaderboek DGOO 2018)

De uitgangspunten van het specialtystelsel zoals deze in het Vaststellingsbesluit zijn genoemd, zijn:

Uitgangspunten	
Single Point of Contact (SPC)	Een SPC is een door een departement of sector gemandateerd besluitvormer en contractpartner, zowel van de zijde van het Rijksvastgoedbedrijf als van de specialty houdende organisatie.
Prijs per complex en facturatie	Het RVB rekent de complexprijs door aan de SPC's. De prijs voor het complex bestaat uit een optelling van de individuele gebouwprijzen behorende tot het complex. De facturatie van de gebruiksvergoeding vindt tweemaal per jaar plaats.
Contractlengte	Alle contracten hebben een onbepaalde looptijd met een opzegtermijn van 12 maanden. Voor huurpanden is de opzegtermijn gelijk aan de termijn in het huurcontract vermeerderd met drie maanden (bron: Quick scan specialties, zonder bronvermelding).
Meerjarige visie op Investerings en Onderhoud	Een vijfjaarsverwachting die de basis is voor een jaaropdracht voor het uitvoeren van instandhoudingsplannen (onderhoud en investeringen).
Leegstandsmanagement en afstootrisico	Bij de beëindiging van een contract voor onbepaalde tijd worden alle kosten en opbrengsten doorberekend. Bij afstoot betekent dit het verschil tussen boekwaarde en de verkoopopbrengst aangevuld met de beheerkosten, in de termijn tot verkoop. Het volledige risico (opbrengst of kosten) blijft bij de SPC. Slechts bij vier in 2017 reeds bestaande specialty-verzamelgebouwen draagt het RVB het leegstandsrisico. RVB is gebouw eigenaar en verantwoordelijk voor de instandhouding van de vastgoedportefeuille.

Medegebruik	Van medegebruik is sprake, indien leegstand binnen een specialty- of kantoorpand wordt ingevuld door een andere kantoorgebruiker dan wel een andere specialtygebruiker. Hier zijn verschillende combinaties mogelijk.
Kaderstelling	Om de kosten van huisvesting te verminderen, is rijksbreed voor kantoorhuisvesting afgesproken dat scherpere en centraal afgesproken (werkplek) normen worden gehanteerd. De SPC's zullen deze normen zoveel mogelijk voor het kantoordeel van hun specialties toepassen.

Tabel 6: Overzicht uitgangspunten (bron: Vaststellingsbesluit specialties 2016 en kaderboek DGGO 2018)

Beoogde resultaten/gevolgen

De doelstellingen en uitgangspunten in het specialtystelsel moeten leiden tot de volgende resultaten/gevolgen die zijn vastgesteld als de output voor de doelmatigheid van het specialtystelsel (zie ook het vastgestelde analysemodel in bijlage 1 en Kaderboek DGGO onder 5.3.2. Huisvesting voor specialties):

- Het kader ondersteunt een eenduidige aanpak van beprijzen, meerjaren programma's en rapportage en draagt aldus bij aan het verlagen van de administratieve lasten voor Rijksvastgoedbedrijf en de departementen/diensten.
- De beprijzingsmethodiek leidt tot meer fluctuaties in de jaarkosten dan in het oude stelsel, maar de verwachting is dat de jaarlijkse communicatie van een vijfjaarsverwachting het departementen mogelijk maakt deze fluctuaties beheersbaar te maken door jaarlijkse bijsturing binnen de begrotingscyclus.
- De beprijzingsmethodiek en MOIP's ondersteunen meer efficiency en effectiviteit van financiering van specialties.

Governance

De sturing van het specialtystelsel vindt decentraal per SPC en binnen de SPC's plaats. Het bestuurlijke overleg tussen een SPC en het RVB is het moment voor afstemming over de voortgang van de jaarafspraken. De SPC's zijn opdrachtgever voor het RVB en geven daar via de MOIP's, jaaropdrachten en jaarverantwoording en kleinere opdrachten, invulling aan. Elke SPC heeft bovendien een kaderstellende rol. Elke SPC heeft zijn eigen medezeggenschapstructuur die gekoppeld is aan het moederdepartement.

In het vaststellingsbesluit voor specialties worden twee soorten overleggen benoemd:

1. Overleg vanuit de rol van eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer (1. BOR en 2. Voortgangsoverleg tussen RVB en individuele SPC's).
2. Overleggen voor de beleidsvorming (via de interdepartementale gremia en algemene governance lijnen).

De SPC's hebben geen onderling afstemmingsoverleg of besluitvormingsstructuur, bijvoorbeeld ter voorbereiding van het BOR. In 2020 is de werkgroep specialties-

evaluatie ingesteld en door geïnterviewden is de wens uitgesproken dat deze werkgroep wordt voortgezet om meer afstemming te hebben tussen de SPC's, ook bijvoorbeeld ter advisering van het BOR. JenV en DEF (grote opdrachtgevers) zijn vertegenwoordigd in het BOR, maar niet met een formele rol richting of namens andere SPC's. Intern, binnen JenV, vindt wel afstemming plaats (JenV vertegenwoordigt circa 80% van de specialties).

Periodiek voert het RVB/dP&P een strategisch klantgesprek met de SPC's. De verschillende IC-overleggen zijn in principe ook voor de specialties van toepassing (bijvoorbeeld: als hierin besloten wordt over elektrische dienstauto's, dan geldt dat evenzeer voor DJI).

Beprijzingsmethodiek

Met het specialtystelsel is de beprijzingsmethodiek voor het berekenen van de gebruiksvergoeding per 1 januari 2017 gewijzigd. De gebruiksvergoeding is de vergoeding die het RVB in rekening brengt bij de gebruiker van een pand. De terminologie is enigszins verwarrend: met de gebruiksvergoeding voor specialties wordt op hetzelfde gedoeld als de zogenoemde complexprijs. De contracten worden afgesloten op complexniveau, in tegenstelling tot het oude stelsel, waarvoor iedere investering een nieuw contract werd opgesteld. Welke gebouwen bij één complex horen is vastgelegd in de vastgoed administratie van het RVB. De gebruiksvergoeding voor een complex bestaat uit de som van de individuele gebouwprijzen van een complex. De gebruiksvergoeding wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld, peildatum is 1 januari.

De complexprijs bestaat uit:

- Kosten (rente en afschrijving).
- Eventuele inhuurkosten, voorschot servicekosten huurpanden, of overige kosten.
- Kosten voor onderhoud, apparaat RVB en heffingen op basis van normatieve bedragen per m² BVO.
- Overige kosten (incidentele aanpassingen).

Niet inbegrepen zijn:

- Mutaties.
- Beschikbaarheidsvergoeding DBFMO-contracten.
- Onderhoudskosten voormalige afnemer zaken.
- Energie kosten.
- Kosten voor facilitaire dienstverlening en ICT-dienstverlening.

Ter toelichting: mutaties kunnen investeringen, nieuwe aanhuur of opzeggingen betreffen. Als het investeringen betreft dan worden deze gefactureerd via de post mutaties. Investerings boven de zogenoemde activeringsgrens worden geactiveerd (kosten komen via rente en afschrijvingen in de gebruiksvergoeding), investeringen

onder deze mutatiegrens worden in rekening gebracht. De activering grens is gewijzigd van oorspronkelijk EUR 250.000 naar EUR 100.000. De instandhouding van de overgedragen afnemerszaken wordt uitgevoerd door het RVB en op basis van werkelijke kosten afgerekend met het SPC.

De SPC's maken gebruik van eigen dienstverleners (facilitair en ICT) of maken gebruik van toegewezen of gecontracteerde dienstverleners op pandniveau. De tarieven van deze dienstverleners verschillen. De kosten voor facilitaire en ICT-dienstverlening worden separaat geraamd, gecalculeerd en doorbelast per SPC.

3.3 Ontwikkelingen tussen 2016-2020

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

De tijdlijn geeft een overzicht van en inzicht in de wijze waarop de aandacht voor de doorvoering van centralisatie(s) en implementatie van het stelsel in de eerste jaren, langzaam is verschoven naar beleidsdoelstellingen, -intensiveringen en het oplossen van casuïstiek in de uitvoering.

3.3.1 Tijdlijn

De totstandkoming en verdere ontwikkeling van het RHS-stelsel, en daarbinnen het specialstelsel, staat niet op zichzelf. In de context van het RHS speelt een aantal centralisaties dat van invloed is geweest op de totstandkoming van het stelsel. Allereerst is dat de oprichting van DG Organisatie Bedrijfsvoering Rijk om de gezamenlijke belangen op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering te ondersteunen. Daarnaast is voorafgaand aan de totstandkoming van het RHS in 2014 één centrale uitvoeringsorganisatie gevormd, het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) vanuit vier departementale uitvoeringsorganisaties: de RGD, de Dienst Vastgoed Defensie, het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf en de directie Vastgoed van het Ministerie BZK. Tijdens de implementatie van het RHS vindt een verdere centralisatie plaats op het gebied van de bedrijfsvoering (Compacte rijksdienst). Dit heeft rijksbreed geleid tot vier concern-dienstverleners voor Facilities (CDV's) en vijf ICT-dienstverleners (IDV's). De centralisatie komt ook terug in de huisvesting van kantoren, de ontwikkeling van de masterplannen en het FWR-kader. Uit de toelichting bij het specialstelsel blijkt dat het streven was bij het ontwerp van het huisvestingstelsel specialties om dit zoveel mogelijk te laten aansluiten bij het kantorenstelsel. In de uitvoering bleek dat niet haalbaar. Het specialstelsel wordt als stelsel en instrumentarium vanaf 2016 zichtbaar. Binnen het specialstelsel

vindt de centralisatie vooral plaats binnen het eigen primaire proces, van lokale huisvesting naar SPC's, met eigen of derde-gecontracteerde facilitaire- en ICT-dienstverleners.

De onderstaande tijdlijn is samengesteld op basis van de mijlpalen en documenten die de geïnterviewden hebben genoemd tijdens de interviews en reflectiesessies over het specialtystelsel. Dit overzicht is daarom niet volledig maar geeft vooral een beeld van de in de beleving van de deelnemers aan de sessies, belangrijke momenten van het stelsel. Daarbij hebben de onderzoekers een onderscheid gemaakt tussen de algemene mijlpalen/documenten voor het RHS als geheel (in zwarte kleur weergegeven) en de groene kleur die alleen gelden voor het specialtystelsel.

Eerder	2016	2017	2018	2019	2020
<ul style="list-style-type: none"> 2010 okt - Rutte I 2011 jan - Compacte Rijksdienst 2011 nov - Ministerraadbesluit tot Stelselherziening RHS = Brief Donner 2012 - Rutte II 2011 - FWR kaderstelling 2014- FWR kwaliteitskader 2015 - convenanten RVB-DGOBR-Eigenaar FWR- activiteit gerelateerd werken (TPAW) Generiek besluit over pandenlijst en gebruikers daarin inclusief DBFMO. 	<ul style="list-style-type: none"> Mei - Leidraad Specialties JenV overig Juli - Leidraad SPC Rechtspraak Juli - Uitwerking Keuze beprijzingsmethodiek Specialties Aug - Model opdrachtgeversconvenant Sept - Vaststellingsbesluit Specialties Motie Oskam - medegebruik SGOS, compacte rijksdienst i.r.t. Specialties Klimaatakkoord Uitvoeringskader RVB Digitale werkomgeving kader Continue Politieke aandacht RHS en effecten op werkgelegenheid - (kantoren en specialties) Herfinanciering (leenfaciliteit) Verlaging huisvestingsbudgetten (wegbezuinigd, effect geen geld voor projecten) 	<ul style="list-style-type: none"> Jan- Start RHS Specialties Jan - regeling medegebruik gerechtsgebouwen Sept. - Nota Medegebruik 1e Jaaropdrachten SPC's Vaststellen Leidraden (meerdere, op meerdere momenten) overdracht van onderhoud beheer gebruikersinstallaties (kruisjeslijst) Regeling taakverdeling beheer. Catalogus Rijksdiensten Duurzaamheidsdoelstellingen in beleidsbrief DGOO FWR 2.0 Rutte III ZBO's in het stelsel Implementatie Toegankelijkheid in stelsel Jaarlijkse vaststelling Tarieven RVB 	<ul style="list-style-type: none"> Mrt - Brochure RVB Gebruiksvergoeding/ tariefsessie specialties Mrt - (concept) Leidraad Caribisch Nederland Nov - Quicksan Specialties Routekaart Duurzaamheid Rechtspraak Evaluatie nota medegebruik jan - invoering Social Return on Investment Feb- Rijksbreed vergaderen Routekaart duurzaamheid RVB Doorberekening m2 aan de gebruikers Jaarlijkse vaststelling pandenlijst Bouwgebied kosten 	<ul style="list-style-type: none"> Jan- Activeringsgrens van 250.000 naar 100.000 Routekaart verduurzaming DJI mrt - Wijzigingen Pandenlijst 2019 Rol (herziene versie) VWTproces kantoren 	<ul style="list-style-type: none"> Ambitie Rechtspraak mrt - COVID - diverse nota's mei - Werkomgeving van de Toekomst Grenzeeloos Samenwerken Ambitiedocument / routekaart rijksdienst 2022 Onderzoek CPB 'wij werken thuis

Tabel 7: Tijdlijn Specialties in bredere context

In september 2016 is, na een lange voorbereiding, het Vaststellingsbesluit voor het specialtystelsel goedgekeurd. De start van het stelsel was 3 maanden na het Vaststellingsbesluit op 1 januari 2017. De implementatie van het stelsel in de eigen organisatie en de uitwerking van rapportage en monitoring vond vanaf 2017 plaats. De meeste SPC's hebben daarbij eigen leidraden vastgesteld. De eerste jaaropdrachten zijn vanaf 2018 opgesteld.

Na de start, in 2017, ligt de nadruk sterk op het implementeren van het stelsel. De geïnterviewden geven aan dat de invoering onder grote politieke druk tot stand is gekomen. Daardoor is weinig tijd genomen voor de implementatie en zijn de spelregels gedurende de implementatie tot stand gekomen. De rollen en verantwoordelijkheden binnen het stelsel zijn in deze fase niet altijd helder voor de diverse betrokkenen, dat blijkt uit de documenten die in deze periode tot stand zijn

gekomen en betrekking hebben op nadere kaderstelling, kaderafspraken, beslisbomen, taakverdeling en rollen en leidraden en brochures.

Binnen het specialtystelsel is vanaf 2017 een aantal uitvoeringsproblemen samen met het kantorenstelsel opgepakt, zoals medegebruik en aanpassing van de activeringsgrens.

Het medegebruik is geëvalueerd, n.a.v. de beleidsbrief 2017. Het specialtystelsel is, op verzoek van DGOO, in oktober 2018 geëvalueerd in de vorm van een Quick-scan.

In de beleidsbrieven van DGOO naar het RVB is vanaf de beleidsbrief 2018 geen specifieke aandacht meer voor de specialties. Als reden hiervoor wordt gegeven dat de kaderstelling bij de implementatie van het specialtystelsel over is gegaan naar de SPC's. DGOO vraagt in de beleidsbrieven vanaf 2018 meer aandacht voor monitoring en de informatievoorziening, dit onderdeel van de beleidsbrief is gericht op het kantorenstelsel.

Na 2018 verschuift de aandacht naar de uitvoering van nieuwe beleidsdoelstellingen zoals toegankelijkheid en duurzaamheid. Het RVB gebruikt voor het in kaart brengen van de duurzaamheidsopgave het instrument van de zogenoemde 'routekaart'. De SPC's stellen bijvoorbeeld samen met het RVB een 'routekaart duurzaamheid' vast voor de eigen vastgoedportefeuille. Meerdere SPC's, bijvoorbeeld DJI en de Raad voor de Rechtspraak, hebben inmiddels een routekaart gemaakt.

Buiten SPC-specifieke ambities en actieplannen zijn geen specialtybrede ambities geformuleerd voor de toekomst of n.a.v. de COVID-19 crisis.

3.3.2 Stand van zaken

Het specialtystelsel is de afgelopen jaren ingericht conform de gestelde uitgangspunten en ontwerpprincipes, die bij start van het specialtystelsel zijn meegegeven.

In dit onderzoek blijkt uit alle gesprekken en sessies dat het specialtystelsel breed wordt gewaardeerd. Als positief punt wordt genoemd dat de systematiek van jaaropdrachten, jaarverantwoording en MOIP's, structuur biedt en dwingt om de waan van de dag los te laten en meer planmatig te werken aan huisvesting. Daarnaast ondersteunen de doelstellingen de uniciteit van de SPC's en het primair proces dat ze ondersteunen.

Stand van zaken	Ingericht
Instellen SPC's;	Ja
Voldoen aan beprijzingsmethodiek;	Ja
Vaststellen MOIP's voor toets investeringen	Deels
Voldoen aan standaard rapportage en verantwoording	Deels

Instellen SPC's

In het stelsel is bij aanvang sprake van 16 SPC's, een zogenoemd single point of contact, zowel aan de kant van de opdrachtnemer (RVB) als aan de kant van de opdrachtgever (de specialty gebruiker). Het aantal opdrachtgevers voor het RVB is daarmee verminderd van 156 naar 16, waarvan 14 in het specialtystelsel en daarnaast het RVB en kantoren. Tussen 2017 en 2020, is het aantal SPC's gegroeid en aangepast naar 17, exclusief het RVB en kantoren.

Een vergelijking laat het volgende beeld zien, inclusief de gewijzigde namen:

SPC's 2017 ⁶		SPC's medio 2020 ⁷	
		1	BuZa
1	BES	2	BZK BES
2	BZK overig	3	BZK Centraal
3	BZK II	4	BZK II
4	Defensie	5	Def spec
5	EZ	6	LNV-EZK
6	Financiën	7	Financiën
7	I&M	8	I&W
8	OCW	9	OCW
9	Rechtspraak (V&J)	10	J&V RvdR
10	DJI (V&J)	11	J&V DJI
11	OM (V&J)	12	J&V PAG
12	Politie (V&J)	13	NP
13	V&J Overig	14	J&V Overig
14	VWS	15	VWS
		16	RIVM
		17	J&V Pol Carib
*	Kantoren	*	Kantoren
*	RVB	*	RVB

Tabel 8: Overzicht SPC's in 2017 en 2020 (bron: RVB)

De SPC's verschillen in omvang en grootte. Meerjarig ziet het beeld van SPC's er als volgt uit:

⁶ De naamgeving van de SPC's is conform de naamgeving in het Vaststellingsbesluit Specialties.

⁷ De naamgeving van de SPC's is conform de naamgeving zoals gebruikt door het RVB in rapportages 2019 over specialties aan het BOR.

	SPC	2016		2017		2018		2019		2020	
1	BuZa	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	1	0%
2	BZK BES	18	1%	12	1%	13	1%	13	1%	13	1%
3	BZK Centraal	44	2%	49	2%	50	2%	48	2%	44	2%
4	BZK II	61	3%	61	3%	62	3%	62	3%	65	3%
5	Def spec	20	1%	20	1%	20	1%	20	1%	20	1%
6	LNV-EZK	36	1%	36	2%	36	2%	37	2%	32	1%
7	Fin	110	5%	116	5%	122	5%	118	5%	124	6%
8	I&W	2	0%	2	0%	4	0%	4	0%	4	0%
9	J&V DJI	1.107	47%	994	45%	988	44%	988	45%	1.005	46%
10	J&V overig	120	5%	91	4%	83	4%	83	4%	79	4%
11	J&V PAG	83	4%	68	3%	68	3%	61	3%	59	3%
12	J&V Pol Carib	-	0%	7	0%	7	0%	8	0%	8	0%
13	J&V Rvdr	582	24%	545	25%	584	26%	570	26%	567	26%
14	NP	134	6%	132	6%	128	6%	129	6%	118	5%
15	OCW	54	2%	65	3%	67	3%	68	3%	67	3%
16	RIVM	7	0%	3	0%	3	0%	0	0%	2	0%
17	VWS	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
	totaal	2.378	100%	2.201	100%	2.234	100%	2.208	100%	2.207	100%

Tabel 9: Specialties per SPC Meerjarig totaal m2 BVO x1000 absoluut en relatief (bron: KPM basis jaar bij bepalen tarieven 2017 t/m 2021)

Voldoen aan prijzingsmethodiek

De wijze waarop de gebruiksvergoeding per m2 BVO aan de SPC's wordt berekend door het RVB is in overeenstemming met de prijzingsmethodiek zoals beschreven in het Vaststellingsbesluit.

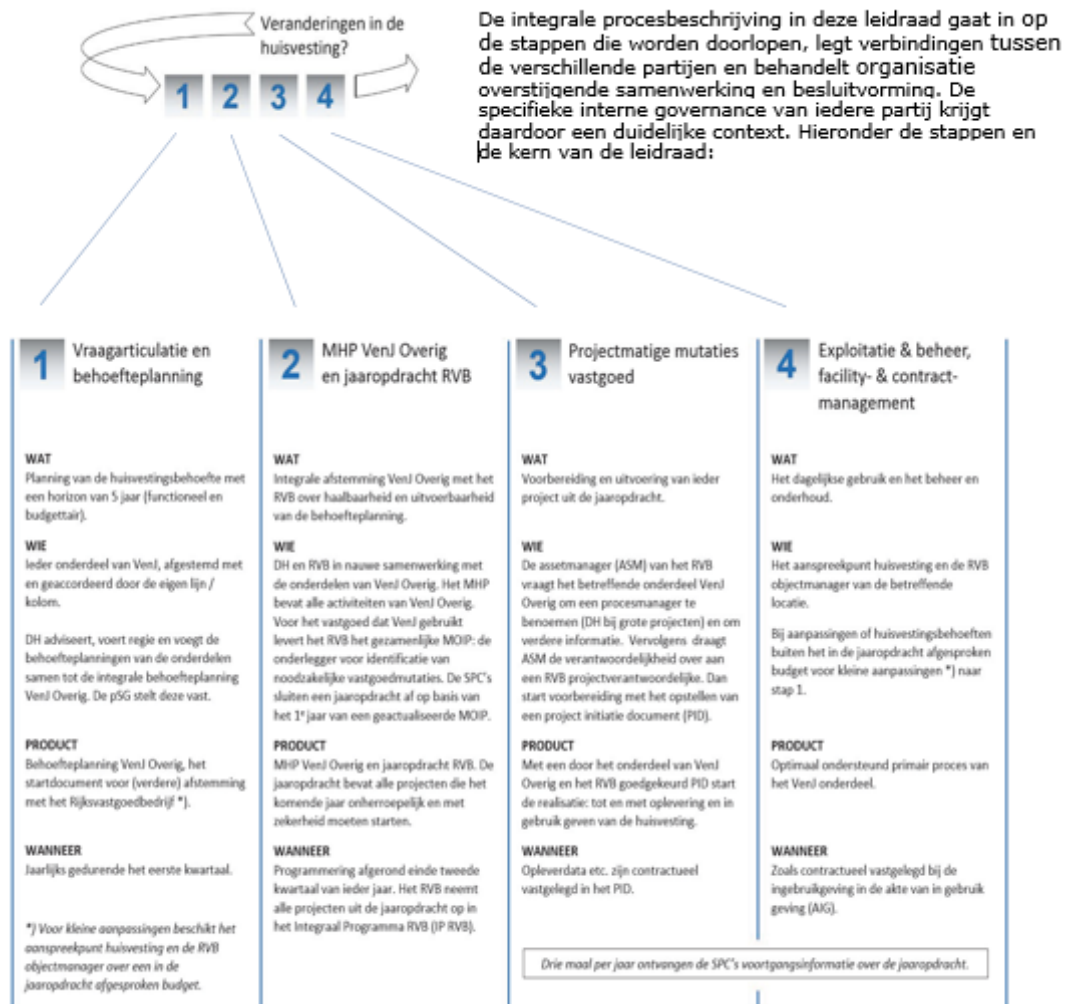
Tarief per m2 bvo in €	2017			2018			2019			2020		
	eigendom	dbfmo	huur	eigendom	dbfmo	huur	eigendom	dbfmo	huur	eigendom	dbfmo	huur
Onderhoud	24,00	-		24,64		-	25,30	-	-	25,97	-	-
Apparaat	16,00	10,00	10,00	16,22	10,14	10,14	19,60	12,3	12,30	20,48	12,80	12,80
Heffingen	5,00	5,00	-	5,07	5,07	-	5,10	5,10	-	5,32	5,32	-
totaal normatief tarief	45,00	15,00	10,00	45,93	15,21	10,14	50,00	5,10	12,30	51,77	18,12	12,80

Tabel 10: Ontwikkeling normatieve tarieven in E/m2 BVO specialties (bron: tarievennota's RVB 2017 t/m 2020)

De normatieve opslagen per m2 BVO binnen de specialty prijzing wordt jaarlijks via de tarievennota van het RVB vastgesteld door de SG BZK, gehoord hebbende de BOR en ICBR. De SPC's hebben hier geen directe rol in. De grondslag van deze methodiek, afrekening op werkelijke kosten, wordt breed gedragen.

MOIP/Jaaropdrachten

Met elke SPC is vanaf de start van het specialstelsel een convenant afgesloten. Daarnaast is de systematiek doorgevoerd dat jaarlijks gewerkt wordt met een Meerjaren onderhouds en Investeringsplan (MOIP's), een jaarlijkse jaaropdracht en jaarverantwoordingen. Een integrale procesbeschrijving is beschreven in een leidraad die is opgesteld door het RVB. De leidraad benoemt een aantal vaste stappen. In hoofdlijnen werken alle SPC's met dezelfde processtappen zoals beschreven in de leidraad. Hierbij gebruiken kleinere SPC's de leidraad van het RVB. De grotere SPC's hebben een eigen leidraad, aangescherpt op de eigen situatie. Onderstaande leidraad is een voorbeeld procesbeschrijving afkomstig uit de leidraad J&V overig.



Figuur 4: Voorbeeld integrale procesbeschrijving afkomstig uit de leidraad J&V-overig (Bron: Leidraad VenJ-overig)

Monitoring en verantwoording

De rapportage standaard voor verantwoording moest ten tijde van de instelling van het stelsel nog ontwikkeld worden. In het Vaststellingsbesluit is aangegeven dat het MOIP en de daarvan afgeleide jaaropdrachten het referentiekader zouden vormen waarover wordt gerapporteerd. "Het RVB zal per SPC rapporteren op jaarbasis over

het beheer van de totale vastgoedportefeuille met daarin een financieel overzicht en algemene huisvestingsindicatoren, waaronder kwaliteit, portefeuille, resultaten inspecties, duurzaamheid en veiligheid". De aannahme bij aanvang van het stelsel is dat er viermaands rapportages op GROTIK-aspecten worden verstrekt waarbij toegewerkt wordt naar een situatie waarbij de SPC's zelf kunnen beschikken over toegang tot de algemene gegevens.

Het sturen en monitoren van de tijdigheid en aanwezigheid van vastgestelde MOIP's, jaaropdrachten en de officiële verantwoording is nog steeds in ontwikkeling en niet gerealiseerd. Dit is terug te zien in het onderstaande verantwoordingsoverzicht, opgesteld door het RVB op verzoek van onderzoekers op specialty-niveau. Het overzicht of de MOIP's, jaaropdrachten en jaarverantwoordingen per SPC zijn vastgesteld. Uit dit overzicht blijkt dat de meeste SPC's vastgestelde jaaropdrachten hebben en dat er geen vastgesteld MOIP's en jaarverantwoordingen zijn.

		2017			2018			2019			2020		
		moip	jo	jv	moip	jo	jv	moip	jo	jv	moip	jo	jv
S	BZK II											25-nov-19	
S	BZK BES											25-nov-19	
S	BZK centraal											25-nov-19	
S	Def		31-jan-17			26-jan-18			10-apr-19			8-jan-20	
S	EZK		19-dec-16									18-dec-19	
S	Fin		31-jul-17			5-feb-19						21-nov-20	
S	I&W		8-dec-16									10-dec-19	
S	OCW		8-dec-16									10-dec-19	
S	Verzamel											-	
S	RVB leeg											-	
S	J&V DJI		19-feb-17									18-dec-19	
S	NP											-	
S	J&V PAG		5-feb-19			13-dec-19						12-dec-19	
S	J&V overig		12-dec-16									2-dec-19	
S	J&V Rvdr		1-dec-16			15-dec-18						4-dec-19	
S	J&V Pol-Car											-	
S	VWS												
S	RIVM												
K	Den Haag					27-feb-18			29-mrt-19			17-dec-19	
K	Randstad					27-feb-18			29-mrt-19			17-dec-19	
K	Overig Nederland					27-feb-18			29-mrt-19			17-dec-19	

Tabel 11: Overzicht vastgestelde MOIP's, jaaropdrachten (jo), en jaarverantwoordingen (jv) per SPC 2016-2020 (Bron RVB)

3.4 Resumé

Bevindingen

- De diversiteit binnen het specialtystelsel is een gegeven, net als de uniformiteit binnen het kantorenstelsel. De eerste jaren van het specialtystelsel heeft de nadruk gelegen op de autonomie van de individuele SPC's.
- In de praktijk wordt de stelselrelatie tussen het rijkshuisvestingsstelsel en het kantorenstelsel en/of specialtystelsel verschillend geïnterpreteerd. Zijn het 2 of 4 categorieën of deelstelsels van het RHS of zijn het zelfstandige stelsels?
- Het specialtystelsel ondersteunt een eenduidige en systematische aanpak.
- Voor de voortgang en/of geogde gevolgen/effecten van het specialtystelsel zijn geen meetbare kwalitatieve of kwantitatieve criteria of indicatoren of doelstellingen vastgesteld.
- Het doorvoeren van een eenduidige aanpak voor beprijzen door het verrekenen op de werkelijk gemaakte kosten is gerealiseerd.
- De overschakeling van 156 naar 14 (17) SPC's (+ 2 RVB en kantoren) is geïmplementeerd.
- De beprijzingsmethodiek en jaaropdrachten hebben als positief effect een gestructureerde werkwijze, zowel bij RVB als de SPC's.
- Uit de informatie van het RVB blijkt dat vanaf 2019 worden voor vrijwel alle SPC's jaaropdrachten zijn vastgesteld en dat er nog geen vastgestelde MOIP's zijn.
- Het RVB en de SPC's geven aan dat (operationele) monitoring en verantwoording per SPC plaatsvindt via de viermaandsrapportages. De jaaropdracht wordt niet afgesloten met een jaarverantwoording.

4 Doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden

In deze paragraaf staan de bevindingen over de activiteiten en de werking van het specialtystelsel langs de lijn van de gestelde doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden. Paragraaf 4.1 gaat over de SPC's als de spil van de specialtystelsel. Vervolgens komt de implementatie aan de orde (4.2) en de rapportage en monitoring (4.3). In de volgende paragrafen komen aan de orde het sturen op leegstand (4.4), het werken met SPC's (4.5) en aanvullende afspraken voor investeringen en beleidsdoelstellingen (4.6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met de informatievoorziening in paragraaf 4.7 en een resumé (4.8).

4.1 SPC's zijn de spil van specialties

Tijdens de (reflectie)sessies en de interviews geven de betrokkenen aan dat zij in grote lijnen trots en tevreden zijn over de werking van het specialtystelsel. Ze ervaren de uitgangspunten in het ontwerp, die ten grondslag liggen in het stelsel, als positief. Ze benadrukken daarbij vooral de eigen verantwoordelijkheid in de decentrale sturing. Tevens zijn zij positief over het feit dat huisvesting in het specialtystelsel ten dienste staat van hun eigen primaire proces. Het specialtystelsel is daarmee vooral een SPC-stelsel.

De gezamenlijk afspraken op specialty-niveau zijn voor de SPC's gericht op structuur en werkwijzen met betrekking tot het beheer van de vastgoedportefeuille. Een aantal SPC's vindt elkaar doordat zij bijvoorbeeld binnen het ministerie van JenV vallen. De SPC's verschillen sterk in grootte. Het ministerie van OCW (met het Nationaal Archief) maakt bijvoorbeeld in totaal gebruik van 67.000 m² BVO, dat is 3% van het totaal aantal m² BVO. Daarentegen is DJI, met 1.005.000 m² BVO (46% van het totaal aantal BVO) de grootste SPC.

4.2 De doelstellingen van het specialtystelsel zijn geïmplementeerd per SPC

De doelen die voortvloeien uit het Vaststellingsbesluit zijn bij alle 14 SPC's doorgevoerd. Die implementatie is op een redelijk geruisloze wijze verlopen, waarbij van 156 naar 14 SPC's is gegaan. Het instellen van de SPC's heeft daarmee zeker bij ingang van het stelsel, geleid tot afname van administratieve lasten door de vermindering van het aantal contracten en opdrachtgevers. Als de vergelijking met het kantorenstelsel wordt gemaakt geven de geïnterviewden aan dat de veranderingen binnen de specialties, door het decentrale insteek, minder ingrijpend en daarom minder 'gevoeld zijn' dan binnen het kantorenstelsel.

De geïnterviewden geven aan dat de invoering van de nieuwe werkwijze, na het Vaststellingsbesluit, vanaf 2017, een grote uitdaging is geweest. De SPC's hebben tijd nodig gehad om zich intern te organiseren en te professionaliseren zodat zij jaarlijks een integraal en kwalitatief afgestemde jaaropdracht kunnen opstellen. Vanaf 2018 is gestart met de eerste cyclus van jaaropdrachten. Op het moment van uitvoering van deze evaluatie hebben vrijwel alle SPC's bijna twee volledige cycli van jaaropdrachten doorlopen en ervaring opgedaan met deze methodiek. De MOIP's en jaarverantwoordingen blijven nog achter (zie tabel 11).

Het eigen primair proces is leidend

De doelstellingen uit het primair proces zijn en blijven leidend voor de SPC's, en dat past ook in de systematiek van het stelsel. De jaaropdrachten en MOIP's zijn altijd een resultaat van een intern afwegingsproces. De wijze waarop de integrale afstemming over jaaropdrachten plaatsvindt, is bij elke SPC verschillend. De interne afwegingen worden gestuurd door de doelen uit het primair proces, waarbij veelal huisvesting volgend is. In een aantal gevallen heeft een SPC de implementatie van het specialtystelsel gebruikt als versneller voor interne organisatieverandering, een bezuiniging en/of realisatie van interne doelstellingen.

De geïnterviewden geven aan dat de planning en aansluiting op de interne begrotingscyclus steeds beter gaat en het een zoektocht is geweest de afgelopen jaren. Voor de ramingen in de begrotingen van het primair proces, die in september opgesteld worden, zijn de tijdige beschikbaarheid van de gebruiksvergoeding van het RVB, de kosten van lopende trajecten en de kosten van de facilitaire- en ICT-dienstverlening nodig. Dit is ieder jaar weer een uitdaging. De definitieve jaaropdracht is afhankelijk van de budgettaire ruimte en (bezuinigings)doelstellingen binnen het primaire proces. Alle SPC's geven aan dat de huisvestingsopgave binnen de eigen organisatie bekeken en beoordeeld wordt in samenhang met andere bedrijfsvoeringprioriteiten en het primair proces, voordat de jaaropdracht naar het RVB gaat. Uit de interviews komt naar voren dat iedere SPC zowel intern meer gecentraliseerd is gaan werken als ook de werkwijze naar het RVB gecentraliseerd heeft om dit proces in te richten.

4.3 De doelstelling rapportage en monitoring is (nog) in ontwikkeling

De voortgang van de afspraken uit de jaaropdrachten wordt drie keer per jaar in rapportages en gesprekken tussen een SPC en RVB gemonitord. Voor deze voortgang wordt gebruik gemaakt van de GROTIK indicatoren.⁸ De monitorings- en rapportagetaak op specialty-niveau is bij het RVB belegd. De verantwoording van de

⁸ GROTIK-aspecten worden gedefinieerd als Geld, Risico's, Organisatie, Tijd, Informatie en Kwaliteit ten behoeve van rapportages met een overzicht op SPC-niveau (bron 20 bij het Vaststellingsbesluit specialties 11 augustus 2016)

MOIP's, jaaropdrachten en jaarverantwoording is in de diverse stukken – op papier – geregeld. In het uitvoeringskader RVB wordt gesproken over 'de stelselbrede monitoring van jaaropdrachten en MOIP's in een Integrale Programmering'. In de praktijk vindt de monitoring van jaaropdrachten per SPC plaats, niet gestructureerd en grotendeels handmatig. Een geaggregeerd overzicht op specialty-niveau is niet aanwezig in algemeen toegankelijke rapportages. De rapportages ten behoeve van deze evaluatie zijn op verzoek gemaakt. Deze worden niet structureel uitgevraagd door DGOO (als stelselverantwoordelijke), het RVB en/of de SPC's. Als goede basis voor verdere informatievoorziening heeft het RVB begin 2020 intern een traject gestart voor de verbetering van de monitoring van de MOIP's, jaaropdrachten en jaarverantwoordingen.

SMART kwantitatieve en/of kwalitatieve indicatoren ontbreken op specialty-niveau

Het specialtystelsel is niet structureel ingericht met SMART kwalitatieve en/of kwantitatieve indicatoren of criteria die richting geven waarop gestuurd kan worden. Veel geïnterviewden geven aan dat bij aanvang van het specialtystelsel geen 0-meting is uitgevoerd, waardoor discussie blijft ontstaan over de stand van zaken bij aanvang. Het ontbreken van indicatoren zorgt op stelselniveau tot het ontbreken van een gemeenschappelijk beeld over de feitelijke stand van zaken van:

- Vervangingen.
- Planmatig en groot onderhoud.
- Doorlooptijden van opdrachten, aanvragen voor adviezen en/of capaciteit.
- Gerealiseerde (vervanging)investeringen (in tijd en geld).
- Uitgestelde (vervanging)investeringen (in tijd en geld).
- Meerjarige begroting voor investeringen in het primaire proces van de SPC's (reserveringen).
- Incidenten/escalaties/klachten.
- Tevredenheid.
- Risico's (voor primair proces, van SPC, op specialty-niveau voor het RVB en RHS).
- Primair proces.

4.4 Het sturen op leegstand gebeurt via medegebruik en de jaaropdrachten

De SPC's zijn zelf verantwoordelijk voor eventuele leegstand. Dit wordt gedaan via de jaaropdrachten van de SPC's. Behalve dat de opzegtermijn van 12 maanden zorgt voor meer flexibiliteit, zijn in de interviews of sessies over dit uitgangspunt van de contractlengte, geen uitspraken gedaan. In de gesprekken en sessies komt het sturen op leegstand niet als 'issue' in het specialtystelsel naar voren en dus ook niet of dit eventueel anders moet worden georganiseerd. Voor de betrokkenen in het stelsel is deze werkwijze kennelijk op dit moment passend.

Enige aandachtspunt is dat DGGO en het RVB vaker kansen voor medegebruik voor specialties kunnen benoemen en benutten vanuit hun overall beeld. Denk bijvoorbeeld aan organisaties met eenzelfde functie, zoals een bezoekersfunctie. Dit onderwerp wordt in paragraaf 6.2 medegebruik verder toegelicht.

4.5 Het werken met SPC's wordt gewaardeerd en per organisatie divers ingevuld en ervaren

Het werken met SPC's wordt breed gewaardeerd door de structuur die het biedt. In de praktijk worden de SPC's en de SPC-rollen op verschillende manieren ingevuld en ervaren. Uit de interviews en sessies blijkt dat soms de invulling van de rol onduidelijk is. Bijvoorbeeld bij grotere SPC's, is het voor sommige gebruikers onduidelijk wie hen en waarvoor vertegenwoordigt.

Andere SPC's hebben dit opgelost door de rollen te splitsen, naar (groepen van) gebruikers of operationeel/strategisch of bestuurlijk/uitvoerend SPC.

In een aantal gevallen zijn organisaties die autonoom zijn, onderdeel van een SPC. Hierbij loopt uitsluitend de financiële afwikkeling via de SPC. De betrokkenen ervaren dan de SPC als 'doorgeefluik' en dientengevolge als 'rompslomp' of 'meerwerk', zoals bijvoorbeeld bij de Belastingdienst.

De SPC's zijn kaderstellend en kadervolgend

De gesprekspartners geven aan dat de kaderstellende functie van de SPC's intern, binnen de SPC's is vormgegeven. Het betreft aan de ene kant het volgen van de rijksbrede kaderstelling van huisvesting en aan andere kant de interne specifieke kaderstelling die aansluit bij het primair proces. Voorbeelden van de laatstgenoemde kaderstellingen zijn specifieke beveiliging, parkeerplaatsen of klimaatinstallaties. De onderzoekers hebben binnen de scope van deze evaluatie geen zicht op welke specifieke kaders binnen ieder van de SPC's gehanteerd worden.

Binnen ieder SPC is een doorvertaling gemaakt van de centrale kaderstelling voor specialties, waarbij de stelselafspraken en de rijksbrede kaders en wettelijke verplichtingen worden gevolgd. Voorbeelden hiervan zijn:

- Voor het proces van MOIP/Jaarplannen wordt de algemene leidraad als basis gebruikt eventueel verder uitgewerkt in een SPC-specifieke leidraad;
- De duurzaamheidsopgave wordt uitgewerkt in SPC-specifieke routekaarten;
- Het normenkader van kantoren wordt, waar mogelijk, als handreiking gebruikt binnen specialties. Per SPC is de invulling verschillend, afhankelijk van het primair proces.

Uit de interviews blijkt dat, ook door SPC's, de FWR-normen als handzaam worden ervaren en worden benut voor specialty-functies met kantoorelementen of bijvoorbeeld door SPC's met zowel kantoren als specialties in de vastgoedportefeuille. Voor het benutten van FWR-aanpassingen in specialties wordt

door SPC's direct met het RVB geschakeld. In de praktijk blijkt dat de FWR-normering door het RVB strikt wordt toegepast in plaats toepassing als een handreiking. In het specialtystelsel en bij de RVB is geen centraal punt voor wijzigingen zoals bijvoorbeeld de VtW's bij kantoren. De SPC's zijn zelf verantwoordelijk voor het bijhouden van de (FWR) wijzigingen. Door meerdere geïnterviewden wordt gesteld dat de toepassing van de FWR al ingewikkeld is in het kantorenstelsel en dat het zeker in het specialtystelsel toepassing met beleid vereist.

De grote SPC's zoals de Belastingdienst, DJI en Rechtspraak nemen in een aantal gevallen het voortouw tot nieuwe of aangepaste kaderstelling. Voorbeelden daarvan zijn:

- Jaaropdracht (DJI).
- Medegebruik (Rechtspraak).
- Visie op werk (Belastingdienst).

Sommige geïnterviewden stellen dat deze kaderstellende rol een enigszins theoretische sturing is voor wat betreft het vastgoed, omdat zeker de kleinere SPC's zeer afhankelijk zijn van het RVB voor wat betreft kennis, kunde en capaciteit. Juist vanwege die afhankelijkheid is het slim om samen te werken als SPC's om opgedane ervaringen te delen en de schaarse kennis en kunde optimaal te gebruiken.

Het aantal SPC's is gegroeid

Het aantal SPC's is teruggedaan van 166 naar 14 en daarna weer toegenomen tot 17. Het is voor de onderzoekers niet duidelijk waar het principe van toename of afname van SPC's wordt gereguleerd en gecontroleerd.

In de notitie 'Spelregels voor toetreding tot of uittreding uit het rijkshuisvestingsstelsel' van 1 april 2016 worden verschillende categorieën aangegeven van toe- en uittreding:

- Omzetting van een pand van kantoor naar specialty of omgekeerd.
- Medegebruik: kantoorhoudende dienst in een specialty pand of van een specialty houdende dienst in kantoorpand.
- Afstoot van een pand uit het kantoren- of specialtystelsel;
- Toetreding van een dienst van buiten het rijkshuisvestingsstelsel naar het kantoren- of specialtystelsel (paragraaf 6).
- Uittreding van een dienst uit het kantoren- of specialtystelsel.

Voor al deze categorieën wordt aangegeven dat een businesscase aanwezig moet zijn voorafgaand aan een wijziging. Het is de onderzoekers niet inzichtelijk of en zo ja op welke wijze, daarin ook de consequenties op RHS- en/of specialty-niveau meegewogen worden of dat de businesscase zich alleen richt op de specifieke organisatie op SPC-niveau.

De criteria voor toe- en uittreding zijn pandgebonden. De criteria voor een specialty zijn dat niet. Het specialty zijn valt samen met het primair proces van een organisatie en zeggenschap over de bedrijfsvoering.

Het proces voor nieuwe SPC's (als afsplitsing van bestaande SPC's) is nu geen onderdeel van de spelregels. Het lijkt voor de hand te liggen om dit ook onderdeel van het stelsel te maken, en in geval van tijdelijke afwijkingen, hier duidelijk over te communiceren en eenduidig en transparant te monitoren.

4.6 Aanvullende afspraken voor investeringen en beleidsdoelstellingen van buitenaf zijn nodig

Bij het RHS, en dus het specialystelsel, zijn de afgelopen jaren beleidsdoelstellingen neergelegd. Alle gesprekspartners geven aan dat de investeringen die in de uitvoering nodig zijn, conflicteren met prioriteiten in het primair proces.

Met de regelgeving en kaderstelling voor maatschappelijke opgaven komt het initiatief voor de investering van buiten (het primaire proces) van een SPC in het specialty(stelsel). De verschillende gesprekspartners geven aan dat er in dit geval drie hoofdlijnen zijn hoe daarmee om te gaan:

- Nieuw beleid zonder geld niet uitvoeren.
- Voorafgaand aan uitvoering dient de financiering geregeld te zijn via een 'potje' voor het stelsel of begrotingsgeld.
- Indien zonder geld uitgevoerd moet worden, zijn er drie wijzen waarop het gefinancierd kan worden: in de gebruiksvergoeding en/of RVB-tarieven verdisconteren, 'met de pet rondgaan' of ieder voor zich.

Voor de toegevoegde doelstellingen is op RHS-niveau vooraf geen integrale afweging en/of uitvoeringstoets op stelselniveau en/of financiering geregeld. Een doelstelling komt via een beleidsopdrachtgever bij het RVB en via het RVB bij de deelstelsels. Elke SPC moet als consequentie van de gekozen uitgangspunten en ontwerpprincipes in het specialystelsel, hier zelf financieel mee 'dealen'. Dit wordt zeer letterlijk opgevat. De gemeenschappelijke discussie over investeringen voor deze grote beleidsopgaven en/of innovaties wordt per SPC gevoerd en niet SPC-breed op specialty-niveau of RHS-niveau.

De ontwerpprincipes voor het specialystelsel (1. Sturing bij elke SPC's afzonderlijk en niet op overstijgende opgaven; 2. Initiatief nieuwe investeringen bij SPC (opdrachtgevende functie); 3. Kaderstellende functie bij SPC) zorgen daarmee voor spanningen zowel in het specialystelsel als in het primaire proces van de SPC. Deze spanningen zullen alleen maar toenemen naarmate de realisatie/implementatiedruk voor een beleidsdoelstelling van buiten de organisatie groeit.

Op dit moment is in het specialtystelsel geen doelmatigheidsprikkel aanwezig om in stelselverband afstemming te zoeken, dan wel samen op te trekken op SPC overstijgende opgaven.

4.7 Informatievoorziening is en blijft een specialty- en RHS-brede randvoorwaarde

Bij de start van de implementatie van het specialtystelsel is door de toenmalige stuurgroep vastgesteld dat de informatie randvoorwaardelijk is voor de werking van het stelsel, omdat zij de SPC in staat moet stellen te kunnen sturen. Tegelijkertijd is vastgesteld dat de informatievoorziening toentertijd hieraan nog niet voldeed. In de QuickScan wordt dit aspect nog een keer bevestigd. Het RVB streeft naar meer prestatiebesturing middels de MOIP en jaaropdrachten en toegang tot de onderliggende systemen en geeft aan dat vooralsnog deze trajecten nog niet zijn afgerond.

Reflectie op Informatievoorziening door de onderzoekers

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de onderzoekers veel verschillende beelden tegengekomen over het benodigde niveau van informatievoorziening binnen het stelsel. Informatievoorziening is voor alle actoren relevant voor de invulling van de rollen in het stelsel. De onderzoekers hebben veel moeite gehad om structurele, vergelijkbare en geaggregeerde informatie boven tafel te krijgen die navolgbaar en transparant is, zowel binnen de afzonderlijke SPC's, als het specialtystelsel en het rijkshuisvestingsstelsel als geheel. Daarnaast worden de specialties per categorie niet consequent toegepast en genoemd in rapportages. Bijvoorbeeld: de JBR cijfers over BVO blijken over kantoren én de rechtspraak te gaan, terwijl het Jaarverslag RVB naast kantoren alleen de grote specialties weergeeft. De informatie is of op hoog strategisch niveau (JBR, Jaarverslag), dan wel op zeer operationeel niveau (pand of complex niveau), dan wel maatwerk voor een bepaald besluit. Het beeld uit de gesprekken bevestigt deze waarneming: de informatievoorziening op de verschillende niveaus sluit niet aan en vertoont 'gaten'. Tegelijkertijd geven alle betrokken aan dat een structurele informatievoorziening nodig is om op basis van data keuzes te kunnen maken. Het informatie gestuurd werken wordt in het specialtystelsel en RHS breed genoemd als randvoorwaarde binnen het stelsel. De aan- en/of afwezigheid van geaggregeerde informatie loopt door veel bevindingen van deze evaluatie heen.

De geaggregeerde informatie over de SPC's heen is in ontwikkeling.

De informatievoorziening aan het RVB is vraaggestuurd ingericht op basis van opdrachten. De informatievoorziening in het specialtystelsel is op SPC-niveau bij het RVB wel beschikbaar en wordt op verzoek, ad-hoc of gericht geproduceerd, bijvoorbeeld voor een aantal gerichte overzichten voor het jaarverslag en/of het BOR.

De geaggregeerde SPC/specialty informatie die beschikbaar is, wordt door de SPC's het RVB en DGOO (nog) niet gebruikt om proactief te sturen of te discussiëren over gezamenlijke thema's, knelpunten, opvallende trends, ontwikkelingen, de toekomst en/of externe beleidsopgaven. De geïnterviewden geven aan dat hier winst te behalen is, mits de SPC-specifieke opgaven centraal blijven staan.

Binnen het RHS en/of specialtystelsel zijn geen afspraken over welke informatie bijgehouden moet worden voor verantwoording en/of sturing. De informatiebehoefte

van de vragers is divers en is niet verdeeld in: 'Need to know - Nice to know'. Het RVB is in 2020 gestart met een traject voor monitoring van alle MOIP's/jaaropdrachten en is vanuit eigen initiatief gestart met Ambitieweb.

De stelselrol van DGOO kan versterkt worden door te sturen op een transparante informatievoorziening op specialty – en RHS niveau.

De onderzoekers constateren dat de verschillende deelstelsels van het RHS, niet apart benoemd worden in de informatievoorziening van het RVB en DGOO. Het specialtystelsel wordt alleen in het BOR-Jaarverslag RVB (BOR-versie), de tarievennota en pandennota, als deelstelsel benoemd. Op RHS-stelsel niveau is alleen de gebruiksvergoeding in de tarievennota als specifieke informatie over specialtydoelstellingen terug te vinden.

In de beleidsbrief van DGOO wordt in 2016 en 2017 specifiek ingegaan op het specialtystelsel. Vanaf 2018 wordt het specialtystelsel niet meer genoemd en zijn de beleidsbrieven DGOO gericht op het kantorenstelsel. Wel is vanaf 2018 in de beleidsbrief van DGOO in het algemeen aandacht voor de monitoring en verantwoording bij het RVB. Dit blijkt, bij navraag, specifiek voor kantoren. Behalve de afspraken in het Vaststellingsbesluit en het uitvoeringskader van het RVB, zijn geen nadere richtinggevende afspraken teruggevonden voor het RVB en/of de SPC's om de informatievoorziening SPC-overstijgend te organiseren.

4.8 Resumé

Bevindingen

- In het specialtystelsel staan het primaire proces van de individuele SPC's centraal. De SPC's waarderen de gekozen methodiek van jaaropdrachten omdat hiermee 'het agenderen van huisvesting' ook richting de eigen financiële kolom faciliteert.
- Het inregelen van het proces van jaaropdrachten heeft geleid tot een intensief intern afstemmingsproces binnen de SPC's, dat vooral tijdens de eerste jaren van implementatie als lastenverzwaring is ervaren.
- Het aantal SPC's is in de periode 2016 – 2020 gegroeid naar 17. De beslissing over nieuwe SPC's (als afsplitsing van bestaande SPC's), is genomen buiten het specialtystelsel om en is nu geen onderdeel van de spelregels voor toe- en uittreding.
- De monitoring en verantwoording lijkt operationeel per SPC goed ingericht. De monitoring en verantwoording op specialty- en stelselniveau behoeft aandacht.
- Hoewel het RVB en de SPC's afgelopen jaren hard gewerkt hebben om hun proces op orde te krijgen conform de nieuwe werkwijze, moet dit nog leiden tot zichtbare beheersing en effect op de fluctuaties in de (meerjarige) investeringen.
- Tijdens het onderzoek zijn geen kwalitatieve of kwantitatieve indicatoren aangetroffen en/of informatie verstrekt op basis waarvan geconstateerd kan worden dat de administratieve lastendruk voor het RVB en/of de afnemers of

gebruikers (de departementen/ diensten) verlaagd is. De beoogde gevolgen zijn nu samenstellingen van verschillende orden.

- De huidige doelstellingen en uitgangspunten hebben gewerkt voor de inrichting van het specialtystelsel en moeten zeker behouden blijven. Ze zijn echter zijn niet meer helpend bij de doorontwikkeling naar het specialty-niveau en de opgaven zoals de beleidsintensivering, waarvoor het stelsel staat.
- Op dit moment is in het specialtystelsel geen doelmatigheidsprikkel aanwezig om in stelselverband afstemming te zoeken, dan wel samen op te trekken op SPC overstijgende opgaven.
- Zonder adequate informatievoorziening is het opstellen van realistische MOIP's niet mogelijk. De operationele informatievoorziening per SPC komt via de jaaropdrachten nu op gang.
- De tactisch-strategisch informatievoorziening om op RHS- en specialty-niveau integrale afwegingen te maken voor bijvoorbeeld investeringen en toekomstige beleidsopgaven keuzen, ontbreekt.
- De informatievoorziening sluit op SPC, deelstelselniveau en RHS-niveau sluit niet op elkaar aan.
- De voortgang of stand van zaken op stelselniveau wordt niet structureel uitgevraagd door DGOO (als stelselverantwoordelijke), het RVB en/of de SPC's.

Aanbeveling: Ga door met implementeren van het jaaropdracht/MOIP proces van de SPC's.

- SPC: Neem als gezamenlijke SPC's zelf het initiatief om met het RVB en andere belanghebbenden om het huidige proces specialtybreed te optimaliseren en te verbeteren en te veranderen waar nodig.
 - Onderzoek en maak met elkaar een proces voor opstellen en realiseren van een periodieke MOIP.
 - Borg het vaststellen van de jaaropdrachten en de jaarverantwoordingen in het proces, maak de cyclus af.
 - Bepaal met elkaar verbetervoorstellen zowel voor korte termijn als lange termijn.
- DGOO: Agendeer in de beleidsbrief ook onderwerpen ten behoeve van het specialty stelsel waar het de realisatie van de doelstellingen en uitgangspunten van het stelsel (beleggen, sturen en doen organiseren) en de daaraan verbonden processen betreft.

Aanbeveling: Zorg voor evalueerbare en meetbare doelstellingen, met indicatoren die meerjarig systematisch te meten zijn, voor nu en in de toekomst

- Allen: Maak de doelstellingen SMART, met kwalitatieve en kwantitatieve criteria.
- SPC/RVB: Begin met een kleine vastgestelde set uit de GROTIK criteria.
- SPC's/RVB: Onderzoek welke aanvullende criteria voor investeringen, financiering en lastenverlichting zowel voor RVB als SPC's goed werkbaar zijn.

- Allen: Formuleer een criteria set voor de toekomst (kwalitatief en/of kwantitatief) zodanig dat:
 - Zowel op SPC, op specialty als op RHS-niveau over 5 jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid vast te stellen is.
 - Op stelselniveau, specialty en SPC-niveau verantwoord en gestuurd kan worden.
- RVB: Intensiveer op de bestaande monitoring en verantwoordingsdoelstelling zowel op de individuele jaarplannen en MOIP's als op het Integraal Programma; zorg dat de informatiesystemen zijn ingericht op een overall-monitoring.

Aanbeveling: Richt de informatievoorziening in als randvoorwaardelijk om inzicht te krijgen en keuzes te maken

- Allen: Pak als partners in het specialtystelsel door en geef invulling en informatievoorziening op specialty- en stelselniveau om gericht te interveniëren.
- RVB: Benut het integraal programma niet alleen intern, maar ook voor de geaggregeerde informatievoorziening op (specialty)stelselniveau en het gesprek met de SPC's hierover.
- DGOO: Zorg voor de inrichting van de informatievoorziening op RHS- en deelstelselniveau en stuur hierop.

5 Governance, bekostiging en rollen

In dit hoofdstuk staan de bevindingen over de governance, bekostiging en rollen in het specialstelsel. Paragraaf 5.1 gaat in op de rollen en verantwoordelijkheden. Vervolgens wordt stil gestaan bij de governance (5.2), de specialtybrede vertegenwoordiging, coördinatie en besluitvormingsstructuur (5.3). Daarna komt de bekostiging (5.4) en de meerjarige programmering (5.5) aan de orde, waarna in paragraaf 5.6 aandacht wordt besteed aan de financiering. In paragraaf 5.7 wordt een specifiek governance vraagstuk van SPC- RCN behandeld. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé (5.8).

5.1 Rollen en verantwoordelijkheden ondersteunen de werking van het stelsel

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

De geïnterviewden geven aan dat in aanloop naar het stelsel weinig tijd is genomen voor de implementatie zodat bij de overgang niet iedereen wist waar hij/zij aan toe was. Gaandeweg zijn processen en procedures ingericht zodat het stelsel ook echt van het papier is gekomen en werkt in de praktijk.

Het beeld is dat tevoorschijn komt, is van een stelsel in ontwikkeling; de betrokkenen hebben de tijd genomen en gekregen om zich het stelsel eigen te maken en hun rol op te pakken. Het is als een marathon ervaren, bij de gesprekspartners en sessiedeelnemers is grote behoefte om nu de vruchten van deze investering te gaan plukken. De structuur met de ruimte voor flexibiliteit en ordening, wordt positief ervaren.

5.2 De governance is per SPC ingericht en gericht op integrale afwegingen

De risicoverdeling (leegstandsrisico, afstootrisico en exploitatierisico) is in één hand belegd bij de gebruiker. Dit past bij het karakter van het specialstelsel, waarbij huisvesting een middel is ter ondersteuning van het primaire proces. Het biedt SPC's de mogelijkheid om adequaat te kunnen sturen op wensen en behoeften van de gebruiker. De geïnterviewden geven aan dat de wijziging in het stelsel heeft geleid

tot groter financieel bewustzijn en een betere afstemming met de financiële kolom binnen de SPC's en hun kerndepartement.

De wijze waarop de governance is ingericht verschilt per SPC en is vooral afhankelijk van de omvang van de SPC. DJI heeft bijvoorbeeld een uitgebreide interne besluitvormingsstructuur waarbij getrapt, van pandniveau naar concernniveau, waar integrale afwegingen en keuzes worden gemaakt over huisvestingsprioriteiten. Bij deze grotere SPC's is vaak meer kennis en expertise aanwezig en kan, gezien de schaalgrootte, portefeuillemanagement renderen. Kleinere SPC's zijn meer afhankelijk van de expertise van het RVB. Kleinere SPC's hebben een centraal huisvestingsoverleg en/of interne accounthouders waar periodiek de integrale afwegingen en huisvestingsthema's besproken en opgesteld worden. In alle gevallen zijn de uitkomsten van deze integrale afwegingen basis voor de jaaropdrachten en MOIP's.

Binnen vrijwel alle SPC's opereren een bestuurlijk SPC en een uitvoerend SPC in duo vaak voor zowel kantoren als specialties. De bestuurlijk SPC is op directieniveau, strategisch niveau zowel intern binnen het primair proces als extern met DGOO (over stelselaangelegenheden), RVB en andere overleggen zichtbaar. De uitvoerend SPC verzorgt de coördinatie en afstemming intern en extern op tactisch-operationeel niveau. Beide richten zich op de positie en belangen van de SPC; de bestuurlijke en uitvoerende functie zijn aldus met elkaar verbonden.

De wijze van organiseren van de SPC in de besluitvormingsstructuur zorgt ervoor dat medezeggenschap op lokaal niveau direct aangehaakt kan zijn bij de keuzes die gemaakt worden door de bestuurders in het primair proces. Vanuit GOR-Rijk wordt aangegeven dat deze relatie, bij SPC's met kantoren en specialties, in een aantal gevallen nog versterkt kan worden.

Het werken met SPC's kan versterkt worden binnen het RHS.

Het werken met SPC's is nu alleen als uitgangspunt in het specialtystelsel benoemd. In de praktijk worden de SPC's door alle partijen gezien als het punt om 'zaken' te doen. Bijvoorbeeld:

- In het kantorenstelsel worden de SPC's gebruikt als contactpunten voor de aanpassingen in het kantorenstelsel/masterplannen.
- Het medegebruik is over de lijn van de SPC's geregeld, de SPC's staan hierin centraal.
- De MOIP/Jaaropdrachten (en voor kantoren) gaan per SPC.
- In het specialtystelsel is het RVB als SPC benoemd.
- In het specialtystelsel is kantoren als SPC benoemd.

Meerdere gesprekspartners hebben aangegeven dat het SPC-schap niet alleen voor de specialties, maar ook breder toegepast kan worden. In meerdere gesprekken

geven de SPC's aan dat ze een gemeenschappelijk of 'eigen' aanspreekpunt missen bij het RVB en DGOO, terwijl het RVB en DGOO wel als SPC zijn benoemd. Binnen het RVB zijn de aanspreekpunten voor de SPC's verdeeld afhankelijk of het vastgoedbeheer en/of projecten betreft (verschillende directies), in plaats van 1 centraal contactpunt voor de SPC's. Hierdoor kunnen vraagstukken maar beperkt toegezegd en/of opgelost worden. Dit is in afwijking van de afspraken van het stelsel. Dit zorgt bij de SPC's voor lastenverzwaring.

5.3 De specialtybrede vertegenwoordiging, coördinatie en besluitvormingsstructuur ontbreekt

Alle SPC's geven aan dat de eerste jaren van het specialtystelsel de implementatie van de intern geüniformeerde werkwijze centraal heeft gestaan. De ervaringen met deze werkwijze maken dat de SPC's deze werkwijze willen borgen en bestendigen. De inbedding binnen de interne organisatie heeft tijd gekost en blijft aandacht vragen. De focus op het primaire proces richt zich met name op het realiseren van de eigen doelstellingen en niet of minder op SPC-brede en/of stelselbrede opgaven. Uit de interviews is gebleken dat er wel meerdere functionele samenwerkingen zijn ontstaan tussen de SPC's, maar minder op het gebied van huisvesting.

Vanuit de doelstellingen en uitgangspunten van het specialtystelsel ontbreekt een prikkel om zich SPC-overkoepelend, specialtybreed en stelselbreed te gaan organiseren. Er is geen georganiseerde, ingerichte coördinatie en besluitvormingsstructuur over de SPC's heen. De geïnterviewden geven aan dat de diverse SPC's alleen bij elkaar komen als daar aanleiding toe is; deze evaluatie is bijvoorbeeld de aanleiding geweest, voor het eerst in drie jaar, dat de SPC's bij elkaar zijn gekomen.

De SPC's hebben individueel contact(en) met (de accountmanagers van) het RVB. Een structureel, formeel of informeel, specialty overkoepelend breed afnemers/opdrachtgeversberaad waarin gemeenschappelijke thema's en/of opdrachten, programmering en prioritering over en weer besproken kunnen worden, is niet georganiseerd.

JenV als grootste opdrachtgever wordt gezien als informele spil binnen het specialtystelsel

Binnen JenV is een Bestuurlijk Overleg Huisvesting en Facilities (BOHF) ingericht om vanuit het concernbelang tot voorstellen en adviezen te komen op gebied van huisvesting en facilities. De noodzaak hiervoor is zowel inhoudelijk als financieel; vanuit JenV ter versterking van de positie en belangen richting het RVB en DGOO en ter verbetering van de of departementale planning- en controlcyclus. De directie FEZ van JenV is bijvoorbeeld nadrukkelijk betrokken bij de P&C-cyclus van de JenV SPC's.

Vanwege het volume van de JenV SPC's lijkt het logisch dat zowel DGGO als het RVB, JenV als een belangrijk partner ziet in het specialtystelsel. Formeel is JenV echter geen SPC en geen officiële vertegenwoordiger van de verschillende specialties. JenV vervult deze rol door in het BOR en in andere overleggen zitting te nemen. Zij vraagt vooraf input aan de andere SPC's en koppelt de uitkomsten van deze overleggen terug. In de reguliere overleggen, zoals ICFH en ICBR, worden de SPC's door hun eigen departement vertegenwoordigd.

De coördinerende rol RHS- en specialtybreed wordt door DGGO gericht ingevuld

Formeel is DGGO, naast SPC voor kantoren, stelselverantwoordelijk voor het specialtystelsel. Vanuit die rol voelt DGGO zich verantwoordelijk dat de relatie tussen het RVB en de individuele SPC's, georganiseerd is. Inhoudelijk en beleidsmatig zijn de SPC's zelf verantwoordelijk. In de praktijk staat DGGO daardoor op afstand van het specialtystelsel. De coördinatie en de voortgang loopt via het RVB en de individuele SPC's.

Incidenteel benoemt DGGO JenV tot gedelegeerd opdrachtgever voor gerichte interventies, zoals:

- Project totstandkoming specialtystelsel in 2016.
- Quick Scan specialties, 2018.
- Evaluatie specialtystelsel 2020.

Als vierde voorbeeld van interventies door DGGO kan worden genoemd dat in de Beleidsbrief 2019, het RVB gevraagd wordt om naast het bestuurlijk overleg duurzaamheid voor kantoren, een additioneel bestuurlijk overleg voor de afstemming tussen de diverse sectoren (kantoren, specialties, defensie en bijzondere specialties) met alle grote opdrachtgevers met als doel de aanpak van de verduurzamingsopgave voor te bereiden en te coördineren.

De governance voor specialties vindt versnipperd plaats en de specialties hebben geen officiële vertegenwoordiging in het BOR

De sturing van het specialtystelsel en de SPC's is niet één-op-één aangesloten op de rijksbrede sturing op huisvesting. De vertegenwoordiging vindt getrappt plaats via het betreffende departement (bijvoorbeeld OM via JenV en NVWA via LNV). De algemene besturing en besluitvorming van het specialtystelsel loopt via het Interdepartementale overleg gremia voor Huisvesting en Facilities. Voorbeelden hiervan zijn de Tarievenlijst en de Pandenlijsten.

Integraliteit op thema's en samenhang van trajecten anders dan huisvesting en specifiek aan het Rijkshuisvestingsstelsel gerelateerd komen samen in de ICBR (integrale bedrijfsvoering), soms het vijf of acht DG-overleg of het SGO (genoemd kunnen worden aanvullende politieke prioriteiten en beleidsdoelstellingen zoals b.v. gebiedsgericht werken, werkgelegenheid, duurzaamheid, moties).

Het BOR kan op dit moment geen (strategische) afwegingen maken t.a.v. het specialtystelsel. Het specialtystelsel heeft geen officiële vertegenwoordiging in het BOR. In het Vaststellingsbesluit is vastgelegd dat 'de grootste opdrachtgever' in het specialtystelsel deelneemt aan het BOR, en deze is geen vertegenwoordiger van alle deelnemers aan het specialtystelsel. Het BOR heeft geen bevoegdheden ten aanzien van de Huisvestingsagenda van de SPC's en heeft daar ook geen zicht op doordat de monitoring en verantwoording nog niet plaatsvindt op specialty-niveau. Daarnaast wordt in de uitvoering bij de SPC's (bijvoorbeeld bij het opstellen van de MOIP's) geen rekening gehouden met de kaders die voor het RVB vastgesteld zijn in het BOR, zoals de beschikbare capaciteit.

5.4 De beprijzingsmethodiek wordt gewaardeerd

In de Quick scan specialties wordt geconcludeerd dat zowel het RVB als de SPC's de nieuwe beprijzingsmethodiek waarderen. Uit de sessies en de interviews van het onderzoeksteam wordt dit bevestigd. Ook komen enkele verbeterpunten naar boven met betrekking tot deze methodiek.

Langdurig proces

De werkwijze en processen bij het RVB, worden door de geïnterviewden als bureaucratisch ervaren. In de huidige systematiek is er bij het RVB vaak wel begrip voor de waarnemingen van de gebruiker, maar is er vervolgens een langdurig proces van correctie en herstel vereist dat tijdrovend, inefficiënt en frictie verhogend is.

Gehanteerde tarieven van RVB zijn wel transparant, maar niet duidelijk

Het RVB is volgens de geïnterviewden transparant over de normatieve tarieven⁹ die zij hanteren. Deze zijn volgens de geïnterviewden echter niet altijd begrijpelijk en het is onduidelijk of de tarieven marktconform zijn. De tarieven worden niet gebenchmarkt. Ook is er de waarneming dat de 'apparaatskosten RVB' hoog zijn. De onduidelijkheid over de samenstelling van de gebruiksvergoeding (complexprijzen) wordt versterkt door complexe en bureaucratisch ervaren procedures. De oorzaak lijkt in sommige gevallen te zijn dat er aan RVB-zijde verschillende personen betrokken zijn, die vaak niet over technische of historische kennis beschikken over het betreffende complex. Eén van de geïnterviewden suggereerde dat er beter gewerkt kon worden met een systematiek van pro forma facturen vooraf, die van tevoren worden besproken en afgestemd en vervolgens definitief worden gemaakt. Door het RVB is aandacht besteed aan deze problematiek door het vervaardigen van een brochure 'gebruiksvergoeding' en door het organiseren van workshops over dit onderwerp. Dit wordt door de geïnterviewden niet als afdoende ervaren. Investeren in kennis en expertise over toepassing van de gebruiksvergoeding blijft nodig.

⁹ De normatieve tarieven van het RVB bestaan uit: onderhoud, apparaatskosten en heffingen.

Late bekendmaking tarieven

Tot slot is het veelal het (te) late tijdstip in de cyclus waarop de normatieve tarieven en de gebruiksvergoeding bekend worden gemaakt voor de SPC's ontregelend, omdat daardoor de eigen begrotingscyclus niet tijdig kan plaatsvinden.

5.5 Doorwerking van meerjarige programmering is niet inzichtelijk.

Meerjarige programmering via de MOIP's is een fundament van het specialstelsel. De onderzoekers kunnen op basis van ontvangen documentatie niet beoordelen of en hoe de werking van MOIP's van de grond komt. De geïnterviewden geven aan dat ze moeite hebben om grote risico's en beleidsdoelstellingen in investeringsprogramma's op te nemen en maken zich daar zorgen over.

Weinig reserves bij SPC

De wijze waarop de risico's zijn belegd en het ontbreken van een 0-meting of 'kostprijsfoto' bij aanvang van het stelsel maakt volgens meerdere geïnterviewden dat bij de verschillende SPC's geen middelen aanwezig zijn om te voorzien in de financiering van groot en/of achterstallig onderhoud. De beprijzingsmethodiek maakt tevens dat er geen (grote) reserves worden opgebouwd. Ten slotte wordt gemeld dat, door capaciteitsgebrek bij het RVB, sommige onderhoudswerkzaamheden blijven liggen. Daardoor loopt het ontijdig uitgevoerde onderhoud op en eventuele besparingen worden niet gerealiseerd (bijvoorbeeld door vervanging van gedateerde installaties voor het besparen op energiekosten). Daarbij komt dat veel gebruikers bezuinigingen hebben moeten verwerken; bij de keuzes voor uitgaven is het primaire proces veelal leidend, en niet het opbouwen van reserves voor huisvestingopgaven.

Bezuinigingsdoelstellingen in het primair proces zorgen voor spanning bij de reguliere investeringen voor huisvesting.

De P&C-cyclus van het primair proces van de SPC bepaalt de financiële ruimte voor de huisvesting. In de keuze tussen een investering in de politiek bestuurlijke opgave versus huisvesting wordt voornamelijk voor de politieke opgave gekozen. In de praktijk wordt bij de SPC's in huisvesting geïnvesteerd als deze investering de bezuinigingen en of de toekomstige ontwikkelingen in het primair proces kan ondersteunen/versnellen.

Op dit moment hebben de verschillende SPC's een taakstelling die op gespannen voet staat met verzoeken voor meerjarige investeringsruimte en meerjarenplanningen. Er is verschil tussen de overgeboekte budgetten voor de invoering van het specialstelsel en de overgeboekte budgetten vanuit departementen naar SPC bij aanvang van het stelsel. Dit omdat deze gelden niet geormerkt waren voor huisvesting en benut voor bezuinigingsdoelstellingen. In de P&C-cyclus is het een jaarlijks terugkerend 'financieel vraagstuk' welke investeringen in huisvesting beschikbaar komen voor de huisvesting. De SPC's en

het RVB geven aan dat de benodigde investeringen op lange termijn moeilijk te begroten zijn waardoor meerjarenplanningen nog niet goed van de grond komen.

In de risicoverdeling is onvoldoende rekening gehouden met beleidsintensiveringen en grote tegenvallers

Binnen het huisvestingsproces worden de specialties geconfronteerd met investeringen die van buiten het primair proces komen. Denk hierbij aan grote risico's zoals de problemen met breedplaatvloeren of aanvullende beleidsdoelstellingen zoals stikstofarm bouwen. Deze risico's en aanvullende beleidsdoelstellingen vragen vaak om grote investeringen of specifieke huisvestingsaanpassingen waarvan de kosten nog niet inzichtelijk zijn gemaakt.

In het ontwerp van de evenwichtige risicoverdeling in het specialtystelsel is hier onvoldoende rekening mee gehouden. De risicoverdeling binnen het specialtystelsel zorgt ervoor dat de financiering voor dit soort vraagstukken zowel bij de SPC's als bij het RVB tot financiële en soms ook juridische problemen leidt. Door de geïnterviewden worden de volgende voorbeelden genoemd:

- Binnen de tarieven van het RVB is geen risico-opslag opgenomen. Dit terwijl er zich voldoende significante risico's voordoen Deze risico's komen nu voor rekening RVB of worden doorbelast aan de RVB-klant.
- Investeringen die voortvloeien uit toerekenbare technische fouten en/of onvolkomenheden worden conform het uitvoeringskader RVB centraal via het RVB opgelost. Het is voor rekening en risico van het RVB om voor dit soort risico's de financiering te regelen.
- Voor de beleidsvraagstukken (inclusief nieuwe (bouw) wet- en regelgeving) die in het stelsel komen waarvoor aan de voorkant geen beleidsgeld beschikbaar is gesteld komen de kosten op dit moment voor rekening van de SPC's in het specialtystelsel. De SPC's zijn dan aangewezen op de reguliere begrotingscyclus binnen het eigen departement om extra middelen te claimen. Het primair proces van een SPC wordt hierdoor met onvoorziene aanvullende kosten geconfronteerd en wat ten koste gaat van het budget voor het primair proces van de SPC.

De schaalomvang per SPC is te klein en de aard en omvang van om grote investeringen te dragen. Daarnaast spelen oorsprong/bouwperiode en omvang daarvan een rol, buiten het eigen primaire proces, om te dragen en/of te realiseren.

Kleinere SPC's voelen zich vaak minder gezien en gehoord door het RVB, zowel als het gaat om prioriteitstelling als om ondersteuning bij de realisatie van opgaven. In een aantal gevallen heeft een kleine SPC de benodigde investering gealloceerd voor verduurzaming, en worden deze niet 'gehonoreerd' in de prioriteitstelling van het RVB door gebrek aan kennis, expertise en capaciteit waardoor onderhoud en/of vervangingen niet kunnen plaatsvinden.

Alle geïnterviewden vinden de schaalgrootte van SPC's in het specialstelsel te klein in relatie tot grote investeringen op het gebied van verduurzaming per SPC zelf op te vangen en te programmeren. Tegelijkertijd worden door de geïnterviewden wel alternatieven genoemd voor mogelijke financiering. Zo zou vergelijkbaar met het kantorenstelsel met een opslag/stelpost in de gebruiksvergoeding gewerkt kunnen worden. Hierbij geven de grote SPC's aan dat dat voor hen geen optie is omdat ze dan 'onevenredig' geraakt zullen worden. Een andere optie die genoemd wordt, is het leenstelsel. Hierbij wordt echter ook aangegeven dat dit geen optie is omdat het om een voorfinanciering gaat die uiteindelijk toch door de SPC's moet worden terugbetaald.

De onderzoekers hebben geen documenten gezien waarin de omvang van de verduurzaming van de vastgoedportefeuille op specialty-niveau en op stelselniveau in kaart wordt gebracht. Het RVB geeft aan dat zij dit wel monitoren, maar dit komt echter nog niet terug in transparante informatievoorziening (specialtybreed of RHS breed). Geïnterviewden geven aan dat het wenselijk is dat deze informatie beschikbaar is, zodat er (financieel) overzicht is op basis waarvan scenario's, onderbouwde keuzes en/of richtinggevende uitspraken en criteria geformuleerd kunnen worden.

Een andere oorzaak ligt in de betreffende vastgoedportefeuille van het SPC. Zowel de omvang als de periode waarin het pand is gebouwd bepalen de grootte van de opgave. Daarnaast is de manoeuvreerruimte voor SPC beperkter dan binnen het kantorenstelsel vanwege de meer vaste portefeuille van een SPC.

5.6 Op RHS-niveau vindt vermenging van financiële stromen plaats

Een terugkerend thema, zowel in de interviews als de (reflectie)sessies, is de zuiverheid in financiële stromen, in het bijzonder in relatie tot de implementatie van externe doelstellingen op het RHS-stelsel. Dit leidt tot een principiële vraag: welke voorwaarden stelt de stelselverantwoordelijke aan een externe doelstelling of een politieke prioriteit om te beoordelen of deze tot het stelsel toegelaten wordt?

Bij alle gesprekpartners komt naar voren dat hierover RHS-breed één lijn moet worden getrokken. Duurzaamheid kan bijvoorbeeld niet wél in het ene deelstelsel (b.v. kantoren) zitten en niet in de andere deelstelsels (defensie, specialties); de stikstofproblematiek wordt immers ook stelselbreed belegd. Ook regionale ontwikkelingsplannen en gemeentelijke gebiedsontwikkelingen betreffen panden uit alle deelstelsels. De consequenties, werkwijze en timing per deelstelsel verschillen. De rijksoverheid en daarmee de stelselverantwoordelijke voor het RHS-stelsel, zal als geheel op deze ontwikkelingen moeten kunnen verantwoorden en sturen.

Grosso modo liggen er twee keuzes voor:

1. In het stelsel: met centrale governance en een integrale financieringsstructuur waarbij sturing op stelselniveau transparant is en de verantwoording vanuit SPC's plaatsvindt.
2. Buiten het stelsel: met eigen governance en eigen financieringsstromen, met een transparante interface/relatie naar het RHS-stelsel, de deelstelsels en de SPC's.

De meningen zijn verdeeld over het antwoord op de vraag waar de grens moet worden getrokken. Ook over de vraag welke 'onderwerpen' in het stelsel een plaats moeten krijgen zijn de meningen verdeeld. Daadwerkelijke huisvestingskosten worden door eenieder gezien als een evident onderdeel van de RHS-bekostiging.

De meningen zijn echter verdeeld over de volgende onderwerpen:

- Gebiedsgebonden huisvestingskosten.
- De tarieven voor facilitair en ICT, inclusief of exclusief HRM.
- Beleidsopgaven.
- Maatschappelijke opgaven.
- Leegstandrisico in relatie tot de eigenaarsrol van het RVB, in het bijzonder door de tijd die het RVB nodig heeft of neemt, gedurende de afstotingsfase.

5.7 SPC RCN (BZK-BES) is een specialty in een specialty

Dit evaluatieonderzoek is geen onderzoek naar de individuele SPC's. Hoewel de SPC's verschillen in aard en omvang en problematiek, hebben de SPC's ook een grote gemene deler in het specialtystelsel. De SPC RCN blijkt tijdens de evaluatie een 'geval apart'. In de conclusies en aanbevelingen in de Quick Scan Specialties, die hieronder wordt geciteerd, is al aandacht gevraagd voor nader onderzoek. In deze paragraaf wordt dit nogmaals geagendeerd.¹⁰

RCN heeft behoefte aan een doorontwikkeling van de SPC BES.	Formeer een project o.l.v. DGOO en i.s.m. en afstemming met het RVB en JenV die beziet of; <ul style="list-style-type: none">▪ Kaders uit het kantorenstelsel kunnen worden toegepast op de BES t.b.v. optimalisatie dienstverlening en samenwerking;▪ Een herijking rol RCN ten aanzien van de echte specialties opportuun is.
-------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

SPC RCN is een specialty in een specialty, wat om een andere ophanging vraagt in het RHS-stelsel

Een van de 14 zogenoemde specialties van het specialtystelsel is de Shared Service Organisatie Caribisch Nederland (SSO CN), onderdeel van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN).

¹⁰ Deze tekst en bijbehorende aanbeveling rapport is gevalideerd en goedgekeurd door SSO-CN op 15 december 2020.

RCN is de verbindende schakel tussen de departementen die vertegenwoordigd zijn in Caribisch Nederland, op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Ieder ministerie is volledig zelf inhoudelijk verantwoordelijk voor het beleid, inhoudelijk, alsmede de uitvoering daarvan. Voor de ondersteuning in de uitvoering kan een beroep worden gedaan op de centrale dienstverlening van de SSO CN.

De SSO CN biedt deze centrale ondersteuning voor alle werkzame ministeries op de drie eilanden. Onder centrale ondersteuning vallen de volgende vakgebieden: Personeelszaken, Inkoop, Financiën, ICT, Facilitaire zaken, Huisvesting en Communicatie.

Het Caribisch deel van het Koninkrijk bestaat uit de landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten en de drie openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) coördineert de samenwerking tussen de Rijksoverheid en de openbare lichamen (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba).

De huisvesting van de organisatieonderdelen van RCN in Caribisch Nederland zijn via een SPC in het RHS opgenomen.

Momenteel is de situatie voor wat betreft de huisvesting als volgt:

- SPC is belegd bij de SSO CN voor alle organisaties behalve politie en brandweer en justitiële instellingen. De SPC-taken worden voor deze organisatie uitgevoerd door de SPC van het betreffende ministerie in Nederland. De Rechtspraak is niet aansloten en het Openbaar ministerie maakt soms wel en soms niet gebruik van de dienstverlening.
- Het stelsel wringt omdat ze feitelijk gewoon een kantooromgeving hebben en dat maakt het lastig om een speciality te zijn, waarbij:
 - De gebruikers nauwelijks weten hoe het huisvestingstelsel werkt en het RCN als accounthouder voor iedere stap budget en offertes moeten aanvragen.
 - De portefeuille moeilijk te beheren is omdat we onderdeel van de Rijksdienst Caribisch Nederland en tegelijkertijd zijn de diensten verantwoordelijk voor de primaire proces en huisvesting. Dat betekent dat meerdere directeuren hierover en beslissing moeten nemen, zowel van RCN als van de desbetreffende SPC en waar het meer departementen betreft dus meerdere directeuren van SPC's.
 - Het een zeer diverse groep betreft die uit ongeveer 25 organisaties bestaat waarbij de inschatting is dat er zo'n 10 tot 15 huisvestingstrajecten lopen en gaan lopen. De stap naar een centrale huisvesting lijkt logisch maar is zonder mandaat lastig te realiseren.
 - Op St Eustatius is een businesscase gemaakt om naar één overheidskantoor te gaan, waarbij een convenant gesloten is met de Staatsecretaris van Koninkrijksrelaties/RVB/Openbaar Lichaam met een

programma van eisen. Ook de invulling en rol van de SSO CN over inhuizing en uitwerking van de dienstverlening en besluitvorming kan dan lopen via de SSO CN (omdat ze alle facilities in huis hebben) om naar één Rijkskantoor te gaan.

- Vervangingsinvesteringen en actueel houden van onderhoud/storingen bijvoorbeeld airco een te grote investering vormen voor de kleine begrotingen van de diensten op de eilanden, ondanks de aanpassing van 250.000 naar 100.000 euro.
- De huidige MOIP's vaak niet actueel zijn, en de plannings uitlopen.

De opgave voor SPC-BES is nu of er gekozen wordt voor een centrale huisvesting op Bonaire en Saba; doen deze twee openbare lichamen mee? Dat is onder andere afhankelijk van het advies van de Raad van State over de aansturing en inrichting RCN en zal bepalend zijn voor de toekomst van RCN in het stelsel. Los van deze keuze, worden de kantoorlocaties van RCN hoe dan ook gebundeld. Met die bundeling is al begonnen en dat betekent dat er minder zaken ad hoc en alleen per dienst worden gedaan. Een mooi resultaat is het pand van RCN op Bonaire dat in 2019 in gebruik is genomen, waar een eigentijds kantoorconcept is geïmplementeerd.

5.8 Resumé

Bevindingen

- De schaalgrootte van de SPC's (ook de grotere SPC's) is over het algemeen te klein om op grote (specialtybrede) vraagstukken de opdrachtgeverrol in te vullen en daarmee op RHS- en specialtyniveau een sturende rol te spelen.
- De kwaliteit van de opdrachtnemer- en opdrachtgeverschap kan versterkt worden door meer structuur in de governance van de specialties.
- Een bescheiden, maar desalniettemin betekenisvolle, aanpassing is nodig om de vertegenwoordiging van specialties te borgen in de governance, waardoor de SPC's en het RVB meer slagkracht krijgen bij SPC-overstijgende vraagstukken waarbij programmering en prioritering transparant moet plaatsvinden.
- De vertegenwoordiging van specialties in de BOR, is niet formeel geregeld.
- De SPC's komen als gezamenlijke opdrachtgevers in het specialtystelsel niet structureel bij elkaar.
- De SPC RCN heeft een specifiek governance vraagstuk waarover keuzes gemaakt moeten worden.
- De wijziging in het stelsel heeft geleid tot groter financieel bewustzijn en een betere afstemming met de financiële kolom binnen de SPC's en hun kerndepartement.
- De governance van additionele beleidsvraagstukken die aan het stelsel toegevoegd zijn vindt buiten het RHS-stelsel plaats en vindt haar uitwerking richting iedere SPC.

- In het RHS vindt vermenging plaats van financiële stromen rond intensiveringen van beleidsopgaven. De meningen zijn verdeeld of en hoe het in het stelsel een plaats moet krijgen.
- Meerjarige programmering bij SPC's is lastig door gebrek aan reserves, bezuinigingsdoelstellingen, gekozen risicoverdeling bij intensivering van grote investeringen, de schaalomvang, de portefeuillestructuur en opbouw van het vastgoed.
- Op SPC-niveau en op geaggregeerd specialty-niveau hebben de onderzoekers vanuit de interviews en de documentatie geen inzicht gekregen in de inhoudelijke stand van zaken, omvang en fluctuaties rond de (meerjarige) investeringen en financiering van SPC's.
- De gevolgen van de beprijzingsmethodiek en MOIP's op de effectiviteit en efficiëntie van de financiering van specialties kan, op basis van de interviews, sessies en de ontvangen documentatie niet vastgesteld worden.
- De individuele SPC's zijn als opdrachtgever niet verantwoordelijk voor specialtybrede informatievoorziening en realisatie van RHS-en/of specialtybrede doelstelling voor monitoring en verantwoording.
- Voor DGOO is het vanuit haar rol als stelselverantwoordelijke voor de governance van het specialtystelsel haar taak om de systematiek van de verantwoording en monitoring van de informatievoorziening te beleggen.
- De SPC RVB werkt niet als een Single Point of Contact voor de SPC's, waardoor beperkte toezeggingen en deeloplossingen geboden worden.

Aanbeveling: De governance van het specialtystelsel kan geoptimaliseerd worden.

- DGOO: Zorg voor een officiële vertegenwoordiging van het specialtystelsel in de BOR
- DGOO: Onderzoek de meerwaarde van een specialtybreed opdrachtgevers/afnemersberaad met alle SPC's en het RVB waarbij afhankelijk van de agenda ook dienstverleners (ICT en Facilitair) en DGOO deelnemen.
- SPC RCN / DGOO: Onderzoek de overbrenging van de SPC RCN naar het kantorenstelsel en overweeg als de Raad van State positief adviseert over het inpassen van het Openbaar Lichaam, er een apart ROP van te maken waarbij met de gebiedsgerichte component met meer robuustheid en flexibiliteit komt in het stelsel t.a.v. capaciteit, financiële middelen en governance. Daarbij zal ook moeten worden gekeken hoe de ophanging in de huidige governance plaatsvindt. Aangezien een openbaar lichaam een rechtspersoon is dat zelfstandig kan optreden, contracten aangaan, personeel in dienst nemen, fondsen beheren; een bestuur vormt met een Algemeen en een Dagelijks Bestuur; waarbij gemeente(n) taken delegeren en bevoegdheden aan het openbaar lichaam; voor uitvoerende taken een zware vorm is en aanvullend mandaat mogelijk is.

Aanbeveling: Verken de huidige werkwijze rond beleidsopgaven waaronder duurzaamheid en bied stelselbreed inzicht in de problematiek.

- Allen: Ga het gesprek aan over de beleidsopgaven. Onderzoek in hoeverre duurzaamheid in het specialtystelsel kan worden opgevangen en maakt stelselbreed de problematiek inzichtelijk.
- SPC's/RVB: Maak specialtybreed inzichtelijk wat de omvang van de financiële problematiek is voor het realiseren van de duurzaamheidsdoelstelling zodanig dat scenario's en keuzen voor oplossingen geformuleerd kunnen worden.
- DGOO/beleidsdepartementen: maak voorafgaand aan het doorzetten van een (maatschappelijke) beleidsopgave scenario's voor de financiering en bijvoorbeeld een uitvoeringstoets op RHS- en deelstelselniveau zodanig dat een realistische implementatie mogelijk is.

6 Uitvoerbaarheid

In dit hoofdstuk staat de uitvoerbaarheid centraal. In Paragraaf 6.1 wordt aandacht besteed aan de behoefte aan meer basisinformatie voor investeringskeuzen. Vervolgens wordt ingegaan op medegebruik (6.2) en komt afstoting en leegstand aan bod (6.3). Na paragraaf 6.4 over de vermindering van de administratieve en bestuurlijke lastendruk komt de structurele overvraag in de uitvoering en prioritering (6.5) aan de orde. In 6.6 wordt de positie van de gebruiker in het stelsel besproken en waarna afgesloten wordt met een resumé (6.7).

6.1 Bij SPC's is behoefte aan meer basisinformatie om investeringskeuzen te maken.

De verschillende SPC's geven aan dat ze behoefte hebben aan meer basisinformatie voor het maken van ramingen voor onderhouds- en investeringskeuzen. Hierbij wordt vaak verwezen naar de pandenlijst. De informatie die nu beschikbaar is op pandniveau wordt door de geïnterviewden als te summier bestempeld. De pandenlijst bevat basisinformatie die bij aanvang van het stelsel is verzameld en is bepalend voor de vraag tot welk stelsel een bepaald pand behoort; DGOO is het orgaan dat hierover beslist. Over wijzingen in de pandenlijst wordt periodiek (in beginsel jaarlijks) gerapporteerd.

De onderzoekers hebben de pandenlijst 2019 ter beschikking gesteld gekregen. Daarin wordt aangegeven dat het aantal mutaties ten opzichte van de lijst die eind 2017 is vastgesteld groot is: 325 objecten kwamen op de lijst niet voor (298 panden) of zijn van stelsel categorie gewijzigd (27 panden).

De pandenlijst was vóór de stelselherziening voor het RVB de basis van de te verrichten werkzaamheden en is dat nog steeds. Dit zorgt voor een spanningsveld in het specialstelsel. Hierin is juist de beweging in gang gezet om niet meer per pand en/of complex te sturen en via de SPC op een gehele portefeuille.

Als voorbeelden worden genoemd:

- Up-to-date inzicht in alle kwalitatieve aspecten van een gebouw. Bijvoorbeeld per project of per aanpassing moeten nu tekeningen opgevraagd moeten worden.
- Elke investering boven € 100.000 een apart project. Er bestaan echter ook projecten die geen investering zijn, zoals een onderhoud project (b.v. schilderproject) of een adviesproject.
- Per pand /complex is bij elke aanpassing/ onderhoudsactie brede basisinformatie nodig, die via een advies opgevraagd wordt bij het RVB.
- De gebruiksvergoeding wordt gefactureerd per complex.

6.2 Medegebruik wordt gewaardeerd

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

De definitie in strikte zin van medegebruik betreft medegebruik in (een pand van) het specialty stelsel. In een medegebruik situatie is er altijd één SPC als hoofdhuurder van het gehele complex. Van medegebruik is sprake indien leegstand binnen een specialty- wordt ingevuld door een andere kantoorgebruiker dan wel een andere specialty gebruiker. Hier zijn verschillende combinaties mogelijk. Daarnaast zijn er historisch gegroeide situaties zoals *een verzamelspecialty* (meerdere spc huurders met het RVB als risicodrager leegstand), *gedeeld gebruik* (locaties met meerdere SPC 's met eigen contracten) en *ongekend gebruik* (situaties van voor het stelsel dan met een zeer beperkte onderhuur (<250 m2 BVO). Een andere variant, die formeel niet onder medegebruik valt, is de situatie dat een rijksonderdeel dat vanwege het primaire proces normaliter in een specialtypand zou worden gehuisvest, wordt ondergebracht in een rijkskantoor; bijvoorbeeld de thans voorziene huisvestingssituatie van het Openbaar Ministerie in een Rijkskantorencomplexgebouw in Utrecht. Dat is immers een rijkskantoor dat geschikt is voor meervoudig gebruik, er is dus niet in de strikte zin sprake van medegebruik of gedeeld gebruik.

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

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

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

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

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

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

- Kantoren in specialty: 11.000 m² (van de circa 2.000.000 m²) € 2,16 miljoen kosten.
- Specialty in specialty: 3.000 m² € 0,8 miljoen kosten.¹¹

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

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

Geïnterviewden geven aan dat bij medegebruik bij kantoren meer mogelijk is dan wordt toegestaan. De belangrijkste reden waarom specifieke functionaliteiten afgewezen worden, is het exploitatiecriterium 'herbruikbaarheid van een kantoorpand/complex na verlaten van het pand'. In de Midterm review is

¹¹ Ten aanzien van de hoeveelheid medegebruik is er verschil tussen de feitelijke inhuizing van partijen in panden en de gegevens zoals die vanuit medegebruik blijken. Dit komt doordat bij invoering stelsels/medegebruik is afgesproken dat al bestaande situaties niet zouden worden aangepast aan de medegebruikafspraken. Dit speelt bij JenV bijvoorbeeld bij de Rechtspraak waar er onderhuursituaties zijn.

aangegeven dat met meerdere profielen in kantoren gewerkt zou kunnen worden. Mede gezien het feit dat geen cijfers beschikbaar zijn over het gebruik van specialties in kantoren, kunnen de onderzoekers niet inschatten welk effect het werken met meerdere profielen kan hebben.

Geïnterviewden stellen dat medegebruik in een specialtylocatie voor de gebruiker voordelen kent, omdat de huurprijs bij specialties lager is (de panden zijn vaak ouder en minder gerenoveerd). De gebruiker staat centraal; de specialties bieden vaak services op maat (eigen CDV facilities, receptiebalie en beveiliging) die bijvoorbeeld door keten partners als een voordeel wordt ervaren. Het beeld uit de interviews is dat steeds vaker gezocht wordt naar gezamenlijke huisvesting. Ook wordt gezocht naar samenwerking buiten de stelsels, zoals tussen de IND en het COA (een eigen vastgoedhoudende dienst). Geïnterviewden melden dat er vraag is naar gezamenlijke huisvesting op basis van functionaliteit. Denk daarbij bijvoorbeeld aan publieksfuncties van de Belastingdienst, IND en RvdK of wapenkamers. Op deze manier kan eventueel bespaard worden op kosten voor bijvoorbeeld beveiliging. Een tweede voorbeeld van medegebruik op basis van functionaliteit is het rijksinspectiekantoor in Zwijndrecht, waar Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Inspectie SZW werken. Opgemerkt wordt dat deze initiatieven niet vanuit het RVB ontstaan, maar vanuit de specialties zelf.

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

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

6.3 Creëren van prikkel voor afstoting van panden bij leegstand

In het algemeen geldt dat panden (voormalige rijkskantoren of specialty-panden) snel en doelmatig verkocht worden, zodra hiertoe besloten is. Bij het specialtystelsel geldt, anders dan bij het kantorenstelsel, dat er voor het RVB geen financiële prikkel tot verkoop is. Het volledige risico voor leegstand en afstoot ligt immers bij de SPC. Binnen het specialtystelsel gaat het veelal om de volgende situaties: het inhuisen in een nieuw pand en afstoten van het oude pand, en over de jaren heen fluctuaties als gevolg van (voorziene) capaciteitsproblemen.

Er zijn relatief weinig specialty-panden verkocht. Een voorbeeld dat in de interviews genoemd werd als reden is dat DJI bij de verkoop van een aantal panden een afspraak heeft gemaakt met het RVB over de afstoot van overtollige panden, waarbij deze panden door het RVB bij de RHS-categorie bijzondere specialties zijn ondergebracht. Deze constructie kan tegenwoordig niet meer.

In de Quick Scan Specialties wordt geconcludeerd dat het RVB het als een voordeel ziet dat leegstand, afstootrisico en exploitatierisico in een hand belegd zijn bij de SPC's. Uit de interviews blijkt dat gebruikers kritisch zijn over de wijze waarop de risico's en rollen ingeval van afstoting van panden zijn belegd; de gebruiker betaalt de beheerkosten tot en met de verkoop (draagt het afstootrisico), de eigenaar, het RVB, is verantwoordelijk voor de verkoop en overdracht. De ervaring die door sommige geïnterviewden werd gedeeld is dat het RVB niet altijd voortvarend te werk gaat met het afstotingsproces, hetgeen tot wrevel leidt, omdat de gebruiker geen invloed op dit proces kan uitoefenen maar wel de financiële consequenties, de doorlopende beheerkosten draagt. Zij willen graag afspraken met het RVB maken over een einddatum voor verkoop, waarna bijvoorbeeld een financiële kwijting zal plaatsvinden op basis van taxatiewaarde.

Wat betreft leegstand wordt gemeld dat het zou helpen als de leegstand in de SPC's en kantoren samen worden bekeken en meegenomen worden in masterplannen, zoals ook al gebeurt bij de Rechtspraak. Als een match tussen vraag en aanbod niet of moeilijk gemaakt kan worden, zou het goed zijn om breder te gaan kijken dan het eigen deelstelsel.

6.4 De administratieve en bestuurlijke lastendruk kan verminderd worden

In vrijwel alle gesprekken geven de geïnterviewden van de SPC's en het RVB aan dat de administratieve lastendruk op een aantal punten verminderd kan worden. Binnen de sessies en de interviews is een gedeeld beeld over de onderdelen waarop verbetering plaats kan vinden:

- Kleinere SPC's met zowel een kantoren- als een specialty-portefeuille en/of kleinere landelijk werkende SPC's, hebben met verschillende tariefstellingen en

verschillende facilitaire- en ICT-dienstverleners per pand te maken. Dit zorgt voor extra administratieve lastendruk:

- De verschillende dienstverleners hebben verschillende dienstencatalogi (de CDV's hebben wel 1 dienstencatalogus) met verschillende tarieven.
- De dienstverleners gebruiken verschillende helpdesks, toegangssystemen, vergadersystemen.
- De verschillende dienstverleners hebben hun eigen aanbestedingen voor nieuwe systemen.
- Het laten uitvoeren van werkzaamheden zorgt in de uitvoering, zowel bij het RVB als de SPC's voor veel administratieve lasten en lange doorlooptijden.
 - Voor elk klantvraag van een SPC moet via een opdracht een advies aan het RVB worden gevraagd.
 - Voor elk planmatig onderhoud /kleine werken moet een opdracht worden verstrekt.
 - Voor een noodreparatie moet een opdracht worden verstrekt.
 - Lokale contractpartijen die snel reparaties kunnen uitvoeren zijn in huidige constructie vrijwel niet mogelijk.
- De ramingen van kosten bij het RVB kunnen verbeterd worden.
 - Voor de SPC's zijn de ramingen RVB de basis voor de investeringsbeslissingen en de interne P&C-ronde. De SPC's geven aan dat tussen de concept ramingen en de definitieve ramingen veel verschil zit. Dit zorgt regelmatig voor aanvullende kosten en extra claims terwijl de P&C-cyclus al afgerond is. Dit gesprek zorgt voor extra administratieve bestuurlijke drukte zowel intern als naar het RVB toe.

De kleinere investeringen en projecten worden als 'drama' omschreven; te veel bureaucratie bij het RVB. Diverse SPC's spreken de wens uit om kleinere projecten zelf te mogen uitvoeren. De voorkeur van de meeste SPC's is om dit via raamovereenkomsten tot een bepaalde grens mogelijk te maken en niet in eigen beheer. Als voorwaarden voor een raamoverkomst worden genoemd dat de opdrachtverstrekking direct via het SPC kan en dat lokale partijen opgenomen zijn.

Een ander bezwaar van sommige geïnterviewden, over de wijze waarop de uitvoering van de jaaropdracht en wijzigingen daarop plaatsvindt is dat het als een doorfluisterspel nimmer oplevert wat er aanvankelijk gevraagd is; het proces wordt als te lang ervaren en de wensen komen niet goed terug.

Geïnterviewden stellen dat het feit dat je betaalt voor projectmanagement terwijl je geen invloed hebt, wringt; er is weinig invloed en zicht op het proces en daarvan zijn frustratie en fricties het gevolg.

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

In alle interviews en sessies voor zowel de kantoren- als specialty-evaluatie wordt het capaciteitstekort van het RVB genoemd als knelpunt in de uitvoering. Jaarlijks is dit een terugkerend gesprek bij in de driehoek Eigenaar (SG) – Opdrachtgever (DGOO) – Opdrachtnemer (RVB). De onderzoekers gaan niet mee in het beeld dat af en toe naar voren komt dat een verruiming van de capaciteit bij het RVB de oplossing zou zijn. Uit de gesprekken en documenten komt een aantal verbeterpunten dat voorafgaat aan de capaciteitsvraag.

De prioritering kan op stelselniveau beter op elkaar worden afgestemd

Het beeld uit alle gesprekken en sessies is dat alle partijen vanuit hun eigen perspectief een lijst aan doelen, wensen, eisen, prioriteiten hebben, maar dat gemeenschappelijke prioritering op stelselbreed en stelselspecifiek niet plaatsvindt. Verschijningsvormen waar niet wordt geprioriteerd zijn bijvoorbeeld:

- DGOO geeft aan dat ze geen kadersteller is voor de SPC's, vanaf 2018; dit vertaalt zich in het ontbreken van het specialty stelsel in de beleidsbrieven.
- Het ontbreekt aan prioritering van beleidsactiviteiten vanuit DGOO. De thema's, gericht op het kantorenstelsel, zijn op hoofdlijnen en niet richtinggevend en sturend genoeg voor een gemeenschappelijk stelselbrede en/of stelselspecifieke programmering en prioritering.
- Binnen het specialtystelsel is de kaderstelling en prioritering van Jaaropdrachten vanuit iedere SPC afzonderlijk. In de jaaropdracht per SPC wordt geen rekening gehouden kaders (inclusief capaciteit) die in het BOR en/of door de eigenaar voor het RVB zijn vastgesteld. Dit betekent dat het RVB met iedere SPC afzonderlijk moet afstemmen wat de verwachtingen, programmering en prioritering is. Dit is enorm arbeidsintensief.
- Aanpassingen in het specialtystelsel – in het kantorenstelsel VtW's genoemd - geschieden per SPC binnen de projecten. De SPC moet dit accorderen als dit financiële gevolgen heeft (voor zover de SPC al niet direct opdracht heeft gegeven tot een wijziging). Wie betaalt, bepaalt. En dat is de SPC. De SPC's houden zelf de aanpassingen en wijzigingen bij.
- Binnen het specialtystelsel vindt geen zichtbare afgestemde programmering en prioritering plaats op de Jaarplannen die door alle SPC's, (kantoren en specialties) jaarlijks en/of meerjarig worden ingediend. Het ontbreekt een uitwisseling en afstemming op stelselniveau.
- De prioritering van het RVB-capaciteit loopt vooral binnen het RVB en de eigenaarslijn via het integrale programma. Binnen het RVB vinden de afwegingen per project of per pand plaats. Dit is niet zichtbaar gekoppeld aan een programmering vanuit de SPC's en/of deelstelsels en/of de individuele opdrachtgeverschappen, sturingslijnen (het BOR) en politieke verantwoordelijkheden. Met het zogenoemde Ambitieweb is door het RVB een

goede start gemaakt om vorm te geven aan de ambities van de SPC's, echter het geeft geen invulling aan de brede prioriteringsvraag.

- In het specialtystelsel is geen eenduidige visie op innovatie en daarmee geen prioritering/programmering op de wijze waarop experimenten, naar pilot, naar scale-up in beheer worden gebracht. Veel geïnterviewden geven aan dat de innovaties vaak zitten op de interface tussen vastgoed, ICT en gedrag, waarbij de primaire aandacht in het stelsel uitgaat naar huisvesting. De stap om van een geslaagde pilot naar een standaard service te brengen is lastig als het binnen de reguliere lijnen wordt ingebracht en de daarmee gepaarde doorlooptijden. Veel geïnterviewden geven aan dat juist deze lange doorlooptijden ten koste gaan van de innovatiekracht. Terwijl innovaties veel meer gedijen in een omgeving van snelheid en kleinschaligheid, een geslaagde pilot en dan naar een rijksbrede toepassing.

In het stelsel zijn nauwelijks uitvoeringstoetsen uitgevoerd

Binnen het stelsel vinden nu vrijwel geen uitvoeringstoetsen plaats voorafgaand aan stelselbrede of stelselspecifieke keuzen. Tot nu toe is één uitvoeringstoets uitgevoerd binnen het kantorenstelsel (ontmoetingsplekken). Ook businesscase of scenario's of verkenningen op stelselniveau vinden niet gestructureerd plaats. In de beleidsbrieven van DGGO naar het RVB wordt wel een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) genoemd. Het is niet bekend of b.v. voor verduurzaming van de panden een MKBA plaatsvindt en hoe dit in de uitvoering bij de verschillende SPC's en deelstelsels doorwerkt. Binnen de SPC's is een breed gedragen beeld dat grote maatschappelijke thema's en of beleidsaanpassingen voorzien moeten worden van minimaal een uitvoeringstoets voordat het als kader of implementatietraject aan de SPC's wordt meegegeven.

Ook voor nieuwe beleidsdoelstellingen (zonder financiering) is het niet alleen helpend dat de scope en kaderstelling zijn vastgesteld en in de implementatie daaraan wordt vastgehouden, maar ook inzichtelijk is gemaakt wat de benodigde investeringen zijn en of het uitvoerbaar is binnen alle deelstelsels.

Escalaties zijn mensenwerk en geen stelselwerk

In praktijk blijken escalaties in het specialtystelsel, naast de afgesproken procedures, vooral mensen werk. Dit wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door het breed gedragen beeld over de wijze van escaleren.

- De escalaties zijn operationeel en veelal gebaseerd op individuele casuïstiek.
- De escalaties worden aan de 'voorkant' opgelost door gesprekken.
- De escalaties worden, door alle partijen, gebruikt om krediet op te bouwen voor toekomstige 'deals' (voor wat hoort wat) en komen nooit tot het BOR en zelden tot de Ondernemingskamer.
- De bestuurders hebben 'geen last' van de stelsels.
- Het teruggeven van de rode draad in de escalaties of een analyse op tactische/strategisch stelsel niveau lijkt te ontbreken.

Doordat de escalaties nu individueel 'weggestreken' worden komt stelselproblematiek op tactisch en strategisch stelselniveau weinig of laat op tafel.

6.6 De gebruiker is bij de SPC in beeld maar in het (specialty)stelsel niet.

Binnen alle gesprekken wordt aangegeven dat huisvesting een middel is om het primair proces optimaal te ondersteunen en te faciliteren in de (specifieke) werkzaamheden en/of huisvesting. Bij SPC's staan daarbij de eindgebruikers daardoor altijd centraal. Door COVID is het faciliteren van de eindgebruiker in het primaire proces zowel in het specialtystelsel als het kantorenstelsel nog sterker naar voren gekomen. RHS- en specialtybreed lijkt er echter niet een beeld te zijn van de gebruikers en het primair proces.

6.7 Resumé

Bevindingen

- De afgelopen jaren zijn uitvoeringsvraagstukken verbeterd aan de hand van operationele casuïstiek zoals bijvoorbeeld medegebruik en de activeringsgrens.
- Binnen de SPC's en het RVB zijn veel ideeën beschikbaar op basis van casuïstiek, hoe de opdrachtverstrekking voor adviezen, wijzigingen, kleine aanpassingen en (planmatig) onderhoud, aangepast kan worden ter bevordering van de efficiëntie (en om de lastenverlichting vorm te geven).
- Medegebruik is een goed voorbeeld van hoe de casuïstiek vanuit de praktijk van de SPC's een uniforme werkwijze is gemaakt die stelseloverstijgend werkt.
- Medegebruik werkt sterk administratieve lasten verhogend. De realisatie tot nu toe van medegebruik van een specialty in een specialty en van kantoren in een specialty is marginaal. Verder noemen de geïnterviewden veel obstakels die ze tegenkomen bij medegebruik, waardoor het potentieel niet benut wordt. Zonder een verdere aanpak van deze obstakels zal het medegebruik niet doelmatig en doeltreffend worden.
- Alle SPC's, behalve kantoren, benoemen de nadere beleidsdoelstellingen en in het bijzonder de duurzaamheidsopgave maar ook toegankelijkheid als voorbeelden waarbij de gekozen risico-verdeling leidt tot financiering- en realisatieproblematiek.
- Door het verschil tussen ramingen en realisatie, is jaarlijkse bijsturing voor en door de SPC's complex en dit is stelselbreed niet georganiseerd.
- Door de structurele overvraging van het RVB door de SPC's en de andere deelstelsels is bij alle betrokkenen continue bijstelling nodig. Dit zorgt voor lastenverzwaring.

- Zowel bij het RVB als bij de SPC's is een grote behoefte aan een meerjarenplanning en lange termijnplanning en -agendering in plaats van incidenteel.
- Transparantie in de gevraagde en beschikbare capaciteit en het brede gesprek zorgt bij alle partijen voor realistische opgaven en verwachtingen.
- De SPC's hebben behoefte aan meer basisinformatie voor (meerjarige) investeringskeuzen.
- Een systematiek van checks en balances, door bijvoorbeeld uitvoeringstoetsen of businesscases, ontbreekt in het specialtystelsel.
- De tijdige beschikbaarstelling van de gebruiksvergoeding en de normatieve tarieven het RVB, t.b.v. de begrotingscycli verdient aandacht.

Aanbeveling: Vergroot de flexibiliteit in het specialtystelsel door uitvoeringsissues niet per SPC afzonderlijk maar gezamenlijk af te stemmen.

- SPC's/RVB: Benut de casuïstiek (zoals bij medegebruik) en werk als RVB en SPC's samen aan optimalisering van de werkwijze voor adviezen en planmatig onderhoud.
- SPC's /RVB: Maak stelselbrede aanbesteding en (raam)contracten voor adviezen en planmatig onderhoud waar zowel RVB als SPC's (inclusief kantoren) gebruik van kan maken.
- SPC's: Formuleer aan de hand van casuïstiek rond lastenverlichting, ervaren problematiek aanvullende richtinggevende uitspraken voor de toekomst. Onderbouw deze met een businesscase.
- SPC's: Verken met de verschillende dienstverleners de mogelijkheden om de facturering en/of de tarifiering te vereenvoudigen (b.v. voor medegebruik en/of voor SPC's die van zowel kantoren als specialties gebruik maken).
- DGOO: Maak inzichtelijk wat het verloop is van medegebruik door de jaren heen. En kijk naar toekomstige kansen medegebruik, eventuele uniformering en automatisering zodat de administratieve lasten mogelijk worden beperkt.

Aanbeveling: Versterk de programmering en prioritering; gezamenlijkheid en de mogelijkheid om gezamenlijk vertegenwoordigd te zijn biedt een andere uitgangspositie.

- SPC's RVB DGOO: Maak een transparante programmering en prioritering voor SPC-brede /specialty-specifieke en RHS-opgaven zodanig dat.
 - Voldoende capaciteit bij het RVB beschikbaar is om ambities te realiseren.
 - Ook bij de kleinere SPC's een professionaliseringsslag gemaakt kan worden ten aanzien van vastgoed gerelateerde onderwerpen aan verwachtingsmanagement gedaan kan worden zowel naar SPC's als ten aanzien van het beleggen en uitvoeren van beleidsopgaven.

7 Robuustheid, toekomst en samenwerking

In dit hoofdstuk komen de robuustheid, de toekomst en de samenwerking in het specialtystelsel aan de orde. Als eerste wordt de professionalisering van de MOIP/jaaropdracht cyclus behandeld (7.1). Daarna wordt stilgestaan bij de verzakelijking van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap (7.2). Na de toekomstvisie (7.3) wordt ingegaan op de wijze samenwerking en leren binnen het specialtystelsel (7.4) en afgesloten met een resumé (7.5).

7.1 Professionalisering van de MOIP/Jaaropdracht cyclus op specialty-niveau

2019 is het eerste jaar waarin vrijwel alle SPC's een jaaropdracht hebben gemaakt die ook geaccordeerd is. In de interviews en sessies wordt herhaaldelijk benadrukt dat men pas voor het tweede jaar – in 2020 - volgens de vastgestelde cyclus heeft gewerkt.

Lange termijn huisvestingsdoelen en korte termijn flexibiliteit

Alle gesprekspartners, zowel bij het RVB als bij de SPC's, geven aan dat er een grote behoefte is aan langere lange termijnplanningen, ook om de MOIP-cyclus en de jaarplannen te verstevigen. De politiek-bestuurlijke sturing vereist meer flexibiliteit; een planning van 5 jaar wordt veelal als te kort ervaren voor het beleggen van lange termijn huisvestingsdoelen. De lange termijn doelstellingen binnen het eigen primair proces zijn leidend en richtinggevend voor de huisvestingsdoelen. Zo heeft bijvoorbeeld de doelstelling van DJI om het aantal detentiecentra te verminderen direct voor afstoot van panden en nieuwbouw binnen DJI gezorgd waardoor de afgelopen jaren minder BVO is afgenomen van het RVB. Ook voor de Rechtspraak geldt dat minder BVO is afgenomen t.o.v. de start van het stelsel. Bij de andere SPC's hebben geen grote mutaties in de vastgoedportefeuille plaatsgevonden. Als meer flexibiliteit nodig is, met snel opschalen of afschalen, wordt dit veelal buiten het specialtystelsel gezocht.

Integraal Programma voor specialties voor het RVB en SPC's

Binnen het RVB wordt over alle jaaropdrachten heen een Integraal Programma opgesteld. Hiermee is een instrument beschikbaar om specialtybreed te sturen. In de documenten en de gesprekken in het kader van deze evaluatie is hier echter nooit naar verwezen. De onderzoekers stellen vast dat er binnen het stelsel derhalve instrumenten aanwezig zijn om het integrale gesprek te voeren. Het kan een basis zijn voor bredere agendering en programmering in het specialtystelsel. Niet alleen als RVB met de Eigenaar of het BOR, maar ook SPC breed en met de SPC-specifiek.

Integraal Programma voor Rijksvastgoed:

De MOIP's vullen het Integraal Programma (IP) voor rijksvastgoed. Het IP geeft het RVB inzicht in nieuwe en lopende werkzaamheden voor de komende vijf jaar. Het IP omvat de gehele vastgoedportefeuille van het Rijk. Met het IP kan in een vroeg stadium een inschatting gemaakt worden wat de consequenties zijn voor bijvoorbeeld de beschikbare capaciteit RVB-breed en de benodigde financiering. Dit kan als resultaat hebben dat, na onderlinge afstemming, de jaaropdracht afwijkt van het definitieve MOIP omdat werkzaamheden doorschuiven of vervallen. Het IP wordt jaarlijks bijgesteld en heeft in feite dezelfde cyclus als de MOIP's.

Bron: Uitvoeringskader Rijksvastgoedbedrijf: Handleiding voor de uitvoering (Versie definitief - Na ICHF, ICBR en BOR) 22 december 2016

De criteria voor sturing kunnen integraler toegepast worden.

Binnen het specialstelsel zijn in het vaststellingbesluit en het uitvoeringskader de GROTIK-indicatoren benoemd als sturings- en verantwoordingscriteria voor de viermaandelijke voortgangsrapportages per SPC. Uit de interviews blijkt dat de voortgangsgesprekken plaatsvinden; de onderzoekers hebben geen SPC-breed rapportage of overzicht met betrekking tot de GROTIK-indicatoren gezien.

Binnen het specialstelsel lijken generieke kwaliteitsindicatoren voor mogelijke stelselsturing te ontbreken zoals bijvoorbeeld in het opbouwen van reserves bij de SPC om de meerjarige onderhoud en -investeringen te kunnen uitvoeren. In meerdere interviews wordt genoemd dat er niet gemonitord wordt of de SPC's – dan wel de organisaties die zij vertegenwoordigen - reserves opbouwen voor de toekomstige huisvestingsinvesteringen. De aanname bij meerdere gesprekspartners is dat deze uitgaven niet voorzien worden in de structurele begrotingsreeks van de SPC. In aansluiting op de P&C-cyclus van het primaire proces is het lastig om meerjarig te plannen voor huisvestingsdoelen.

(Specialty)stelselbrede problematiek en/of ambities wordt vooruitgeschoven en niet inzichtelijk gemaakt en geagendeerd

DGOO heeft in de beleidsbrief van 2019 aan het RVB gevraagd om voor alle deelstelsels een additioneel overleg voor duurzaamheid met de grootste opdrachtgevers te organiseren naast het 8 DG-overleg. In enkele interviews is gesteld dat duurzaamheid van de huisvesting loopt via de zogenoemde duurzaamheids-coördinatoren bij de departementen. Dit betekent dat de duurzaamheidsopgave buiten de stelselverantwoordelijkheid is geagendeerd. De onderzoekers hebben in dit onderzoek geen duidelijk beeld kunnen krijgen van de stand van zaken voor deze opgave voor het specialty-vastgoed.

De beleidsprioriteiten worden wel geagendeerd door DGOO in hun rol als stelselverantwoordelijke. Dit blijkt onder andere uit de jaaropdracht rijkskantoren 2019: "DGOO heeft voor de MOIP's als beleidsmatig opdrachtgever de volgende vijf keuzes gemaakt: duurzaamheid, FWR, NKBR, ICT (bouwkundig) en integrale toegankelijkheid van de rijkskantoren. Deze beleidsprioriteiten zijn als nieuw kader meegegeven bij de opdracht aan het RVB voor actualisering van de masterplannen

medio 2019.” Een vergelijkbare ambitie voor het RHS-stelsel als geheel en /of voor het specialtystelsel in het bijzonder, ontbreekt.

7.2 Verzakelijking van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap is een aandachtspunt

Binnen het stelsel zijn de SPC's opdrachtgever; het RVB is de opdrachtnemer én de eigenaar van het vastgoed. In de gesprekken wordt veel frustratie geuit over de lange doorlooptijden en tegelijkertijd lijkt men te berusten in het gegeven dat een en ander buiten invloed van de individuele SPC ligt, omdat het RVB een 'monopolist' is, of zoals tijdens een gesprek is gezegd: *“Het stelsel probeert een opdrachtgever – opdrachtnemersituatie te creëren en je komt altijd bij hetzelfde deurtje uit”*

Meerdere gesprekspartners geven aan dat de SPC's als opdrachtgevers geen portefeuillemanager zijn, en ook zelf terzake geen kennis hebben. Daarnaast ontbreekt het hen aan financiële slagkracht. Daarom proberen de SPC's het vooral op de relatie te regelen voor de eigen SPC. Hetzelfde patroon is zichtbaar bij DGGO die binnen het specialtystelsel bij bemiddeling en escalatie van individuele casuïstiek haar rol pakt door 'op de relatie' tot oplossingen te komen. Het specialtystelsel blijft daardoor vooral mensenwerk, gericht op incidenten en escalaties op SPC-niveau en niet op specialtyniveau.

In meerdere gesprekken komt naar voren dat het werken op basis van relaties goed is maar dat op stelselniveau het opdrachtnemer- en opdrachtgeverschap wel verzakelijkt moet worden. Het professioneel aanspreken van elkaar is een verantwoordelijkheid alle deelnemers in het stelsel. Als voorbeelden worden genoemd:

- SPC's: het RVB aanspreken op (i) lange doorlooptijden waardoor doelen uit de jaaropdrachten niet behaald worden (ii) de beperkte kwaliteit en kennis van met betrekking tot de individuele SPC's (iii) de beleidsopdrachten die belegd worden in het stelsel zonder uitvoeringstoetsen.
- RVB: DGGO aanspreken op opdrachten zonder financiering en SPC's aanspreken (i) indien meerjarige investeringen achterblijven (ii) ambities niet worden gerealiseerd (iii) het opdrachtgeverschap met te weinig vastgoedexpertise wordt uitgevoerd.
- DGGO: RVB en SPC's aanspreken op stand van zaken, voortgang en generieke informatievoorziening op de specialty-doelstellingen.

Stelselverantwoordelijkheid van DGGO is een gegeven en kan zakelijker ingevuld worden.

In de sessies en de gesprekken blijkt dat vaak gesteld wordt dat DGGO stelselverantwoordelijkheid heeft; echter, als DGGO stelselverantwoordelijkheid neemt, wordt het vaak ervaren als een inbreuk op de autonomie van de SPC's.

In de praktijk blijkt dat de invulling van stelselverantwoordelijkheid groot en klein ingevuld kan worden. Binnen het RHS-stelsel wordt de systeemverantwoordelijkheid 'klein' ingevuld en veel overgelaten aan de uitvoering (RVB) en de deelstelsels (specialties en kantoren).

Vanuit de stelselverantwoordelijkheid voor het RHS-stelsel is het echter de rol van DGOO om de spelers binnen het specialtystelsel aan te spreken op de (organisatie van de) monitoring en informatievoorziening. Verantwoording over de MOIP's /jaaropdrachten is vanuit stelseloptiek noodzakelijk om de rol van stelselverantwoordelijke in te kunnen vullen. Uit veel gesprekken blijkt, zowel bij de SPC's en het RVB, dat er behoefte is aan zichtbaarder en zakelijker invulling van deze rol.

7.3 De ontwikkeling van het specialtystelsel is gericht op nu en nog niet op de toekomst

De ontwikkelingsfase van het specialtystelsel is 'basis op orde'.

In de gesprekken valt op dat de SPC's en het RVB vinden dat de ontwikkeling van het specialtystelsel geleidelijk doch gestaag gaat. Alle geïnterviewden zijn ervan overtuigd en ook trots dat het de goede richting op gaat. Als voornaamste ambitie komt uit de sessies naar voren om de huidige stelselafspraken verder af te maken en niet tussentijds te wijzigen. Daarbij wordt in veel gesprekken aangegeven dat daarbij vooral de scope van het specialtystelsel bewaakt moet worden met zuivere beleidsdoelen, zoals geformuleerd bij aanvang van het stelsel en met zuivere geldstromen zodat het (specialty)stelsel houdbaar blijft. Wat de scope is, daar verschillen de meningen over.

Innovatie, experimenten en visievorming hebben geen structurele plek in het specialtystelsel

Voor het specialtystelsel zelf bestaat geen toekomstvisie of ontwikkelingsplan. De visies binnen het primair proces zijn voor de SPC's leidend. De Visies Rijksdienst 2022 en/of Visies op huisvesting naar aanleiding van Corona worden per SPC aangepakt en opgepakt. In de sessies die gehouden zijn met het SPC's komen de volgende thema's terug bij de doorontwikkeling van het stelsel

- Processen op orde per SPC.
- Samenwerking waar mogelijk.
- Integraliteit waar mogelijk.

Meerdere gesprekspartners geven aan dat de innovaties specialtybreed, bij de SPC's of bij de verschillende dienstverleners nog bij elkaar komen in een programmering waar van pilot naar beheer wordt gegaan. Op het gebied van innovatie zijn binnen de reguliere ICHF-lijnen initiatieven genomen o.a. in kader van Corona (flexfactor, werkplek, integratie dienstverlening en tarieven). De innovaties rond meer

gebiedsgericht werken wordt daarbij vaak genoemd als kans. Hier bestaat echter geen gedeeld beeld en toekomstvisie over vanuit de geïnterviewden.

In het specialtystelsel is geen eenduidige visie op innovatie en daarmee geen prioritering/programmering. Veel geïnterviewden geven aan dat de innovaties vaak zitten op de interface tussen vastgoed, ICT en gedrag, waarbij de primaire aandacht in het stelsel uitgaat naar huisvesting. De stap om een geslaagde pilot naar een standaard service te brengen is lastig als het binnen de reguliere lijnen wordt ingebracht en de daarmee gepaarde doorlooptijden. Veel geïnterviewden geven aan dat deze lange doorlooptijden ten koste gaan van de innovatiekracht. Terwijl innovaties veel meer gedijen in een omgeving van snelheid en kleinschaligheid; van een geslaagde pilot naar een bredere toepassing.

7.4 Samenwerking en leren binnen het specialtystelsel is niet structureel georganiseerd

De aanbevelingen uit de QuickScan van het speciality stelsel zijn niet zichtbaar opgevolgd

Het specialtystelsel is de afgelopen periode één keer geëvalueerd. In 2018 is een Quick Scan uitgevoerd door DGOO, RVB en JenV. De conclusies en aanbevelingen uit dit rapport zijn te ordenen naar de thema's die in deze evaluatie worden gehanteerd. Uit de documenten en interviews blijkt niet of en hoe opvolging is gegeven aan de aanbevelingen. De conclusies en aanbevelingen zijn onverminderd van kracht in het huidige onderzoek.

Quick Scan speciality stelsel, versie 03, 27 november 2018, status concept. Evaluatie uitgevoerd door DGOO, RVB, en JenV/directie Huisvesting en Faciliteiten		
Thema's	Conclusies	Aanbevelingen
Doelstellingen, uitgangspunten	Algemene conclusie: uitgangspunten en regels van het speciality stelsel zijn in de praktijk goed werkbaar, goede basis voor de taakuitoefening op huisvestingdomein en goed beheer van huisvesting die nauw verweven is met het primair proces.	Geen specifieke aanbeveling
Governance en Bestuurbaarheid	Er is behoefte aan een strakkere ingeregelde MOIP en jaaropdracht met resultaatverplichting met meerjarig perspectief	Verduidelijk de budgettaire sturing aan de kant van de SPC zodat budget en MOIP/JO in evenwicht zijn door bijvoorbeeld MOIP formeel input te laten zijn bij begrotingsproces Maak MOIP/jaaropdracht: <ol style="list-style-type: none"> 1. vast agendapunt in bestuurlijk overleg SPC/RVB tbv visie en meerjarenplanning 2. op basis huisvestingvisie SPC en eigenaarsvisie RVB 3. resultaatplichtig waarbij SPC's en

		<p>RVB elkaar verplicht informeren over gewijzigde omstandigheden, waarbij SPC besluitvormingsprimaat heeft</p> <p>Stel een budget beschikbaar ten behoeve van vooronderzoeken door het RVB</p>
Rollen en verantwoordelijkheden	<p>Er is behoefte aan een verdere professionalisering van het opdrachtgeverschap.</p> <p>Er is behoefte aan een steviger kaderstellende en sturende rol van DGOO zeker wanneer het gaat om beleidsprioriteiten met rijksbrede (financiële) consequenties zoals duurzaamheid of regionale rijks werkgelegenheid.</p>	<p>Ontwikkel het professioneel opdrachtgeverschap van de SPC's door best practices op het vlak van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • visievorming opdrachtgevers en opdrachtnemer • Invulling taken en verantwoordelijkheden • Samenwerking met elkaar en het RVB te delen. <p>DGOO verantwoordelijk maken voor het vooraf inzichtelijk hebben van (financiële) consequenties voor de rijkshuisvesting bij besluitvorming rijksbrede beleidsprioriteiten.</p>
Robuustheid en uitvoerbaarheid	<p>Er is behoefte aan een efficiënter opererend Rijsvastgoedbedrijf.</p> <p>Er is behoefte aan een doorontwikkeling professioneel opdrachtnemerschap.</p>	<p>Beleg mandaten en budgetten lager in de RVB-organisatie. Verkort doorlooptijden van projecten.</p> <p>Zoek naar mogelijkheden om kleine projecten en vervangingsinvesteringen sneller te laten plaatsvinden door vereenvoudiging van de procedures, bijvoorbeeld door een verzamelopdracht</p> <p>Geef het RVB de ruimte om vraag gestuurd te opereren</p> <p>Vergroot de transparantie werkelijke kosten van de normatieve tarieven die het RVB hanteert.</p> <p>Stop met de verrekeningen aan het einde van het boekjaar (tussen VBR SSO's)</p> <p>Verbeter de BOEI inspecties, stuur op actualiteit, ontsluit ze en communiceer deze actief.</p> <p>Beleg de besluitvorming in een gremium van opdrachtgevers waarbij het RVB adviseert. Te denken valt aan ICBR</p>
Samenwerking en relaties	<p>De informatievoorziening door het RVB aan SPC's dient substantieel te worden verbeterd. En is cruciaal voor het verdere welzijn van het speciality-stelsel, ondanks het feit</p>	<p>SPC's dienen een inquiry functie op de RVB-database te krijgen</p> <p>Neem de SPC's mee bij doorontwikkeling SQL-database</p>

	dat het RVB reeds een aantal belangrijke slagen heeft gemaakt, valt er nog veel werk te verzetten.	Maak facturatie eenvoudiger door opnemen van duidingsinformatie
Toekomstvisie	RCN heeft behoefte aan een doorontwikkeling van de SPC BES. Ook de afspraak ten aanzien van het groeimodel SPC BES staat.	<p>Formeer een project o.l.v. DGOO en i.s.m. en afstemming met het RVB en JenV die beziet of:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kaders uit het kantorenstelsel kunnen worden toegepast op de BES t.b.v. optimalisatie dienstverlening en samenwerking; • Een herijking van de rol van RCN ten aanzien van de echte specialties opportuun is.

Het specialtystelsel kan versterkt worden door meer uitwisseling van informatie, kennis en expertise tussen SPC's en het RVB

Binnen het specialtystelsel bestaat geen structuur voor het uitwisselen van kennis en ervaringen, niet formeel of informeel. De SPC's kennen elkaar meestal wel via (inter)departementale overleg en besluitvormingsgremia, via bijeenkomsten of in het kader van de masterplannen in het kantorenstelsel. In veel gesprekken wordt de start aangehaald waarbij tijdens het vormgeven van het stelsel intensief met elkaar is samengewerkt, terwijl dat vanaf de implementatie niet meer structureel is gebeurd. In het kader van deze evaluatie is een werkgroep vanuit de SPC's gevormd die een paar keer bij elkaar gekomen is tijdens verschillende sessies. Gedurende de sessies bleek dat dit in een behoefte voorziet.

Alle SPC's, hoe verschillend ook, hebben veel overeenkomsten omdat ze op specialty-niveau een gemeenschappelijk proces en werkwijze hebben afgesproken. Alle SPC's geven aan dat ze voor de technische en huisvesting specifieke zaken bouwen op de expertise en de adviezen van het RVB. De kennis en expertise van het RVB over de specialties wordt benoemd in veel gesprekken als aandachtspunt. Terwijl de grote SPC's de Routekaarten en Leidraden van RVB aanpassen voor eigen gebruik, zijn de kleinere SPC's afhankelijk van het RVB of ze volgen een grotere SPC. Kleine SPC's hebben meer behoefte aan gezamenlijkheid, kennis en expertise. Voor investeringen en ook voor klein onderhoud of spoedreparaties is de kennis en expertise van het RVB over het specifieke SPC-vastgoed essentieel. De gesprekspartners geven aan dat op pand en/of technisch niveau specifieke kennis niet altijd aanwezig is bij het RVB. Dat zorgt in de uitvoering voor vertraging bij het RVB of bij uitbesteding aan derden. De versterking van kennis en expertise van het RVB over de specifieke specialties kan zorgen voor versnelling in de uitvoering.

Samenwerking is functioneel en verloopt via casuïstiek en externe interventies

Uit de gesprekken komt een divers beeld over de behoefte aan samenwerking. Aan een kant lijkt weinig urgentie tot samenwerking tussen SPC's en de andere stelsels

te zijn en staat het eigen primaire proces centraal. De SPC's geven daarbij in de gesprekken aan dat de primaire processen zo verschillend zijn dat samenwerking niet voor de hand ligt. Aan de andere kant zijn in de praktijk, en juist vanuit dat eigen primaire proces, al vele vormen van samenwerking ontstaan, zowel binnen als buiten het specialtystelsel. Zo is op het gebied van bedrijfsvoering bij JenV overig een samenwerking ontstaan tussen de SPC's om meer schaalgrootte te maken. Medegebruik is een goed voorbeeld hoe vanuit de casuïstiek van de praktijk van de SPC's een uniforme werkwijze gemaakt is die stelsel-overstijgend werkt. Daarnaast werken SPC's functioneel samen (tussen inspecties en in laboratoria) of in ketens (vreemdelingen-, veiligheid-, strafrecht en zorgketen) of vanuit hun primaire taak met regio's en/of gemeenten (PI's, Rechtbanken, Belastingdienst RVO en NVWA),

De geïnterviewden geven wel een wens aan om meer te willen samenwerken op de volgende gebieden:

- SPC's willen samenwerken op het (financieren van) de duurzaamheidsopgave.
- SPC's willen samenwerken aan alternatieven voor optimalisatie voor huidige werkwijze (b.v. Planmatig onderhoud, verbetering integrale pandinformatie).
- SPC's willen samenwerken op gemeenschappelijke thema's en doorontwikkeling van het specialtystelsel.

7.5 Resumé

Bevindingen

- De stelseldoelstellingen moeten verrijkt worden met SMART criteria/indicatoren om in de toekomst te kunnen verantwoorden over de huidige opgaven, en passend te interveniëren en sturen op toekomstige opgaven en doorontwikkeling in het specialtystelsel.
- Voor optimaliseren en doorontwikkeling van het specialtystelsel zijn stelselinformatie en stelseldata nodig om inzicht te krijgen, problematiek en ambities te adresseren, interventies voor te stellen keuzen te maken en te sturen.
- Binnen het RVB wordt over alle jaaropdrachten heen een Integraal Programma opgesteld. Hiermee is een instrument beschikbaar om specialtybreed te sturen.
- Opdrachtgevers kunnen zich meer door portefeuillemanagement RVB laten adviseren, en meer van elkaar leren dan daadwerkelijk opdrachtgeverschap zelfstandig in te vullen.
- De consequenties van de beleidsopgaven waaronder duurzaamheidsopgave zijn niet vooraf via uitvoeringstoetsen stelselbreed in kaart gebracht.
- De individuele opdrachtgever-opdrachtnemer relatie met het RVB prevaleert boven een gemeenschappelijke agendering van vraagstukken in de uitvoering.
- De samenwerking is nu functioneel en verloopt veelal via casuïstiek.
- Het lijkt alsof geen gemeenschappelijkheid bij de SPC's aanwezig is het specialtystelsel SPC's richten zich meer op functionele samenwerking t.b.v. het

primaire proces in plaats van specialtybreed te werken, terwijl alle SPC's zich ook gecommitteerd hebben aan een gemeenschappelijke werkwijze.

- Innovatie experimenten en visievorming van het specialty stelsel kan gestimuleerd worden door als SPC's van elkaar te leren en elkaar te inspireren.
- De uitdaging voor de toekomst van de SPC's zit in de urgentie of noodzaak die de SPC's ervaren om de SPC-breed vraagstukken te agenderen. Een soortgelijk vraagstuk helpt samen kennis en ervaringen delen tussen de SPC's om op stelselbrede vraagstukken van elkaar te leren.
- Beheer en exploitatie, projecten en programma's en innovatie worden genoemd als mogelijke onderdelen van een specialtybrede portefeuille strategie, die zowel aansluit bij het RVB als bij de SPC's.
- Als voornaamste ambitie komt naar voren om de huidige stelselafspraken verder af te maken en niet tussentijds te wijzigen.
- De ontwikkeling van het specialtystelsel is sterk gericht op het nu en de basis op orde en niet om de toekomst, innovatie en visievorming.
- Momenteel zijn er binnen het RHS- en specialty stelsel een aantal SPC's die een visie op werk en huisvesting in ontwikkeling hebben of hebben afgerond. Veelal gaan deze visies in op de integraliteit met het primaire proces en de gefaciliteerde werkplek. Onderzoek is vereist in hoeverre deze visies breder gebruikt kunnen worden bij andere specialties en de andere deelstelsels.

Aanbeveling: Ga op zoek naar samenwerking bij vergelijkbare opgaven en werk samen vanuit de eigen autonomie

- Allen: Blijf de verschillen van de SPC's en de deelstelsels erkennen en benut de overeenkomsten.
- Allen: Onderzoek of er voldoende urgentie is om een aantal stelselbrede vraagstukken collectief te agenderen.
- SPC's: Leer elkaar kennen, maak gebruik van elkaars expertise om SPC-breed te optimaliseren en door te ontwikkelen.
- RVB: Leg verbindingen als er kansen zijn om SPC's en deelstelsels samen te laten werken of van elkaar te leren. Het RVB heeft immers een overall view.

Bijlage 1: Aanleiding, vraagstelling en aanpak

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

Aanleiding en aanpak

Per 1 januari 2016 is het nieuwe Rijkshuisvestingstelsel¹² ingegaan. Bij de inwerkingtreding van het Rijkshuisvestingstelsel voor 'Kantoren' (2016) en 'Specialties' (2017) is in de vaststellingsbesluiten een evaluatie toegezegd na respectievelijk uiterlijk 5 en 3 jaar. Deze evaluatie geeft invulling aan deze toezeggingen.

In de opdrachtformulering is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Evalueer het Rijkshuisvestingsstelsel 2016, en specifiek voor het deelstelsel Kantoren en het deelstelsel Specialties, zodanig dat:

1. *Doelmatigheid en doeltreffendheid op de uitgangspunten¹³ (bestuurlijke en administratieve vereenvoudiging, doelmatigheid en risicoverdeling) en voor de hoofdelementen van Specialties vastgesteld wordt.*
2. *Verbetervoorstellen voor de toekomst geformuleerd worden.*

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

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

¹² Overal waar Rijkshuisvestingstelsel of stelsel in enkelvoudige vorm staat, worden categorieën in het rijkshuisvestingsstelsel zoals Rijkshuisvestingstelsel Kantoren en Rijkshuisvestingstelsel Specialties bedoeld.

¹³ Naast de uitgangspunten worden ook de tussentijdse beleidswijzigingen aangegeven die van invloed zijn op de uitgangspunten, bijvoorbeeld op het gebied van duurzame energie of andere rijksbrede kaders en normen.

De stelselverantwoordelijkheid houdt in:

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

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

- *Werking stelsel met vorming SPC's, instrumentaria, werkelijke kosten en risicoverdeling.*
- *Rolinfilling en verantwoordelijkheden spelers binnen het stelsel:*
 - *DGOO als hoeder van het rijkshuisvestingsstelsel,*
 - *SPC's als (professioneel) opdrachtgever (inclusief budget) en kadersteller primair proces,*
 - *RVB als (vraaggestuurde slagvaardige en professioneel) uitvoerder en adviseur.*
- *Rol van het BOR en zijn leden (inclusief sgBZK) i.r.t. de houdbaarheid politieke opgaven, zoals duurzaamheid, de inzet die het RVB daarop pleegt ten opzichte van de werking van het rijkshuisvestingsstelsel.*
- *Hoe kan werking van het stelsel verder bijdragen aan het faciliteren van het primaire proces (ook voor de kleinere SPC's), dit ook i.r.t. ophanging en sturing op het RVB; slagvaardigheid van het RVB.*
- *Informatievoorziening als randvoorwaarde werking stelsel.*
- *Robuustheid (inclusief financiële en capacitaire houdbaarheid) stelsel bij interne en externe (toekomstige) ontwikkeling. Bijvoorbeeld manier van werken, de maatschappelijke opgaven met effecten op de huisvesting, generiek beleid zoals duurzaamheid en gebiedsgerichte ontwikkeling.*
- *De mate waarin de samenwerking tussen (rijks)organisaties die in verschillende huisvestingsstelsels zitten dan wel in de twee stelsels van het Rijkshuisvestingsstelsel wordt gefaciliteerd. Dit bijvoorbeeld in het geval van medegebruik en situaties van gedeeld risico-eigenaarschap.*
- *De mate van samenhang met de andere bedrijfsvoeringstelsels/domeinen, bijvoorbeeld op facilitair domein.*
- *Overgangsproblematiek vanuit de overgang naar het huidige stelsel.*

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

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

Scope en tijdsafbakening

De evaluatie is uitgevoerd over de categorieën Specialties en Kantoren van het RHS, en niet de categorieën Defensie en Bijzondere specialties. Dit rapport gaat over de specialties.

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

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

Dat leidt tot conclusies en aanbevelingen op:

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

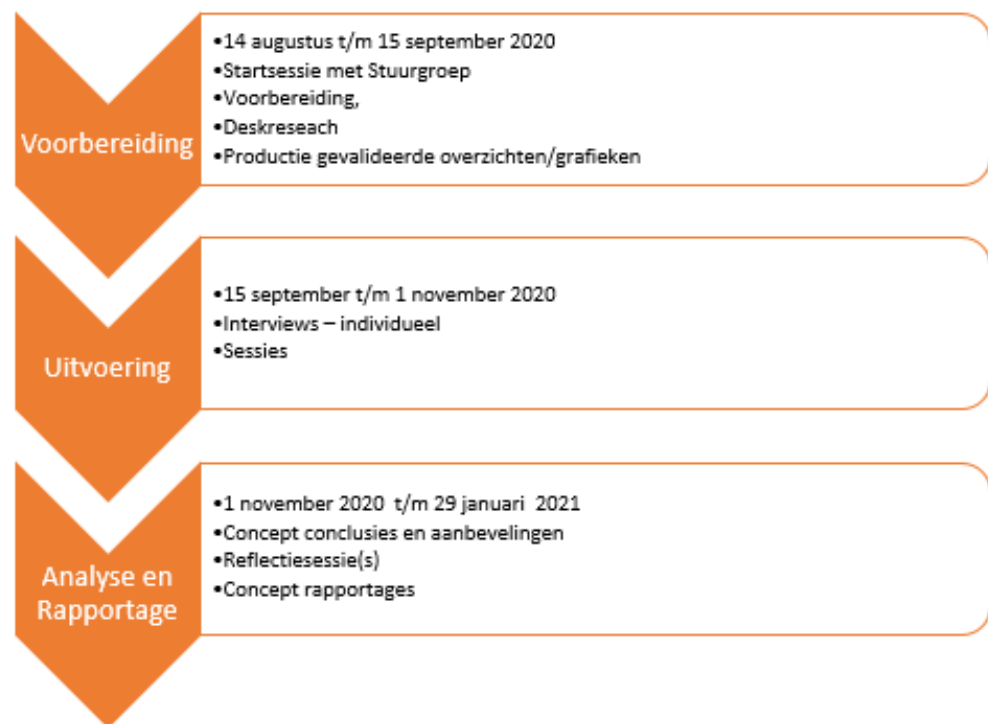
De onderzoeksperiode loopt van 1 januari 2017 tot 1 juli 2020.

Aanpak

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

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

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



Figuur 5: Tijdsverloop in het onderzoek

Analysemodel doelmatigheid en doeltreffendheid

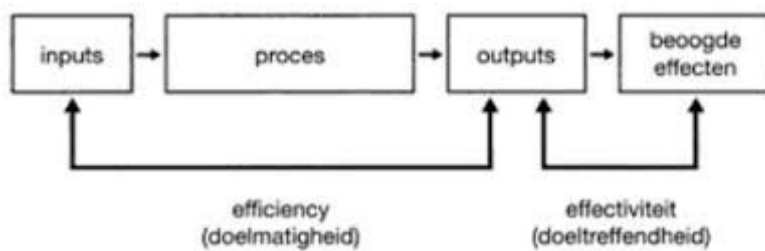
De wettelijke basis voor beleidsevaluaties en de vorm waarin dat plaats moet vinden ligt vast in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2018 (RPE 2018). In de RPE worden doelmatigheid en doeltreffendheid als volgt gedefinieerd:

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

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

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

Dit analysemodel voor doelmatigheid en doeltreffendheid is als volgt ingericht:



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

Analysekader	Inrichting
Doelen RHS	<ul style="list-style-type: none"> • Het concernbelang staat voorop • Doelmatigheidsprikkels worden versterkt, • Bestuurlijke en administratieve vereenvoudiging; • Evenwichtiger risicoverdeling. <p>2011 Brief Donner Regionale werkgelegenheid monitoren/ Krimpgebieden</p> <p>Bevordering van de eenheid, kwaliteit en efficiëntie van huisvesting</p>
Doelen Specialstelsel	<ul style="list-style-type: none"> • Instellen SPC's; • Voldoen aan beprijzingsmethodiek; • Vaststellen MOIP's voor toets investeringen; • Voldoen aan standaard rapportage en verantwoording <p><i>Uitgangspunten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Departementen sturen op volume en regio van hun huisvesting. • Huisvestingsbudgetten blijven bij de departementen. • Sturing bij elke SPC's afzonderlijk en niet centraal • Initiatief nieuwe investeringen bij SPC (opdrachtgevende functie) • Kaderstellende functie bij SPC <p>Bron: Vaststellingsbesluit 2016</p>
Indicatoren	<ul style="list-style-type: none"> • SPC's (van 156 naar 16 waarvan 14 specialstelsel) • Per SPC <ul style="list-style-type: none"> ○ MOIP's ○ Jaaropdrachten ○ Jaarverantwoording ○ Convenant • Beprijzingsmethodiek • Standaard voor rapporteren en verantwoorden
Gevolg	<ul style="list-style-type: none"> • De beprijzingsmethodiek en MOIP's ondersteunen meer efficiency en effectiviteit van financiering van specialties. • Het kader ondersteunt een eenduidige aanpak van prijzen, meerjarenprogramma's en rapportage en draagt aldus bij aan het verlagen van de administratieve lasten voor Rijksvastgoed bedrijf en departementen/diensten. • De beprijzingsmethodiek leidt tot meer fluctuaties in de jaarkosten dan in het oude stelsel, maar de verwachting is dat de jaarlijkse communicatie van een vijfjaarsverwachting het departementen mogelijk maakt deze fluctuaties beheersbaar te maken door jaarlijkse bijsturing binnen de begrotingscyclus.
Effecten	

Tabel 12: Goedgekeurd analysemodel (bron stuurgroep 17 december 2021)

Bijlage 2: Tabellen, figuren en afkortingen

Tabellen

<i>Tabel 1</i>	Omvang RHS (bron: Bijlage bij Pandenlijst 2019- ICHF). In kolom 3 betreft het de correctie na aftrek van parkeergarages. (Bron: Bijlage bij Pandenlijst 2019- ICFH)
<i>Tabel 2</i>	Kostprijsmodellen versie vastgesteld voor gebruiksvergoeding (bron: DGOO, 2021)
<i>Tabel 3</i>	Meerjarige ontwikkeling omvang (bron: Jaarverslag RVB -2019) Tabel 5: Beroep op de leenfaciliteit per jaar in miljoen euro's (Bron: JBR, 2019)
<i>Tabel 4</i>	Beroep op de leenfaciliteit per jaar in miljoen euro's (Bron: JBR, 2019)
<i>Tabel 5</i>	Overzicht doelstellingen (bron: Vaststellingsbesluit specialties 2016 en kaderboek DGOO 2018)
<i>Tabel 6</i>	Overzicht uitgangspunten (bron: Vaststellingsbesluit specialties 2016 en kaderboek DGOO 2018)
<i>Tabel 7</i>	Tijdslijn Specialties in bredere context
<i>Tabel 8</i>	Overzicht SPC's in 2017 en 2020 (bron: RVB)
<i>Tabel 9</i>	Specialties per SPC Meerjarig totaal m2 BVO x1000 absoluut en relatief (bron: KPM basis jaar bij bepalen tarieven 2017 t/m 2021)
<i>Tabel 10</i>	Ontwikkeling normatieve tarieven in E/m2 BVO specialties (bron: tarievennota's RVB 2017 t/m 2020)
<i>Tabel 11</i>	Overzicht vastgestelde convenanten, MOIP's en jaaropdrachten per SPC 2016-2020 (Bron RVB)
<i>Tabel 12</i>	Goedgekeurd Analysemodel (bron stuurgroep 17 december 2021)

Figuren

<i>Figuur 1</i>	Categorieën Rijkshuisvesting
<i>Figuur 2:</i>	Governance RHS (Bron: DGOO)
<i>Figuur 3</i>	Verschil kantoren- en specialtystelsel (bron ICBR 21 juni 2016 Agendapunt 3a - Stelselwijziging Rijkshuisvesting Specialties)
<i>Figuur 4</i>	Voorbeeld integrale procesbeschrijving afkomstig uit de leidraad J&V-overig (Bron: Leidraad VenJ-overig)
<i>Figuur 5</i>	Tijdsverloop in het onderzoek

Afkortingen

<i>ADR</i>	Audit Dienst Rijk
<i>AGW</i>	Activiteitsgericht werken
<i>BOR</i>	Bestuurlijk Overleg Rijksvastgoedbedrijf
<i>BVO</i>	Bruto vloeroppervlakte
<i>CDV</i>	Concern Dienstverlener
<i>CfPB</i>	Center of People and Buildings
<i>COA</i>	Centraal orgaan opvang asielzoekers
<i>DJI</i>	Dienst Justitiële Inrichtingen
<i>DOR</i>	Departementale ondernemingsraad
<i>DPFMO</i>	Design, Build, Finance, Maintain and Operate
<i>COVID</i>	Coronavirus disease 2019
<i>DGOBR</i>	Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk = DGOO
<i>DGOO</i>	Directoraat-generaal Overheidsorganisatie
<i>DICTU</i>	Dienst ICT Uitvoering
<i>EMA</i>	European Medicines Agency
<i>EMU</i>	Europese Monetaire Unie
<i>FM-H</i>	Facilitair Management Haaglanden
<i>FWR</i>	Fysieke Werkomgeving Rijk
<i>FWTE</i>	FWR Werkplek Tel-Eenheid
<i>GO</i>	Gemandateerd opdrachtgever
<i>GOR</i>	Groepsondernemingsraad Rijk
<i>IDV</i>	ICT-Dienstverlener
<i>IDV p</i>	ICT- Dienstverlener pand
<i>IDV g</i>	ICT-Dienstverlener gebruiker
<i>ICBR</i>	Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk
<i>ICFH</i>	Interdepartementale Commissie Facilitair Huisvesting
<i>ICRV</i>	Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed
<i>IND</i>	Immigratie Naturalisatie Dienst
<i>iKTO</i>	Rijksbrede intern klanttevredenheidsonderzoek
<i>JBR</i>	Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk
<i>KBOR</i>	Klankbordgroep BOR
<i>LFMO</i>	Landelijk Facilitair Management Overleg
<i>MOIP</i>	Meerjarig Onderhouds en Investerings Plan
<i>NSOB</i>	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
<i>NVWA</i>	Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit
<i>RHS</i>	Rijkshuisvestingstelsel
<i>ROP</i>	Regionaal ontwikkelingsprogramma
<i>RPE</i>	Regeling periodiek evaluatieonderzoek
<i>RSO</i>	Rijksschoonmaakorganisatie
<i>RVB</i>	Rijksvastgoedbedrijf
<i>RvdK</i>	Raad voor de Kinderbescherming
<i>RvdR</i>	Raad voor de Rechtspraak
<i>RWS</i>	Rijkswaterstaat
<i>SMART</i>	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
<i>SSO</i>	Shared Service Organisaties (SSO)

<i>SSO-CFD</i>	Belastingdienst-Centrum voor facilitaire dienstverlening
<i>SSC-ICT</i>	Shared Service centrum ICT (SSC-ICT), de SSC-DJI en RWS
<i>SSC-ICT BD</i>	Shared Service centrum ICT Belastingdienst
<i>TPAW</i>	Tijd, Plaats en Apparaatsonafhankelijk Werken (TPAW)
<i>VtW</i>	Verzoek tot wijziging
<i>SPC</i>	Single Point of Contact
<i>SROI</i>	Social Return on Investment
<i>SGO</i>	Secretarissen-Generaal Overleg

Bijlage 3: Definities

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

Bijlage 4: Gehouden interviews

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

Bijlage 5: Sessies

Datum	Presentatie werkgroep specialties
<i>26/10/2020</i>	Inputsessie Kantoren
<i>29/10/2020</i>	Inputsessie Integraliteit
<i>04/11/2020</i>	Inputsessie Specialties
<i>09/12/2020</i>	Reflectiesessie Kantoren
<i>11/12/2020</i>	Reflectiesessie Specialties
<i>17/12/2020</i>	Reflectiesessie Stuurgroep

Gemiddeld hebben zo'n 20 tot 25 mensen deelgenomen per sessies

Bijlage 6: Documenten

Veel gebruikte en geraadpleegde bronnen voor kantoren en specialties

Algemeen RHS:

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

Specialties

- Taakverdeling specialties per 1 januari 2017, 2016
- Uitwerking keuze beprijzingsmethode specialties, 2016
- Besluit rijkshuisvestingsstelsel specialties, 2016
- Stelselwijziging Rijkshuisvesting specialties, 2016
- Governance specialties, 2016
- Facturering gebruiksvergoeding 2018, 2018
- Nota Stelselwijziging rijkshuisvesting specialties, 2016
- Nota Indexering internationale organisaties incl. nota Formele vaststelling tarieven RVB, 2016
- Nota BZK en VenJ 'Motie-Oskam en medegebruik specialties', 2016

Kaders en normering

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

Rapportages en evaluaties

- Quick Scan specialtystelsel, 2018, concept

Kantoren

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

Kaders en normering

- Notitie Het Nieuwe Rijkskantoor: efficiënt en aantrekkelijk, 2013
- Nota FWR Kwaliteitskader, 2015
- FWR-wijzer 2.1: praktische gids voor de fysieke werkomgeving rijk, 2017
- Medegebruik in de huisvestings-stelsels voor kantoren en specialties, 2017
- Rollen, verantwoordelijkheden en eindproducten in een GO-project, 2016
- Leidraad gemandateerde opdrachtgeverschap, 2019
- Beslisboom kosten ingrepen in rijksgebouwen, 2016
- Financiering masterplanprojecten – overzicht welke kosten doorbelasten aan gebruikers, 2016
- Toelichting op de kostenontwikkeling masterplannen 2019 – 2023, 2019
- VtW-procedure actualisatie overzicht wijzigingen in proces, 2019
- Stappenplan afhandeling VtW's door DGOO/IFHR, 2019
- Rapport van bevindingen rijksbreed vergaderen, 2018
- Streefbeeld rijksbreed vergaderen, 2019
- Werkomgeving van de toekomst i.r.t. Rijksdienst na corona, visiedocument en presentatie, 2020
- Mogelijke langere termijn gevolgen COVID-19 voor domein Faciliteiten en Huisvesting, diverse nota's, ICFH 2020
- Ambitiedocument Rijksdienst 2022, versie oktober 2020

Rapporten en evaluaties

- Nota Diagnosefase masterplanprojecten, 2016
- Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, 2017
- Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, 2018
- ADR Onderzoeksrapport Bekostiging, aansturing en kwaliteitsbewaking van de generieke dienstverlening door SSO's, 2018
- QuickScan Rijkshuisvestingsstelsel, 2018
- Diverse bezettingsgraad- en belevingsonderzoeken, o.a. 'Rijkskantoor Rijnstraat 8, gebruik en beleving geëvalueerd' (2018) en 'Rijkskantoor De Knoop, bezetting en beleving gemeten' (2019), 2018 en 2019
- Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, 2019
- Evaluatie subsidieregeling CfPB, 2019
- ADR Onderzoeksrapport Audit Rijnstraat 8, nader onderzoek naar verklaringen voor en effecten van de beleving van gebruikers van het rijkskantoor Rijnstraat 8, 2019
- Beleidsdoorlichting Kwaliteit Rijksdienst 2014-2018, 2019

- Beleidsdoorlichting Kwaliteit Rijksdienst door Berenschot, 2019
- Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) 2019 (idem JBR voor eerdere jaren), 2020
- Jaaropdracht 2020 voortgangsrapportage januari - april 2020; SPC: DGOO/IFHR, 2020
- Jaarrapportage Uitvoering masterplannen 2019 (= voortgangs-rapportage; idem rapportages voor eerdere jaren), 2020
- ADR Onderzoeksrapport Midterm review Rijkshuisvestingsstelsel 2016, 2020
- Handreiking Medezeggenschap Rijkshuisvestingsstelsel voor kantoren, opgesteld door BZK/DGOO i.o.m. GOR, 2020

Websites:

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

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

Meer weten?
Kijk op www.rijksconsultants.nl

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

PPAC Project-, Programma- en AdviesCentrum JenV