

Drs. Mariëlle van den Dongen
 Lieke van der Sanden MSc
 Drs. Monique Smaal

De Algemene Rekenkamer voert een onderzoeksprogramma uit naar de manier waarop het Rijk en de met het Rijk verbonden organen hun vastgoed beheren. De auteurs zien dat de Rijksoverheid besparingen gemakkelijk inboekt op vastgoed maar dat het niet realistisch is om te verwachten dat zij deze besparingen snel kan waarmaken.

Vastgoed ongeschikt voor snel bezuinigen

Op de laatste staatsbalans die het Rijk heeft uitgebracht (over 2012) vertegenwoordigden de gebouwen en gronden van het Rijk een waarde van ruim € 18 miljard. Het vastgoed van de Nationale Politie stond daarnaast voor € 1,7 miljard op de staatsbalans.¹

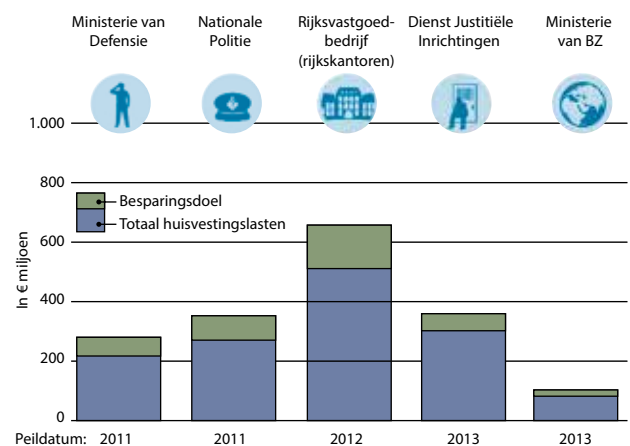
Minder vastgoed nodig in publieke sector

De Rijksoverheid werkt aan een slankere en efficiëntere organisatie. Denk aan fusies van ministeries, de vorming van één nationaal politiekorps, een ingrijpende bezuiniging op justitiële inrichtingen en centralere aansturing van de krijgsmacht. Daarnaast heeft het Rijk taken overgedragen aan lagere overheden, bijvoorbeeld in de zorg en in het beheer van natuur. Aangezien vastgoed ondersteunend is aan het primaire proces en de maatschappelijke functie van organisaties, betekenen deze ontwikkelingen dat de behoefte aan huisvesting van het Rijk sterk afneemt.

Naast deze verminderde behoefte moet er ook fors bezuinigd worden. Dat betekent voor de organisaties die wij hebben onderzocht – Rijksvastgoedbedrijf, Nationale Politie, het ministerie van Defensie en het ministerie van Buitenlandse Zaken – een besparing van honderden miljoenen euro's op hun huisvestingslasten.² *Figuur 1* geeft een indicatie van de omvang van de bedragen die deze organisaties de komende jaren moeten besparen op hun huisvesting.

Keerzijde van de afstoot van grote hoeveelheden vastgoed is meer leegstand: ongebruikte kantoorpanden in een toch al verzadigde markt. Panden en hun omgeving kunnen daardoor verloederen. Afstoot kan ook de werkgelegenheid in de regio beïnvloeden of raken aan ander beleid, bijvoorbeeld voor ruim-

telijke ordening, duurzaamheid en het behoud van cultureel erfgoed. Nog een aandachtspunt: er zit veel kapitaal in het vastgoed van het Rijk; het vastgoed is en wordt gefinancierd met belastinggeld. In de stenen zit publiek kapitaal vast en daar moet zorgvuldig mee worden omgegaan. Omdat vastgoed een middel is om beleidsdoelen te realiseren, is het nodig om alle kosten van vastgoed te kennen om de totale kosten van (en mogelijke bezuinigingen op) beleid in beeld te hebben.



Peildatum: 2011 2011 2012 2013 2013
 De huisvestingslasten van het ministerie van Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf zijn inclusief apparaatskosten. De huisvestingslasten van de Nationale Politie, het ministerie van BZ en de Dienst Justitiële Inrichtingen zijn exclusief apparaatskosten.

Figuur 1. Indicatie omvang besparingen Rijksvastgoed in verhouding tot de totale huisvestingslasten



Doelmatig vastgoedbeheer stimuleren

De hiervoor beschreven maatschappelijke en politieke ontwikkelingen waren voor de Algemene Rekenkamer aanleiding voor een onderzoeksprogramma naar vastgoed in de publieke sector. Met dit programma willen we stimuleren dat de Rijksoverheid en de aan het Rijk verbonden organen in hun vastgoedbeleid een zorgvuldige afweging maken van alle financiële en maatschappelijke kosten en baten.

We zijn begonnen met onderzoek naar gebouwen.³ Hiervoor hebben we onder meer het Rijksvastgoedbedrijf onderzocht, de grootste vastgoedbeheerder van Nederland. Ook hebben we een onderzoek uitgebracht naar de Nationale Politie.⁴ Verder hebben we de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie doorgelicht. Al deze organisaties staan op dit moment voor grote bezuinigingsopgaven op hun huisvestingslasten. In onze onderzoeken besteden we aandacht aan:

1. de manier waarop de betrokken organisaties sturen op hun vastgoedportefeuille;
2. de onderbouwing van de besparingen;
3. de afweging tussen het met vastgoed bijdragen aan financiële doelen enerzijds en aan maatschappelijke doelen anderzijds.

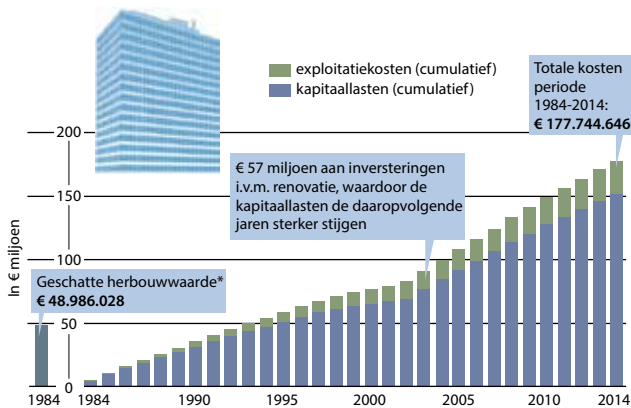
Inzicht in portefeuille en kosten

Een van de invalshoeken die we hanteren in ons vastgoedonderzoek, is het belang van inzicht in de opbouw en samenstelling van een vastgoedportefeuille. Om zo'n portefeuille goed te kunnen beheren, is het belangrijk om inzicht te hebben in de kenmerken van de panden die in beheer zijn. Denk aan zaken als de technische en bouwkundige kwaliteit, het brutovloeroppervlak, het eigendomsrecht, de bestemming en de actuele marktwaarde. Deze informatie moet geaggregeerd wor-

den om geschikt te zijn als sturingsinformatie. Eerder zagen we bijvoorbeeld bij het ministerie van Defensie dat relevante informatie weliswaar beschikbaar was, maar op verschillende plaatsen en in verschillende systemen. Bovendien waren er arbeidsintensieve en handmatige bewerkingen nodig om deze informatie te aggregeren tot sturingsinformatie.⁵

Ook de kosten die voor een pand gemaakt zijn of in de toekomst nog gemaakt worden, moeten in beeld zijn om de vastgoedportefeuille te kunnen sturen en beheersen. Het gaat dan niet alleen om de aanschafkosten (de eenmalige investeringskosten), maar ook om de jaarlijks terugkerende uitgaven voor het gebruik van het pand (exploitatiekosten) en de financieringskosten (kapitaallasten). Over de totale levensduur van een pand zijn deze structurele kosten over het algemeen aanzienlijk hoger dan de eenmalige uitgaven voor de aanschaf van een pand. Het voorbeeld in *figuur 2* laat zien dat het totaal aan exploitatiekosten in de periode 1984-2014 € 26 miljoen bedroeg en het totaal aan kapitaallasten in diezelfde periode € 152 miljoen was. Het verloop van de kapitaallasten hangt samen met momenten waarop tussentijdse investeringen worden gedaan.

Tijdens de bouw kunnen concessies aan de kwaliteit worden gedaan, bijvoorbeeld om de investeringskosten te drukken, die kunnen leiden tot hogere exploitatielasten en dus op de lange termijn duur uitpakken. Het kan daarom nuttig zijn om bij beslissingen over de aanschaf of afstoot van panden een businesscase op te stellen waarin kosten en opbrengsten over de gehele levensduur worden meegenomen, en een vergelijking te maken tussen alternatieven. Daarbij is ook de actuele marktwaarde van de panden in de portefeuille van belang. Alleen op deze manier kan een vastgoedbeheerder doelmatige keuzen maken over aankoop, afstoot, renovatie en de verhouding huur versus eigendom.



* We hebben gebruik gemaakt van de geschatte herbouwwaarde in 1984, omdat de oorspronkelijke stichtingskosten uit 1969 niet bekend zijn.

Figuur 2. Voorbeeld exploitatiekosten en kapitaallasten van een gebouw

Tips voor audits naar vastgoed

- Aan de basis van goed vastgoedbeheer staat inzicht in:
 - de belangrijkste kenmerken van de portefeuille, waaronder de actuele marktwaarde van de panden;
 - alle kosten van de panden (de kapitaallasten, de exploitatiekosten en de investeringskosten).
 Als dit inzicht er niet is, is sturen op de vastgoedportefeuille niet goed mogelijk. Daarom adviseren wij in een audit als eerste na te gaan of er inzicht is in de kenmerken en kosten van vastgoed. Een volgende stap is om na te gaan of de organisatie een vastgoedstrategie heeft die richting geeft aan beslissingen over de portefeuille.
- Als er bespaard moet worden op vastgoed, dan is het belangrijk om na te gaan hoe de besparing wordt onderbouwd. Aandachtspunt daarbij is dat alle structurele en incidentele kosten van vastgoed in beeld zijn, inclusief de kosten die gemaakt moeten worden voorafgaand aan het moment dat er daadwerkelijk bespaard wordt. Pas dan is het mogelijk om de terugverdientijd te bepalen en een besluit te nemen.
- Vastgoed kan bijdragen aan verschillende doelen, die niet parallel hoeven te lopen. Zo kan de beslissing van het Rijk om panden af te stoten financieel voordelig zijn maar tegelijkertijd botsen met andere doelen zoals behoud van werkgelegenheid en cultureel erfgoed. Het is dan van belang transparant te zijn over de afweging die is gemaakt: welk doel heeft prioriteit gekregen en welke financiële kosten en opbrengsten hangen met deze keuze samen? Deze transparantie is pas mogelijk als er daadwerkelijk inzicht in alle kosten van vastgoed aanwezig is.

Vastgoedstrategie

Behalve inzicht in kenmerken en kosten van vastgoed, is ook een vastgoedstrategie van belang bij het sturen op vastgoed. Die strategie vormt de vertaling van de doelen van de organisatie naar vastgoed en is daarmee een leidraad voor het nemen van beslissingen over aankoop, herbesteding, transformatie, afstoot of sloop. Daarmee kan er beter op worden gestuurd dat vastgoedbeslissingen ten dienste staan van het primaire proces van een organisatie en verkleint de kans dat vastgoedbeheer een speelbal is van toevallige belangen. In ons onderzoek naar het ministerie van Buitenlandse Zaken hebben we geconstateerd dat aan het afstoten en vervangen van panden nog geen strategische visie ten grondslag lag. Voor het maken van een strategische visie en het nemen van besluiten over vastgoedtransacties was bovendien beter inzicht nodig in de kosten van vastgoed.⁶

Snel besparen niet realistisch

Op basis van ons onderzoek zien we twee belangrijke thema's. Het eerste is dat snel geld besparen met vastgoed in de praktijk niet goed mogelijk blijkt. Als een organisatie wil besparen op vastgoed, moet ze vaak eerst geld uitgeven. Denk hierbij aan kosten die gemaakt moeten worden voor de verkoop van panden, leegstandskosten en verhuiskosten. Het is belangrijk om te weten hoeveel dit kost, want dan pas kan bepaald worden wanneer er daadwerkelijk bespaard gaat worden en is het mogelijk een goed onderbouwd besluit te nemen. Deze kosten zijn lang niet altijd volledig in beeld. Zo zijn bij de masterplannen voor de Haagse kantoorhuisvesting van het Rijk transitiekosten voor de verhuizing van facilitaire diensten, ICT, inventaris, archieven, het omzetten van servicecontracten, het inrichten van werkplekken en dergelijke niet volledig meegenomen. Daardoor wordt de termijn waarop bespaard gaat worden mogelijk te optimistisch ingeschat.⁷ Ook bij de Nationale Politie is vooralsnog geen actueel beeld van deze kosten beschikbaar, waardoor onduidelijk is of er financiële dekking is voor de bezuinigingsplannen.⁸

Keuze tussen financiële en maatschappelijke doelen

De maatschappelijke dimensie van vastgoed is een tweede thema binnen ons onderzoeksprogramma. Het kabinet wil, naast besparen op vastgoed, ook dat Rijksvastgoed bijdraagt aan de maatschappelijke doelen van het Rijk en andere overheden, zoals duurzaamheid en behoud van werkgelegenheid. De maatschappelijke doelen kunnen in de praktijk echter strijdig zijn met de financiële doelen die het kabinet ook nastreeft met vastgoed: vastgoedbeslissingen waarin maatschappelijke opbrengsten centraal staan, zijn namelijk niet per definitie de voordeligste. Als het Rijk bijvoorbeeld een aantal leegstaande kantoorgebouwen in een stad wil afstoten, terwijl in die gemeente behoefte is aan meer studentenhuisvesting, dan zou transformatie en herbesteding van de kantoren tot appartementen positieve maatschappelijke effecten kunnen hebben. Maar transformatie en herbesteding kosten geld.

Bij vastgoed is de verantwoordelijkheid van het Rijk tweeledig. Vanuit het oogpunt van zuinigheid en efficiëntie is het Rijk verantwoordelijk voor een hoge verkoopopbrengst, maar vanuit een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid ook voor maatschappelijke doelen waar vastgoed aan kan bijdragen. Vanwege die beide verantwoordelijkheden is het zinvol om het belang van maatschappelijke doelen bij de afstoot van Rijksvastgoed goed af te wegen tegen de haalbare financiële opbrengst. En vervolgens transparant te zijn over de afwegingen die zijn gemaakt en de mogelijk extra kosten voor het bijdragen aan maatschappelijke doelen. Uit ons onderzoek naar het Rijksvastgoedbedrijf blijkt dat momenteel bij keuzes over Rijksvastgoed nog niet transparant is hoe maatschappelijke doelen ten opzichte van financiële doelen worden afgewogen.⁹

Afstemming

Verder is afstemming tussen overheden van belang. Niet alleen het Rijk moet vastgoed afstoten, dat geldt ook voor provincies, gemeenten en uitvoeringsinstellingen (bijvoorbeeld in de zorg en in het onderwijs). Als verschillende overheden tegelijkertijd grote hoeveelheden vastgoed afstoten kunnen maatschappelijk ongewenste effecten optreden. Als leegstand zich concentreert in een bepaalde wijk dan kan dat leiden tot verloedering en onveiligheid. Om dit te voorkomen, kan het nuttig zijn als Rijk, provincies en gemeenten vastgoedbeslissingen op elkaar afstemmen. Bijvoorbeeld door per regio of per gemeente op kaart te laten zien waar een concentratie van leegstand dreigt of waar vastgoedplannen van verschillende overheden strijdig kunnen zijn. Hierdoor worden risico's én kansen zichtbaar.

Vooruitblik

De komende tijd zullen we ons vastgoedprogramma voortzetten. Zo zien we veel en diverse vastgoedproblemen bij instellingen op afstand van het Rijk, zoals in de zorg en het onderwijs. Het gaat daarbij om veel (publiek) geld. Wat gaat er mis en welke lessen zijn te trekken? Zijn er wellicht good practices uit te wisselen tussen het Rijk en andere (semi)publieke organisaties? Hier gaan wij de komende tijd onderzoek naar doen. En het is de bedoeling het programma verder te verbreden: naast gebouwen willen we ook gronden onder de loep gaan nemen. <<

Noten

1. De staatsbalans was geen formeel verantwoordingsdocument, maar een louter informatief document dat bedoeld was om de Tweede Kamer jaarlijks te informeren over de omvang en de samenstelling van het vermogen van de Staat, de wijzigingen in vermogensbestanddelen en de oorzaken van deze wijzigingen. Bovendien is niet alle informatie in de staatsbalans gecontroleerde informatie. We gebruiken het hier als grove indicatie voor de omvang van het vastgoed van het Rijk.
2. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) hebben wij (nog) niet onderzocht in het kader van het vastgoedprogramma. Toch nemen we DJI mee in dit overzicht vanwege de omvang van de besparingen.
3. Vastgoed omvat ook gronden en infrastructuur.
4. Algemene Rekenkamer, *Huisvesting Nationale Politie; Doelmatig en doeltreffend beheer van vastgoed*, Den Haag, eigen beheer, 2015.
5. Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Defensie (X)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, bijlage bij kamerstuk 33 942, nr. 1, 2014. Den Haag, Algemene Rekenkamer.
6. Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, bijlage bij kamerstuk 34 200-V, nr. 2, 2015a, Den Haag, Algemene Rekenkamer.
7. Algemene Rekenkamer, *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf; Doelmatig en doeltreffend beheer van rijksvastgoed*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, bijlage bij kamerstuk 31 490, nr. 176, 2015b, Den Haag, Algemene Rekenkamer.
8. Algemene Rekenkamer, *Huisvesting Nationale Politie; Doelmatig en doeltreffend beheer van vastgoed 2015c*, Den Haag, 2015.
9. Algemene Rekenkamer, *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf; Doelmatig en doeltreffend beheer van rijksvastgoed*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, bijlage bij kamerstuk 31 490, nr. 176, 2015b, Den Haag, Algemene Rekenkamer.



Mariëlle van den Dongen is senior onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer.



Lieke van der Sanden is senior onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer.



Monique Smaal is projectleider bij de Algemene Rekenkamer.

De auteurs hebben dit artikel op persoonlijke titel geschreven.