

4.3 Huisvesting, faciliteiten en inkoop

De hoofdlijnen van het beleid en de activiteiten op het gebied van faciliteiten, inkoop en huisvesting zijn beschreven in hoofdstuk 3 over Compacte Rijksdienst. In deze paragraaf besteden we aandacht aan een aantal belangrijke kaderstellende activiteiten en projecten. Zo trad het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel in 2011 in werking. Dat betekent meer centrale sturing op de rijkshuisvesting. Daarnaast gaat het Rijk ambtenaren zuiniger huisvesten waardoor minder ruimte (vierkante meters) gebruikt wordt. Huurcontracten worden beëindigd en een aantal eigendomspanden verlaten. Eind 2011 is een programma opgezet om het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel tussen 2011 en 2014 in te voeren. In 2011 is het programma duurzame bedrijfsvoering Rijk afgerond. Op het gebied van reductie CO₂-uitstoot heeft het Rijk in 2011 haar doelstelling behaald. De inkoop van het Rijk is in 2011 fors geprofessionaliseerd. Steeds meer ministeries kopen producten en diensten voor elkaar in.

4.3.1 Efficiënte huisvesting

In 2011 zijn de uitkomsten van de evaluatie van het rijkshuisvestingsstelsel vastgesteld. Daaruit blijkt dat een herziening van het rijkshuisvestingsstelsel noodzakelijk is. De budgetten voor huisvesting blijven onderdeel van de begrotingen van de departementen, maar de beslissingsbevoegdheid van de departementen neemt af. Strakkere kaders en centrale sturing op huisvesting zijn de komende jaren noodzakelijk om leegstand zoveel mogelijk te voorkomen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) stelt hiervoor normen vast. In de nieuwe situatie heeft de gebruiker nog twee keuzes: hoeveel ruimte heb ik nodig en in welke regio? De Rijksgebouwendienst (Rgd) brengt vraag en aanbod bij elkaar en geeft daarbij aan welk departement in welk pand komt.

Ontwikkeling gebruiksvergoeding en leenfaciliteit

De directe kosten voor huisvesting komen tot uiting in de gebruiksvergoeding die departementen aan de Rgd betalen. De ongeïndexeerde gebruiksvergoeding lag in 2011 vrijwel op hetzelfde peil als de voorgaande jaren. Met prijsindexatie was er sprake van een lichte daling.

Tabel 4.7 Gebruiksvergoeding

	2009	2010	2011
Gebruiksvergoeding	€1,174 miljard	€1,163 miljard	€1,181 miljard

Bron: jaarverslag Rgd

Voor investeringen in rijksgebouwen deed de Rgd in 2010 voor € 873 miljoen een beroep op de leenfaciliteit huisvesting bij het Ministerie van Financiën. In 2011 is dit bedrag afgenomen tot € 502 miljoen. Dat betekent een lagere druk op het EMU-saldo.

Ruimtegebruik

Om kosten te besparen heeft het kabinet in 2011 scherpere normen voor huisvesting vastgesteld: Zo is de huisvestingsnorm verlaagd van 1,1 naar 0,9 werkplekken per fte in bestaande kantoren. Minder werkplekken per fte vertaalt zich in minder ruimtegebruik. Het aantal m² (bruto vloeroppervlakte, BVO) kantoorhuisvesting was in 2010 nog vier miljoen vierkante meter. In 2011 is dit afgenomen tot 3,9 miljoen m². Ten opzichte van 2010 (die cijfers gaan alleen over Den Haag) neemt landelijk gezien het ruimtegebruik per fte af (zie tabel 4.8).

De bruto vloeroppervlakte (BVO) omvat naast de vierkante meters voor werkplekken ook die van algemene ruimtes als het vergadercentrum, opleidingscentrum of bedrijfsrestaurant. In een enkel geval zijn ook bijzondere ruimtes zoals bibliotheken, laboratoria en opslagruimten meegenomen in de bruto vloeroppervlakte. Enkele ministeries gebruiken kortstondig meer ruimte, door renovaties en tijdelijke huisvesting elders. Met het opstellen masterplannen voor heel Nederland beoogt het Rijk om het ruimtegebruik en de kosten voor huisvesting verder te laten dalen.

4.3.2 Duurzame faciliteiten

In 2011 heeft staatssecretaris Atsma de Agenda Duurzaamheid aangeboden aan de Tweede Kamer. Het kabinet geeft met deze Agenda antwoord op de maatschappelijke en politieke vraag om een visie op en een plan voor duurzame ontwikkeling.

Het kabinet verwacht dat de bedrijfsvoering van het Rijk duurzaam is. Daarbij streeft het kabinet de volgende doelen na:

- 20% minder CO₂-uitstoot in 2020;
- kosteneffectieve maatregelen nemen om jaarlijks 2% energie te besparen in de rijksgebouwen (oplopend tot 25% besparing in 2020);
- energieneutrale nieuwbouw en renovaties vanaf 31 december 2018;
- het sluiten van de kringlopen van biomassa en strategisch schaarse materialen.

Als grootverbruiker van energie en grondstoffen kan het Rijk een belangrijke bijdrage leveren aan de noodzakelijke besparingen en vermindering van het gebruik van beschikbare middelen.

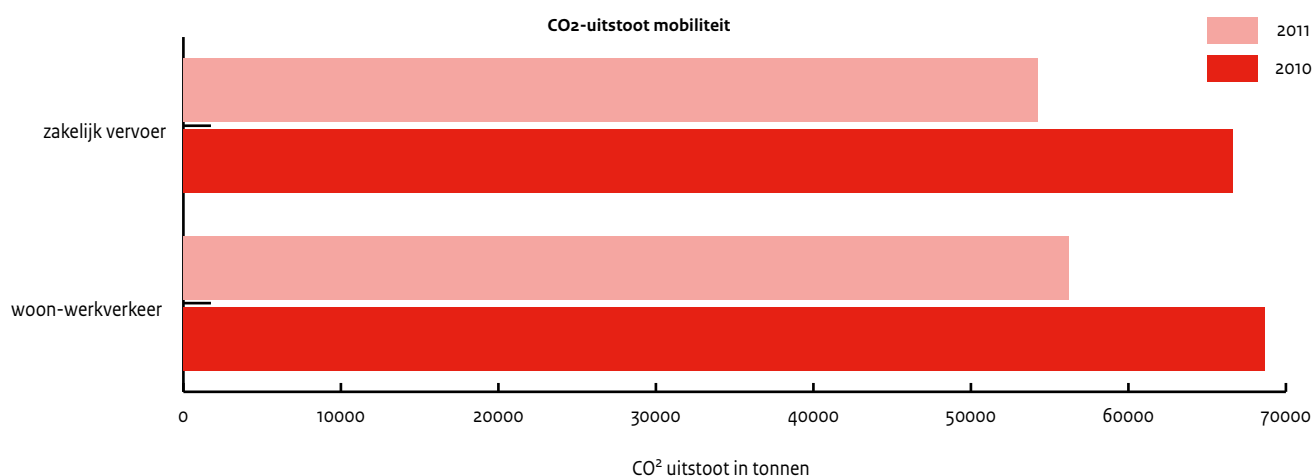
Reductie CO₂-uitstoot

Het terugdringen van de CO₂-uitstoot is een Europese doelstelling. Die geldt voor heel Nederland en dus ook voor het Rijk. Het Rijk streeft ernaar de eigen voetafdruk jaarlijks te verkleinen. In de bedrijfsvoering zorgt onder meer het woon-werkverkeer en dienstreizen (samen mobiliteit genoemd) voor CO₂-uitstoot. Ook het energieverbruik zorgt voor een belangrijk deel van de CO₂-uitstoot (hierover verderop meer). Meer dan 90% van de CO₂-uitstoot is aan mobiliteit en energieverbruik te wijten. Gegevens voor het hele Rijk laten zien dat de CO₂-uitstoot van mobiliteit in 2011 met 3% is afgenomen ten opzichte van 2010. Het vliegvervoer van de rijksoverheid levert netto geen CO₂-uitstoot op omdat alle gevlogen kilometers worden gecompenseerd. Dit is het gevolg van de motie Van der Ham c.s. Deze motie roept op tot compensatie van de uitstoot van klimaatverstorende stoffen door dienstreizen per vliegtuig. In 2011 hebben de departementen gezamenlijk ruim 32.000 ton CO₂-uitstoot gecompenseerd. Dit ligt in lijn met de voorgaande jaren.

Tabel 4.8 Aantal vierkante meters kantooroppervlak per fte in 2011

Ministerie	m ² per fte 2010 (Den Haag)	m ² per fte 2011 (landelijk)	Tijdelijk meer m ² i.v.m. renovatie	Vloeroppervlakte bevat tevens 'bijzondere ruimtes'	Reductie ruimtegebruik voorzien in Masterplan
AZ	45,1	47			
BZ	49,5	54,1			X
BZK	35,4	37,5			
Defensie	32,2	31,8	X		
EL&I	-	44,5	X		
EZ	29,2	-			
LNV	46,3	-			
Financiën	28,6	24,6			
IenM	-	29,7	X	X	
VROM	37,6	-			
VenW	44,9	-			
OCW	36,5	36,7		X	
SZW	40,8	34,8			
VenJ	43,4	35,5			X
VWS	34,7	43,1	X		
Totaal	38,2	31,1			

Bron: Opgave departementen op basis van administratie RGD en P-Direct



Bron: milieubarometer

Energiebesparing

De rijksoverheid neemt diverse maatregelen om het energieverbruik in haar gebouwen te verminderen. Het verbruik van elektriciteit is met 7% afgenomen in 2011. Het verbruik van gas is ten opzichte van 2010 gedaald met bijna 20%. Het totale verbruik wordt gecorrigeerd voor koude of warme winters om een vergelijking tussen verschillende jaren te maken (een zogenaamde graaddagen-correctie). Met deze correctie blijft het energieverbruik in 2011 gelijk ten opzichte van 2010. De verklaring ligt in het gegeven dat 2010 een zeer koude en 2011 een relatief warme winter kende. De kabinetsdoelstelling van 2% energiebesparing wordt gemeten aan de hand van het gecorrigeerd totaalverbruik. In 2011 heeft het Rijk die doelstelling niet gehaald. Omdat het feitelijk verbruik is afgenomen heeft het Rijk wel miljoenen euro's bespaard op de energierekening en is de CO₂-uitstoot met meer dan 15% gereduceerd.

Sluiten van de kringlopen

De rijksoverheid probeert steeds meer materialen te hergebruiken en met leveranciers goede afspraken te maken over afval.

- Het Rijk gebruikt haar kantoormeubilair tot het einde van de levenscyclus. Als het meubilair op één plek niet meer nodig is, wordt het elders ingezet door middel van de Rijksmarktplaats. Dit leverde in 2011 een besparing op van € 1 miljoen.
- Vanaf 2011 wordt de rijksoverheid betaald voor haar papierafval. Het afgevoerde papier wordt opnieuw in het productieproces ingezet.
- Cijfers van het Ministerie van Defensie, het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de Belastingdienst tonen aan dat de hoeveelheid restafval al enkele jaren afneemt.



Bron: gegevens energieleveranciers

4.3.3 Duurzaam inkopen

Met duurzaam inkopen streeft het Rijk sociale doelen en milieudoelen na en doelen op het gebied van innovatiebeleid. Deze worden in aanbestedingen van het Rijk meegenomen.

Duurzaam inkopen was in beweging in 2011. Dat begon in januari met een advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) over de administratieve lasten van het beleid voor duurzaam inkopen. Naar aanleiding hiervan heeft de staatssecretaris van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een brede groep gevraagd om een alternatieve aanpak van duurzaam inkopen, in lijn met het advies van Actal. Onder leiding van VNO-NCW rapporteerde deze werkgroep hierover in mei 2011. Eind 2011 meldde staatssecretaris Atsma aan de Tweede Kamer dat hij dit advies omarmt. In 2012 wordt het nieuwe beleid ingevuld.

Toepassen milieucriteria

In de Duurzaamheidsagenda is de doelstelling van 100% toepassen van de milieucriteria bevestigd. In 2010 heeft het Rijk die doelstelling gerealiseerd. In 2011 is met een steekproef getoetst of de milieucriteria zijn toegepast bij aanbestedingen die via categoriemanagement (zie 4.3.4) tot stand zijn gekomen. Het resultaat van de steekproef bevestigt het beeld over 2010: het toepassen van milieucriteria is een standaard onderdeel van inkopen geworden. In 2011 gingen meerdere aanbestedingen verder dan de minimumeisen.

Sociale voorwaarden

In 2011 is gestart met het hanteren van sociale voorwaarden bij aanbestedingen die vanuit categoriemanagement in de markt zijn gezet. De sociale criteria voor duurzaam inkopen zijn bedoeld om de sociale situatie in de internationale productieketen te verbeteren.

De sociale voorwaarden zijn in 2011 toegepast bij meerdere rijksbrede aanbestedingen. De evaluatie van deze projecten dient als basis voor interdepartementale besluitvorming over mogelijke integrale toepassing door het Rijk. Deze evaluatie en besluitvorming vinden medio 2012 plaats.

Social return

In 2011 presenteerde het kabinet het beleid voor social return bij aanbestedingen door de Rijksoverheid. Social return bij het Rijk houdt in dat bij 'passende' aanbestedingen in de categorieën werken en diensten ook mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt bij de uitvoering van de opdracht worden ingezet. Dit op voorwaarde dat de opdrachtwaarde meer dan € 250.000 (minimale loonsom) bedraagt en de opdrachttermijn minstens zes maanden is. Daarnaast besteden Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst ook grote, complexe en meerjarige werken aan. Hierbij doen beide diensten met twee pilots meer ervaring op. Het social returnbeleid is per 1 juli 2011 van kracht met een tweejarige implementatieperiode. Er wordt gestreefd naar een percentage van 5% social return per aanbesteding. Bij

publicatie van het kabinetstandpunt is toegezegd de effecten van het social returnbeleid in 2013 te evalueren, evenals de pilots bij Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst in de categorie grote werken.

In de tweede helft van 2011 is social return bij 23 aanbestedingen van het Rijk passend bevonden en toegepast. Dit is in ongeveer eenderde van het totaal aantal in aanmerking komende aanbestedingen voor social return. In de overige tweederde van de aanbestedingen is social return niet passend bevonden of kon social return niet meer meegenomen worden. Op basis van het risico op verdringing, de specifieke aard van de opdracht of de specifieke marktsituatie kan social return als niet passend worden beoordeeld. Daarnaast bevond een aantal aanbestedingen zich in een te laat stadium van het aanbestedingsproces om social return nog mee te nemen.

In de 23 aanbestedingen is een gemiddeld percentage van 5% inzet van mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt gevraagd. Over de effectuering van deze eis is (na slechts zes maanden) nog onvoldoende zicht. De personele invulling van de eis is maatwerk en dit zal in de uitvoeringsfase van de aanbesteding zichtbaar worden. In 2011 zijn Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst gestart met pilots, waarin ervaring wordt opgedaan met toepassing van social return in deze werken.

4.3.4 Inkoop: categoriemanagement

Categoriemanagement voor het Rijk betekent dat ministeries per productgroep (een categorie van producten) voor elkaar inkopen. Hierdoor kunnen ministeries zich specialiseren in een inkoopcategorie. Dus: niet ieder voor zich hetzelfde doen, maar slim samenwerken. Deze manier van inkopen is modern, efficiënt en levert financiële voordelen op.

Ongeveer 45% van de generieke rijksinkoop (inkoop die bij meerdere departementen voorkomt) vindt via categoriemanagement plaats. In 2011 werd onderzocht hoe het categoriemanagement verder kan worden ontwikkeld met nieuwe kansrijke categorieën op weg naar de doelstelling van 100% categoriemanagement.

In 2011 zijn deze categorieën operationeel	
Portfolio	Categorie
Communicatie	Communicatie
	Vakliteratuur en abonnementen
ICT	Standaardsoftware
	Softwarepakketten
	Hardware
	Verbindingen
Facilitair	Beveiliging
	Catering
	Dienstvoertuigen en extern wagenparkbeheer
	Drukwerk
	Energie
	Kantoorartikelen en computersupplies
	Kantoorinrichting
	Papier
	Post
	Schoonmaak
	Vervoer
	Organisatie en Personeel

Midden- en Kleinbedrijf (MKB)

In lijn met het regeerakkoord is in 2011 bewust in aanbestedingsprocedures nagegaan op welke wijze het MKB kansen kan krijgen op overheidsopdrachten. Dit is onder andere het geval geweest bij enkele aanbestedingen van inhuur van tijdelijk personeel. Zo is ervaring opgedaan met het inkoopinstrument 'marktplaats' om hiermee tijdelijk personeel in te huren op een wijze die het MKB goede kansen biedt. In 2011 is een marktplaats ingezet door Rijkswaterstaat voor het inhuren van technisch personeel. Ook het RIVM heeft dit instrument gebruikt om tijdelijk personeel in uitvoering en beleid in te schakelen.

In het facilitaire domein wordt per categorie nagegaan op welke wijze het MKB een rol kan vervullen binnen aanbestedingsprocedures. Dit heeft er onder andere toe geleid dat in 2011 een aanbesteding voor beveiligingsdiensten in de markt is gezet die bestond uit tien (regionale) percelen en waarbij de financiële omvang van een aantal percelen bewust op een relatief laag bedrag is gesteld. Bij aanbestedingen binnen de categorie schoonmaak wordt gekozen voor een strategie waarbij de financiële omvang van de aan te besteden percelen begrensd is, zodat er kansen zijn voor MKB-bedrijven.

4.3.5 Aanbestedingen

Ook dit jaar werkte het Rijk volop verder aan het juridisch kader voor de inkoop en aanbesteding. Daarnaast heeft de rijksoverheid bijgedragen aan de totstandkoming van flankerend beleid bij de Aanbestedingswet.

Beleidsmaatregelen

Eind 2011 werd de Gids Proportionaliteit in consultatie gegeven. Deze handleiding geeft een leidraad om proportionele eisen en voorwaarden in aanbestedingen in te vullen. De voorstellen zijn gebaseerd op de regels voor proportionaliteit, zoals die zijn opgenomen in het wetsvoorstel Aanbestedingswet en de Nota van wijzigingen. Om de administratieve lasten voor bedrijven bij aanbestedingen zo snel mogelijk verder te verminderen, besloot het Rijk – vooruitlopend op de inwerkingtreding van de nieuwe Aanbestedingswet – al vanaf 1 oktober 2011 te werken met één model Eigen Verklaring aanbesteden.

Juridische kaders

De in 2010 ingestelde Commissie Bedrijfsjuridisch Advies legde medio 2011 de laatste hand aan de herziening van de Algemene voorwaarden voor het verstrekken van opdrachten voor diensten (Arvodi) en de algemene inkoopvoorwaarden (Ariv). De voorwaarden zijn nu aangepast aan de huidige ontwikkelingen op het gebied van regelgeving en inkoop. Hiermee beschikt het Rijk over actuele voorwaarden voor de inkoop van goederen en diensten. Voor de inkoop van IT-producten/-diensten zijn er specifieke voorwaarden. In deze Algemene voorwaarden bij IT-opdrachten (Arbit) is ook ruimte voor de toepassing van open source software.

4.3.6 Ondersteunende systemen

De rijksinkoop moet professioneler en goedkoper worden. Belangrijk hulpmiddel hierbij is het digitaliseren van het proces van aanbesteden, bestellen en factureren.

Digitaal inkoop (voorheen elektronisch bestellen en factureren)

Elektronisch bestellen en factureren leidt tot minder administratieve lasten, snellere betaling van facturen en het beschikbaar komen van managementinformatie. Om de hele rijksoverheid van deze voordelen te laten profiteren, startte in 2009 het project Digitaal inkoop. In 2011 kent dit project vertraging in de uitvoering.

Na een Europese aanbesteding werd vanaf maart 2011 gestart met de ontwikkeling en invoering van een zogenoemde Electronic Purchasing Voorziening (EPV) bij alle diensten van de rijksoverheid (ruim zeventig, met uitzondering van de zbo's). Deze EPV draagt binnen het Rijk zorg voor de geautomatiseerde ondersteuning van bestel- en factuurprocessen. In december 2011 is de eerste deelnemer aangesloten op de berichtenverkeervoorziening van Digilnkoop: de Belastingdienst met een aantal van haar grote toeleveranciers. Wekelijks worden digitaal duizenden bestellingen, urenbriefjes en facturen uitgewisseld en afgehandeld tussen de Belastingdienst en opdrachtgevers. Daarmee zijn de eerste opbrengsten van Digilnkoop een feit.

Om een aantal uiteenlopende redenen was het echter niet mogelijk om voor eind 2011 ook de eerste deelnemer(s) op de EPV aan te sluiten. In dit verband is sprake van een vertraging van circa acht maanden (zie de losse bijlage grote ICT-projecten). Om de ambities op het gebied van elektronisch factureren niet te verstoren, is eind 2011 een aantal acties in gang gezet om de voor 2012 geprognosticeerde streefwaarden te behalen. Deze acties omvatten onder meer het realiseren van een zeer laagdrempelig factuurportaal op de door Logius beheerde Digipoort-voorziening. Hierdoor wordt het ook voor zzp'ers en mkb-ondernemers aantrekkelijk en mogelijk om zonder veel technische kennis hun facturen bij de hele overheid elektronisch in te dienen. Ook is een plan uitgewerkt om via een centraal gecoördineerde aansluitactie eenmalig een groot aantal toeleveranciers van de rijksoverheid in de eerste helft van 2012 op de Digipoort-voorziening te laten aansluiten. Hierbij wacht de rijksoverheid dus niet het initiatief van bedrijven af, maar benadert zij zelf bedrijven actief om hen op het leveranciersportaal aan te sluiten. Doel hiervan is om de volumegroei van elektronisch aangeboden facturen een extra impuls te geven.

TenderNed

Alle zelfstandig aanbestedende diensten van de rijksoverheid - met uitzondering van de zbo's - publiceren sinds 1 januari 2012 hun aanbestedingen via TenderNed. Op 9 november 2011 is TenderNed live gegaan met de publicaties van aanbestedingen via internet. Hiermee zijn aanbestedingen nog toegankelijker geworden voor het bedrijfsleven. Dit verlaagt de administratieve lasten en leidt tot een grote kostenbesparing binnen overheid en bedrijfsleven. In 2011 testten 24 ondernemers en aanbestedende diensten de inschrijfmodule van TenderNed. Hierdoor kunnen ondernemers zich straks digitaal inschrijven voor aanbestedingen. Daarmee kan het hele aanbestedingsproces digitaal worden doorlopen. Dit leidt binnen de overheid tot standaardisatie en efficiëntie in de bedrijfsvoering.

4.3.7 Betaalgedrag

Het betaalgedrag van de departementen is in 2011 de laatste keer gemeten via een onderzoek van de Auditdienst Rijk. Dit onderzoek is in de eerste vier maanden van 2011 uitgevoerd. Uit het auditrapport blijkt dat 90,6% van de betalingen binnen dertig dagen is voldaan. Daarmee is het streefdoel van 90% tijdige betaling bereikt. Er is dan ook besloten om niet langer een jaarlijkse audit uit te voeren. Vanaf 2012 moeten de dienstonderdelen de gerealiseerde betaaltermijnen zelf bijhouden. Dit is noodzakelijk om het betalingsverkeer in goede banen te leiden en om de verschuldigde vergoedingen te voldoen als de termijn toch overschreden is. Deze informatie moet ook worden opgeslagen, zodat achteraf kan worden vastgesteld of de overeengekomen betaaltermijnen zijn gerespecteerd. Hierdoor is het mogelijk om de komende jaren op basis van gegevens uit de financiële informatiesystemen vast te stellen of het streefdoel van 90% tijdige betaling is gehaald.