



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Ministerie van Defensie
De Secretaris-Generaal
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

**Auditdienst Rijk
Clusters Defensie**

Kalvermarkt 32
2511 CB Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Ons kenmerk
ADR/2015/803

Bijlagen
Rapport Validering werkplekken
en business case DMO op KHK

Datum 27 mei 2015

Betreft Rapport Validering werkplekken en business case DMO op KHK

Hierbij bied ik u het rapport aan inzake de validering van de werkplekken en de business case (BC) Verhuizing DMO. Op uw verzoek hebben wij deze validering uitgevoerd. Aanleiding voor de opdracht was de onduidelijkheid/het verschil van inzicht over de toereikendheid van het aantal werkplekken op de Kromhoutkazerne (KHK) en de uitkomst van de BC Verhuizing DMO.

Wij zijn tot de conclusie gekomen dat, uitgaande van het binnen Defensie gehanteerde normenkader, in gebouw K7/K8 op de KHK voldoende basiswerkplekken beschikbaar komen om de Haagse DMO te huisvesten. Wij zijn hierbij uitgegaan van een functiebestand van 1312 voltijdsequivalenten (vte'n), een behoefte aan 989 werkplekken en het beschikbaar komen voor de Haagse DMO van 917 basiswerkplekken op de KHK en 100 op het Pleinkalvermarktcomplex (PKC). Wij doen weliswaar een aantal bevindingen maar deze doen geen afbreuk aan de conclusie. Gezien het toereikend aantal werkplekken achten wij geen aanvullende maatregelen noodzakelijk.

De BC Verhuizing DMO is in opdracht van de Medezeggenschapscommissie DMO opgesteld door de [REDACTED]. Wij hebben tekortkomingen vastgesteld op het gebied van de plausibiliteit van de aannames, de controleerbaarheid van de uitkomsten, de juistheid en deugdelijkheid van de berekeningen en de volledigheid van deze BC. Wij adviseren de BC Verhuizing DMO niet te gebruiken als zakelijke rechtvaardiging en als basis om het voorgenomen besluit tot verhuizing van de Haagse DMO te heroverwegen. Verder bevelen wij aan om de niet-financiële overwegingen van politiek-bestuurlijke aard voor de verhuizing van DMO helder vast te stellen en te communiceren.

De [REDACTED] heeft in de hoor en wederhoor van onze bevindingen ten aanzien van de BC aangegeven dat zij onze bevindingen grotendeels niet deelt en dat het opstellen van de BC onder meer is bemoeilijkt doordat aan de Defensie administratie onvoldoende gegevens (kengetallen, kosten en opbrengsten) hiervoor ontleend konden worden.

Defensie is voornemens om het instrument business case in te zetten bij vastgoedbeslissingen¹⁾ Wij adviseren daarbij gebruik te maken van de Handleiding publieke business case van het Ministerie van Financiën²⁾ d.d. april 2015. In publieke business cases komen naast financiële aspecten ook niet-financiële overwegingen aan de orde.

**Auditdienst Rijk
Clusters Defensie**

Ons kenmerk
ADR/2015/803

Wij zijn gaarne bereid tot het geven van een nadere toelichting.

DE DIRECTEUR AUDITDIENST RIJK CLUSTERS DEFENSIE

¹⁾ Kamerbrief Strategisch Vastgoedbeleid BS2015011443 d.d. 26 mei 2015

²⁾ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2015/04/13/handleiding-publieke-businesscase.html>



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Validering werkplekken en business case DMO op KHK

Colofon

| | |
|-----------------|---|
| Titel | Validering werkplekken en business case DMO op KHK |
| Uitgebracht aan | Secretaris-Generaal van het Ministerie van Defensie |
| Datum | 27 mei 2015 |
| Kenmerk | ADR/2015/803 |

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Managementsamenvatting | 4 |
| 1.1 | Inleiding | 4 |
| 1.2 | Conclusie ten aanzien van de werkplekken | 4 |
| 1.3 | Bevindingen ten aanzien van de werkplekken | 4 |
| 1.4 | Bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de Business Case | 6 |
| 2 | Inleiding | 7 |
| 2.1 | Aanleiding opdracht | 7 |
| 2.2 | Leeswijzer rapport | 8 |
| 3 | Doel en aanpak opdracht | 9 |
| 3.1 | Opdrachtgever | 9 |
| 3.2 | Doelstelling | 9 |
| 3.3 | Aanpak | 10 |
| 3.4 | Verspreidingskring rapport | 10 |
| 4 | Conclusie en bevindingen met betrekking tot werkplekken | 11 |
| 4.1 | Inleiding | 11 |
| 4.2 | Gehanteerde normenkader | 11 |
| 4.3 | Conclusie | 12 |
| 4.4 | Bevindingen ten aanzien van werkplekken | 12 |
| 5 | Bevindingen met betrekking tot de Business Case | 18 |
| 5.1 | Inleiding | 18 |
| 5.2 | Plausibiliteit van de aannames in de Business Case | 18 |
| 5.3 | Controleerbaarheid van de uitkomsten van de Business Case | 19 |
| 5.4 | Juistheid en deugdelijkheid van de berekeningen in de Business Case | 19 |
| 5.5 | Volledigheid van de Business Case | 20 |
| 5.6 | Samenvatting van onze bevindingen | 21 |
| 6 | Aanbevelingen | 22 |
| 6.1 | Inleiding | 22 |
| 6.2 | Aanbevelingen ten aanzien van de Business Case | 22 |
| 7 | Ondertekening | 23 |
| | Bijlage 1 Geraadpleegde documenten | 24 |
| | Bijlage 2 Lijst met geïnterviewde functionarissen | 25 |

1 Managementsamenvatting

1.1 Inleiding

De Secretaris-Generaal (SG) heeft de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd een onderzoek te doen naar de voorgenomen verhuizing van het Haagse deel van de Defensie Materieel Organisatie (DMO) naar de Kromhoutkazerne (KHK). Aanleiding voor deze opdracht is de onduidelijkheid/het verschil van inzicht over de toereikendheid van het aantal werkplekken op de KHK en de uitkomst van de Business Case (BC) Verhuizing DMO. Deze BC is in opdracht van de Medezeggenschapscommissie (MC) DMO opgesteld door de [REDACTED].

Wij hebben de opdracht conform onze vaktechnische richtlijnen in twee deelopdrachten verdeeld:

- Een assurance-opdracht inzake de werkplekken die leidt tot een conclusie en onderliggende bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de onderzochte aspecten. De centrale vraag hierbij is of het aantal werkplekken in gebouw K7/K8 op de KHK toereikend is om de Haagse DMO te huisvesten en indien dit niet het geval is welke aanvullende maatregelen genomen moeten worden.
- Een onderzoeksopdracht inzake de financiële uitkomst van de BC die leidt tot bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de onderzochte aspecten. De centrale vraag bij deze deelopdracht behelst het geven van bevindingen ten aanzien van de financiële uitkomsten van de BC en het doen van aanbevelingen inzake de BC.

Op 31 maart 2015 heeft overleg plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van de Defensiestaf (DS), de DMO, het Commando Dienstencentra (CDC) en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) over de verhuizing van de DMO naar de KHK. In dit overleg zijn onder meer conclusies getrokken en afspraken gemaakt over de behoefte aan en beschikbaarheid van werkplekken voor DMO. Wij hebben deze conclusies en afspraken als vertrekpunt voor ons onderzoek gehanteerd.

1.2 Conclusie ten aanzien van de werkplekken

Onze conclusie is dat er, uitgaande van het binnen Defensie gehanteerde normenkader, voldoende basiswerkplekken beschikbaar komen in gebouw K7/K8 op de KHK om de Haagse DMO te huisvesten. Wij zijn hierbij uitgegaan van een functiebestand van 1312 voltijdsequivalenten (vte'n), een behoefte van 989 werkplekken en het realiseren van 917 basiswerkplekken op de KHK en 100 op het Plein-Kalvermarktcomplex (PKC).

1.3 Bevindingen ten aanzien van de werkplekken

Bij de verhuizing van de Haagse DMO zijn naast de werkplekken op de KHK ook 100 dedicated werkplekken op het PKC voor DMO gereserveerd. Deze 100 werkplekken zijn meegenomen in de herbelegging van de PKC. Er is tussen DMO en DS verschil van opvatting over de behandeling van deze 100 werkplekken. Op basis van analyse van de beschikbare documentatie constateren wij dat deze 100 werkplekken **samen** met de 917 werkplekken op de KHK de behoefte aan 989 werkplekken van de Haagse DMO moeten afdekken. Wij zijn bij ons onderzoek hiervan uitgegaan.

Het totale functiebestand van de Haagse DMO is veel hoger dan het organieke functiebestand. Dit hangt samen met de minder dan verwachte afname van het

aantal investeringsprojecten. Om structureel een goede afstemming tussen projecten en capaciteit te krijgen, dient het functiebestand flexibel te zijn. Dit betekent echter dat de behoefte aan werkplekken flexibel is en niet op een organiek functiebestand gebaseerd kan worden zoals het defensienormenkader stelt.

De behoefte aan werkplekken wordt onder meer bepaald door het aantal functies uitgedrukt in vte'n. De onderbouwing door DMO van de 1312 vte'n is niet transparant. Op basis van Peoplesoftgegevens hebben wij zelf een berekening gemaakt en zijn uitgekomen op 1233 vte'n. Wij hebben hierbij rekening gehouden met inhuur en tijdelijk tewerkgestelden. Bij een flexfactor van 0,7 zijn, bij 79 vte'n minder, dan 55 werkplekken minder benodigd.

DMO merkt 233 werkplekken aan als ondeelbaar (flexfactor 1,0). Gezien het bijzondere karakter van deze werkplekken zijn deze werkplekken weliswaar niet of verminderd deelbaar maar niet per definitie ondeelbaar. Invoering van een lagere flexfactor voor het overgrote deel van de ondeelbare werkplekken draagt ertoe bij dat deze werkplekken efficiënter zullen worden benut.

In gebouw K7/K8 is feitelijk, rekening houdend met de 100 werkplekken op het PKC, 0,78 werkplek per vte beschikbaar. Dit betekent dat meer werkplekken beschikbaar zijn dan de norm voorschrijft.

DMO heeft eind 2014 een werkplekbezettingsonderzoek op de Frederikkazerne uit laten voeren. De gemeten, gemiddelde werkplekbezetting was 40,9% en de piekbezetting 58,3%. Omgerekend naar 917 werkplekken, het op de KHK beschikbare aantal, zou de piekbezetting 75,2% zijn geweest. Daarbij zijn wij uitgegaan van een evenredige bezetting op het PKC. Defensie kent geen streefnorm voor een efficiënte bezetting van werkplekken. In de Onderzoeksrapportage Kaderstelling Fysieke Werkomgeving Rijk uit 2011 wordt hiervoor een streefnorm¹⁾ van 75% gehanteerd. De piekbezetting van de Haagse DMO komt nagenoeg overeen met deze streefnorm van 75%.

Het aantal basiswerkplekken in gebouw K7/K8 bedraagt op dit moment 812. Het RVB heeft ruimte gevonden om het aantal basiswerkplekken te verhogen naar 934 waarvan 917 voor DMO. Dit aantal is door RVB adequaat onderbouwd in het concept indelingsplan. De toename van 812 naar 934 werkplekken is gerealiseerd door een efficiëntere benutting van het vloeroppervlak en het wijzigen van (informele) ontmoetingsplekken en aanlandplekken²⁾ in basiswerkplekken.

DMO stelt dat ongeveer 20% van de basiswerkplekken uitgevoerd moet zijn als concentratiewerkplek. Dit is niet gebaseerd op een onderzoek naar gebruikersprofielen waarmee de behoefte kan worden onderbouwd maar op het feit dat momenteel ongeveer 20% van de 812 basiswerkplekken in gebouw K7/K8 gesloten is en dus geschikt is als concentratiewerkplek. Defensie hanteert echter geen norm hiervoor. DS heeft bij de behandeling van het concept vlekkenplan onder meer aan DMO toegezegd dat de huidige verhouding concentratiewerkplekken ten opzichte van het totaal aantal werkplekken in principe zal worden gehandhaafd. Deze toezegging wordt in het concept indelingsplan niet gerealiseerd. Er zijn echter mogelijkheden om het percentage concentratiewerkplekken te verhogen door open werkplekken en kleine ontmoetingsplekken om te bouwen tot concentratiewerkplekken.

1) Het is een streefnorm waarover geen besluitvorming heeft plaatsgevonden. Het percentage wordt hier louter gebruikt ter indicatie van de hoogte van de bezettingsgraad.

2) Een aanlandplek is een werkplek voor medewerkers en gasten ten behoeve van kortdurend, algemeen ondersteunend bureauwerk.

In gebouw K7/K8 zijn in totaal meer overleg- en vergaderplekken beschikbaar dan gevraagd. Er komen minder aanlandplekken dan gevraagd. DMO heeft gevraagd om aanlandplekken bovenop de norm. Volgens het normenkader moeten aanlandplekken worden geacommodeerd binnen de norm.

1.4

Bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de Business Case

Een separaat deel van het onderzoek betrof het valideren van de BC voor de verhuizing van DMO, zoals die is opgesteld door de [REDACTED]. De opdracht aan [REDACTED] is geweest het 'ondersteunen van de MC DMO in haar advies traject over de voorgenomen verhuizing door het opstellen van een volwaardige BC en het benoemen van inhoudelijke en bestuurlijke argumenten voor of tegen de voorgenomen verhuizing'. De BC is vergeleken met de eisen voor een deugdelijke en controleerbare totstandkoming.

De validering heeft geleid tot de volgende bevindingen:

- De baten, zoals die in de BC zijn vermeld, zijn ten onrechte als baten opgebracht;
- Vijf aannames in de BC zijn niet onderbouwd;
- Twee (van de 14) kostenposten hebben geen relatie met de verhuizing en zijn ten onrechte opgebracht;
- Een kostenpost is achterhaald door de actualiteit;
- Alle uitkomsten op grond van niet onderbouwde aannames zijn niet controleerbaar;
- De uitkomsten van de reiskostenvergoedingen, reistijden en reisafstanden zijn niet controleerbaar;
- Vijf kostenposten zijn ondeugdelijk berekend;
- De berekening van drie kostenposten heeft een onjuiste grondslag;
- De verbouwingkosten zijn wel relevant maar niet onderzocht.

De [REDACTED] heeft in de hoor en wederhoor van onze bevindingen ten aanzien van de BC aangegeven dat zij onze bevindingen grotendeels niet deelt en dat het opstellen van de BC onder meer is bemoeilijkt doordat aan de Defensie administratie onvoldoende gegevens (kengetallen, kosten en opbrengsten) hiervoor ontleend konden worden.

Wij bevelen aan om de BC Verhuizing DMO niet te gebruiken als zakelijke rechtvaardiging en als basis om de voorgenomen beslissing tot verhuizing van de Haagse DMO te heroverwegen.

Wij bevelen verder aan om de doorslaggevende, niet-financiële argumenten van politiek-bestuurlijke aard voor de verhuizing helder vast te stellen en te communiceren.

Tenslotte bevelen wij aan om bij toekomstige business cases gebruik te maken van de Handleiding publieke business case³⁾ van het Ministerie van Financiën.

3) <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2015/04/13/handleiding-publieke-businesscase.html>

2 Inleiding

2.1 Aanleiding opdracht

De SG van het Ministerie van Defensie heeft de ADR om een onderzoek gevraagd naar de voorgenomen verhuizing van de Haagse DMO naar de KHK. Aanleiding voor deze opdracht is de onduidelijkheid/het verschil van inzicht over de toereikendheid van het aantal werkplekken op de KHK en de uitkomst van de BC Verhuizing DMO. Deze BC is in opdracht van de MC DMO opgesteld door de [REDACTED]

Defensie beschikt om haar taken uit te kunnen voeren over mensen, materieel en bedrijfsmiddelen waaronder vastgoed. Defensie heeft een lange periode van bezuinigingen en ombuigingen achter de rug waardoor eenheden zijn opgeheven, locaties werden verlaten en/of uitgedund. Bijvoorbeeld op de KHK is een forse leegstand ontstaan. Om de operationele capaciteiten zoveel mogelijk te sparen is het van belang om de uitgaven aan vastgoed te verminderen en de doelmatigheid van het gebruik te vergroten.

Op 28 juni 2013 heeft de SG aan D-DMO zijn voornemen (feitelijk voorgenomen maatregel) meegedeeld om de Haagse DMO te verhuizen naar de KHK. Aanleiding voor de voorgenomen verhuizing is de niet optimale vulling van de KHK. Mede op basis van het rapport optimalisatie vulling KHK d.d. 11 maart 2013 is geconcludeerd dat verhuizing van de DMO aanzienlijk bijdraagt aan het oplossen van de onderbezetting op de KHK.

DMO heeft naar aanleiding van de voorgenomen verhuizing een Opgave van Tekortkomingen Vastgoed (OTV) opgesteld. Naar aanleiding van de OTV is een vlekkenplan en vervolgens een concept indelingsplan opgesteld door het RVB. Dit concept indelingsplan is becommentarieerd door DMO. Het geheel is vervolgens geapprecieerd door de Afdeling Vastgoed (AVG) van de DS. In het indelingsplan zijn de IV-aspecten nog niet verwerkt. Dit gebeurt in het nog op te stellen inrichtingsplan.

Met zijn Nota Verzoek om advies verhuizing Haagse DMO d.d. 17 februari 2015 heeft D-DMO de MC DMO gevraagd om advies over de voorgenomen verhuizing van het Haagse deel van DMO van de Frederikkazerne naar de KHK. De MC DMO heeft het overleg over het onderwerp inmiddels overgedragen aan de Werkgroep Verhuizing Haagse DMO. Laatstgenoemde werkgroep heeft op 3 maart 2015 een negatief advies uitgebracht op basis van de uitkomsten en conclusies van de BC Verhuizing DMO. De BC geeft een negatief saldo aan van M€ 26,7. Verder wordt onder meer in de BC geconcludeerd dat de Haagse DMO niet past in gebouw K7/K8 van de KHK.

Op 31 maart 2015 heeft tussen vertegenwoordigers van de DMO, de DS, het CDC en het RVB overleg plaatsgevonden over de vraag of de Haagse DMO past in gebouw K7/K8 van de KHK. Tijdens dit overleg zijn afspraken gemaakt om ervoor zorg te dragen dat de Haagse DMO past in gebouw K7/K8 van de KHK. Verschil van inzicht is blijven bestaan of de 100 flexibele werkplekken op het PKC in mindering gebracht mogen worden op de werkplekken op de KHK.

Een aantal jaren geleden heeft Defensie een begin gemaakt met de invoering van Genetwerkt Samenwerken (GSW). Defensie geeft met GSW een eigen invulling

aan het concept Het Nieuwe Werken (HNW) waarbij aansluiting wordt gezocht bij ontwikkelingen in de operationele omgeving. GSW draagt bij aan de rijksbrede taakstelling op het gebied van bedrijfsvoering door toepassing van de werkpleknorm van 0,7 werkplek per vte op hoofdkantoorlocaties zoals het PKC en de KHK.

2.2 Leeswijzer rapport

Het rapport start met een managementsamenvatting (hoofdstuk 1) met daarin opgenomen onze conclusie, belangrijkste bevindingen en aanbevelingen. De aanleiding, het doel en de aanpak van ons onderzoek staan beschreven in de hoofdstukken 2 en 3. In hoofdstuk 4 vermelden wij de conclusie en bevindingen van ons onderzoek naar de toereikendheid van de werkplekken. In hoofdstuk 5 rapporteren we over onze bevindingen met betrekking tot de BC. In hoofdstuk 6 zijn onze aanbevelingen opgenomen. Tenslotte treft u in bijlage 1 de geraadpleegde documenten en in bijlage 2 een overzicht van de geïnterviewde functionarissen aan.

3 Doel en aanpak opdracht

3.1 Opdrachtgever

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de SG van het Ministerie van Defensie.

3.2 Doelstelling

Er is onduidelijkheid/verschil van inzicht over de vraag of gebouw K7/K8 over voldoende werkplekken beschikt om de Haagse DMO te kunnen huisvesten. De SG wil daarom op korte termijn zekerheid of de DMO past in gebouw K7/K8 van de KHK. Daarnaast wil de SG de financiële uitkomst van de BC gevalideerd zien. Doelstelling van het onderzoek is de SG zekerheid te verschaffen of het aantal werkplekken toereikend is en inzicht te geven in onze bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de financiële uitkomsten van de door de ██████████ opgestelde BC.

De centrale vraag van het deelonderzoek naar de werkplekken hebben wij als volgt geformuleerd:

"Is het aantal werkplekken in gebouw K7/K8 op de KHK toereikend om de Haagse DMO te huisvesten en indien dit niet het geval is: Welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen?"

Om deze centrale vraag te beantwoorden gaan wij in op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoeveel werkplekken zijn benodigd in gebouw K7/K8 van de KHK om de Haagse DMO te huisvesten?
- Hoeveel werkplekken zijn beschikbaar in gebouw K7/K8 van de KHK?
- Indien het aantal werkplekken niet toereikend is, welke aanvullende maatregelen moeten worden genomen?

De centrale vraag van het deelonderzoek naar de BC luidt:

"Welke bevindingen zijn te geven ten aanzien van de financiële uitkomsten van de BC en welke aanbevelingen zijn te geven ten aanzien van de BC?"

Om de centrale vraag van dit deelonderzoek te beantwoorden gaan wij in op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke bevindingen zijn te geven over de wijze waarop het instrument BC is toegepast door ██████████?
- Welke bevindingen zijn te geven over de totstandkoming van de BC, in het bijzonder ten aanzien van:
 - De plausibiliteit van de aannames in de BC;
 - De controleerbaarheid en de reconstrueerbaarheid van de uitkomsten;
 - De juistheid en deugdelijkheid van de onderliggende berekeningen;
 - De volledigheid van de BC?
- Welke aanbevelingen zijn te geven met betrekking tot de door ██████████ opgestelde BC?

3.3

Aanpak

Deze opdracht zal worden uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Daarbij wordt de werkwijze gevolgd zoals beschreven in het Handboek Auditing Rijksoverheid (HARo).

Wij hebben de opdracht conform onze vaktechnische richtlijnen in twee deelopdrachten verdeeld:

- Een assurance-opdracht inzake de werkplekken die leidt tot een conclusie en onderliggende bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de onderzochte aspecten;
- Een onderzoeksoopdracht inzake de financiële uitkomst van de BC die leidt tot bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de onderzochte aspecten.

De informatie ten behoeve van dit onderzoek is verkregen door:

- Het bestuderen van ontvangen documentatie;
- Het houden van interviews;
- Het doen van brononderzoek naar de gebruikte data;
- Het toetsen aan bestaande regelgeving en afspraken.

In bijlage 1 treft u een overzicht aan met de belangrijkste documenten die in het onderzoek zijn betrokken. In bijlage 2 is een lijst met functionarissen opgenomen waarmee interviews zijn gehouden.

Als referentiekader voor ons onderzoek hebben wij met name gebruik gemaakt van onderstaande documenten:

- Nota Het Nieuwe Werken bij Defensie;
- Herijkt Masterplan Genetwerkt Samenwerken;
- Handleiding Publieke Business Case, Ministerie van Financiën.

3.4

Verspreidingskring rapport

Dit rapport wordt uitgebracht aan de SG. Een concept van dit rapport is voor hoor en wederhoor aangeboden aan de aangewezen contactpersonen voor dit onderzoek bij DMO en CDS. De bevindingen inzake de BC hebben wij eveneens voor hoor en wederhoor aangeboden aan de MC DMO en de [REDACTED].

4 Conclusie en bevindingen met betrekking tot werkplekken

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn onze conclusie en bevindingen van ons onderzoek naar de toereikendheid van het aantal werkplekken in gebouw K7/K8 van de KHK om de Haagse DMO te huisvesten. In ons onderzoek hebben wij de definitie van werkplek uit het Herijkt Masterplan GSW gehanteerd. Hierin wordt onderscheid gemaakt naar basiswerkplekken, ontmoetingswerkplekken, vergaderplekken en aanlandplekken.

Op 31 maart 2015 heeft overleg plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van DS, DMO, CDC en RVB over de verhuizing van de DMO naar de KHK. In dit overleg zijn onder meer conclusies getrokken en afspraken gemaakt over de behoefte aan en beschikbaarheid van werkplekken voor DMO. De behoefte bestaat uit in totaal 989 werkplekken voor 1312 vte'n. Om de behoefte af te dekken zullen in gebouw K7/K8 van de KHK 917 werkplekken worden gecreëerd voor DMO naast de 100 werkplekken voor DMO op het PKC. Wij hebben dit als vertrekpunt voor ons onderzoek gehanteerd.

4.2 Gehanteerde normenkader

Om de onderzoeksvraag naar de toereikendheid van het aantal werkplekken te beantwoorden zijn in overleg met de opdrachtgever vier normen gehanteerd. Deze normen worden door Defensie gehanteerd en zijn opgenomen in de Nota HNW bij Defensie en het Herijkt Masterplan GSW. Het betreft:

- Een basiswerkplek op een defensie hoofdkantoorlocatie is in principe een flexibele werkplek tenzij er redenen zijn om af te wijken;
- Bij de belegging van gebouwen wordt uitgegaan van 0,7 basiswerkplek per VTE. In uitzonderingsgevallen (die strikt worden bepaald door de Hoofdirectie Bedrijfsvoering (HDBV)) kan hiervan worden afgeweken;
- Het aantal basiswerkplekken dat aan een organisatieonderdeel wordt toebedeeld bestaat uit het functiebestand maal de geldende norm;
- Aanlandplekken moeten worden geacommodeerd binnen de norm voor het aantal basiswerkplekken.

Defensie hanteert alleen een norm voor basiswerkplekken. Binnen basiswerkplekken wordt onderscheid gemaakt in PC-/bureauwerkplekken, teamwerkplekken en concentratiewerkplekken. Er wordt een variatie aan typen werkplekken (open, halfopen en dichte) voorgestaan waarmee een optimale combinatie van openheid, ruimte voor concentratie en vertrouwelijkheid wordt verkregen. Er zijn echter geen normen geformuleerd voor de verhouding tussen de verschillende type werkplekken. Ook hanteert Defensie binnen het GSW geen norm voor het aantal ontmoetingswerkplekken, vergaderplekken en aanlandplekken. Wij kunnen hierdoor alleen met zekerheid vaststellen of het aantal basiswerkplekken voldoende is om DMO te huisvesten. Voor het met zekerheid vaststellen of bijvoorbeeld het aantal concentratiewerkplekken voldoende is ontbreken harde normen waardoor wij niet met zekerheid hierover een uitspraak kunnen doen.

4.3 Conclusie

Met betrekking tot het aantal basiswerkplekken concluderen wij, uitgaande van het door Defensie gehanteerde normenkader, dat in gebouw K7/K8 voldoende basiswerkplekken beschikbaar komen om de DMO te huisvesten.

4.4 Bevindingen ten aanzien van werkplekken

Toegezegde werkplekken op het PKC meegenomen in herbeleggingsplan

Er worden in gebouw K7/K8 op de KHK 917 werkplekken ten behoeve van DMO gecreëerd. Deze capaciteit is onvoldoende om de Haagse DMO in zijn geheel te huisvesten. Om de totale behoefte aan werkplekken af te dekken zijn daarom elders aanvullend werkplekken nodig. Om de relatie met de Bestuursstaf in stand te houden en invulling te geven aan het GSW is in de verhuizing van de Haagse DMO rekening gehouden met 100 geclusterde werkplekken op het PKC. Gezien het belang van deze werkplekken voor de beantwoording van de onderzoeksvraag hebben wij de status van deze werkplekken onderzocht. Op het PKC is gestart met de implementatie van 0,7 norm. De Directie Bedrijfsondersteuning Bestuursstaf (DBOBS) heeft in een interview aangegeven dat in de herbelegging van de PKC rekening wordt gehouden met 100 geclusterde werkplekken voor DMO. De afronding van de herbelegging van de PKC was voorzien per 1 juli 2015. Deze is echter met een aantal maanden vertraagd. Door DBOBS kon nog niet worden aangegeven waar de 100 geclusterde DMO werkplekken in het PKC zullen worden gesitueerd.

Interpretatie DMO ten aanzien van 100 werkplekken op de PKC niet aannemelijk

Er is verschil van inzicht ontstaan over de status van de 100 werkplekken op het PKC. De DS is van opvatting dat de totaalbehoefte aan werkplekken van de Haagse DMO moet worden afgedekt door de werkplekken op de KHK **samen** met de 100 werkplekken op de PKC. Dit betekent dat in Utrecht behoefte is aan 889 werkplekken. Volgens DMO is echter toegezegd dat het aantal werkplekken op de KHK toereikend moet zijn om de gehele Haagse DMO te huisvesten en dat de 100 werkplekken op de PKC daar extra **bovenop** komen. Dit betekent feitelijk een behoefte van 989 werkplekken in Utrecht. DMO leidt deze interpretatie af uit nota Verhuizing DMO naar KHK (BS2013021739 d.d. 16 juli 2013) van de Directeur Operationeel Beleid, Behoeftestellingen en Plannen (DOBBP) van de DS waarin wordt gesteld dat het nadrukkelijk de bedoeling is dat alle medewerkers als standplaats Utrecht krijgen. Gezien het belang voor de beantwoording van de onderzoeksvraag hebben wij onderzocht welke opvatting het meest aannemelijk is. In het rapport optimalisatie vulling KHK van 11 maart 2013 is evenwel expliciet aangegeven dat de behoefte aan werkplekken afgedekt wordt door het PKC en de KHK **samen**. Verder geeft de SG in nota Verhuizing DMO (BS2014008033 d.d. 02 april 2014) aan dat de werkplekken op de KHK *aangevuld* met de werkplekken op de PKC toereikend zijn om het gehele personeelsbestand van de Haagse DMO te huisvesten. Ook de MC DMO gaat in zijn advies over de voorgenomen maatregel Verhuizing Haagse DMO naar Utrecht (nota DMC_DMO/15.021 d.d. 3 maart 2015) uit van de behoefte van 889 werkplekken in Utrecht. Gezien het voorgaande achten wij de opvatting van DMO niet aannemelijk.

Functiebestand DMO fluctueert

Volgens de defensienorm moet het aantal werkplekken gebaseerd worden op het aantal vte'n van het organieke functiebestand. DMO neemt in zijn aantal te verhuizen vte'n niet alleen organieke arbeidsplaatsen mee maar ook niet organieke verzamelarbeitsplaatsen mee. Binnen DMO is sprake van veel inhuur en tijdelijke tewerkstelling. Belangrijke oorzaak is de onbalans tussen het aantal projecten in het Defensie Investeringsplan (DIP) en de hiervoor beschikbare capaciteit. Op basis van een analyse van het DIP is door DMO vastgesteld dat in 2015 en 2016 meer projecten moet worden uitgevoerd dan waarmee in het

organieke functiebestand is rekening gehouden. Om dit op te vangen is het bovenformatieve functiebestand tijdelijk uitgebreid. Om structureel een goede afstemming tussen projecten en capaciteit te krijgen, dient het functiebestand flexibel te zijn. Dit betekent echter dat de behoefte aan werkplekken flexibel is en niet op een organiek functiebestand gebaseerd kan worden zoals het defensienormenkader stelt.

Onderbouwing aantal functies Haagse DMO niet transparant

De behoefte aan werkplekken is onder meer gebaseerd op het functiebestand uitgedrukt in voltijdsequivalenten (vte'n). De actuele behoefte aan werkplekken (31 maart 2015) is door DMO gebaseerd op 1312 vte'n. Dit aantal is in de afgelopen jaren diverse malen gewijzigd. In het rapport optimalisatie vulling KHK van 11 maart 2013 wordt rekening gehouden met 1240 vte'n. In het in opdracht van D-DMO opgestelde project initiatiedocument (PID) van 20 december 2013 inzake de verhuizing van de Haagse DMO naar de KHK is sprake van 1175 vte'n. In de OTV is dit aantal opgehoogd naar 1212. Inmiddels wordt uitgegaan van 1312 te verhuizen vte'n. De gewijzigde aantallen ten opzichte van het OTV worden onder meer verklaard door het niet meeverhuizen van de Defensie Pijplijn Organisatie (DPO, volgens DMO 33 vte'n, het zijn echter 31 vte'n) en het wel meeverhuizen naar K7/K8 van het Utrechtse deel van het Dynamisch Informatie Beheer (DIB). Volgens DMO 62 vte'n, het gaat echter om 69 vte'n. In het laatste geval gaat het bovendien om vte'n die formeel geen deel uitmaken van de Haagse DMO en daarmee buiten de oorspronkelijke opdracht vallen. DS en DMO hebben ingestemd met het meeverhuizen naar gebouw K7/K8. Verder wordt een toename van 64 vte'n verklaard door toename van inhuur en tijdelijk tewerkgesteld personeel. Uit nota Uitkomst analyse capaciteit materieelprojecten DMO (DMO2014007155 d.d. 16 juli 2014) maken wij op dat het om het overgrote deel gaat om verlenging van bestaande tijdelijke functies in 2015 en 2016. Onduidelijk is of de vte'n niet worden dubbel geteld omdat het gaat om verlenging van bestaande contracten.

Doordat het aantal van 1312 vte'n niet transparant is onderbouwd, bestaat het risico dat het werkelijk aantal vte'n hiervan aanzienlijk afwijkt. Wij hebben daarom zelf op basis van door DMO beschikbaar gestelde Peoplesoftbestanden een berekening van het aantal vte'n uitgevoerd. Het aantal organieke arbeidsplaatsen van de Haagse DMO bedraagt volgens onze analyse 951, omgerekend zijn dit 941 vte'n. Rekening houdend met het niet meeverhuizen van DPO en het wel meeverhuizen van het Utrechtse DIB gaat het in totaal om 979 vte'n. Hier bovenop komt de bovenorganieke inhuur en tijdelijke tewerkstelling. Hoewel het aantal projecten op termijn zal afnemen, zijn wij voorzichtigheidshalve ervan uitgegaan dat alle inhuurcontracten en tijdelijke tewerkstellingen worden gecontinueerd. Wij hebben het aantal vte'n in verband met bovenorganieke inhuur en tijdelijke tewerkstelling berekend op 254.

Rekening houdend met het niet meeverhuizen van DPO en het inhuizen van de Utrechtse DIB is het door ons berekende totaal aantal vte'n lager dan 1312, namelijk 1233. Bij een flexfactor van 0,7 zijn dit 55 werkplekken minder.

Werkplekken ten onrechte aangemerkt als ondeelbaar

Volgens het normenkader is een basiswerkplek op een defensie hoofdkantoorlocatie in principe een flexibele werkplek. Voor de bepaling van de behoefte aan werkplekken zijn door DMO 233 van het benodigde aantal werkplekken aangemerkt als vast en niet deelbaar. Het betreft hier onder meer om werkplekken voor leden van de DMO-raad, voor de functionarissen van DIB, voor functionarissen die een werkplek nodig hebben die aan verhoogde Te Beschermen Belangen (TBB)-eisen moet voldoen en werkplekken die specifiek voor een medewerker zijn ingericht op advies van de ARBOdienst. Het zijn werkplekken die niet aangemerkt kunnen worden als standaardwerkplek omdat hiervoor (sterk) afwijkende eisen gelden. Functionarissen die gebruik moeten

maken van een dergelijke werkplek kunnen hun werkzaamheden niet verrichten op een standaardwerkplek. Gezien het bijzondere karakter van deze werkplekken zijn deze werkplekken niet of verminderd deelbaar maar niet per definitie ondeelbaar. Het overgrote deel van deze werkplekken zijn voor medewerkers met hetzelfde gebruikersprofiel wel onderling deelbaar. Gezien de uitkomsten van het werkplekbezettingsonderzoek (maximale piekbezetting 58,3%) is er ruimte om het aantal werkplekken te verminderen door invoering van een flexfactor voor het overgrote deel van de ondeelbare werkplekken waardoor deze zo efficiënt mogelijk worden benut.

Belegging gebouw K7/K8 boven de kantoonorm

Bij de belegging van gebouwen op defensie hoofdkantoorlocaties wordt als norm 0,7 basiswerkplek per vte gehanteerd. Voor gebouw K7/K8 (en het PKC) is geen uitzondering gemaakt. De norm wordt toegepast op gebouwniveau en niet per etage. Per etage kan en mag de flexfactor variëren. Een lagere flexfactor op een bepaalde etage zal dan wel moeten worden gecompenseerd op andere etages van het gebouw. Uitgaande van 1312 vte'n en 917 beschikbare werkplekken in gebouw K7/K8 is de daadwerkelijke flexfactor 0,78. Wij houden hierbij rekening met de 100 werkplekken op het PKC. DMO stelt dat de feitelijke flexfactor 0,6 is. In de benadering van DMO worden de ondeelbare werkplekken en de 100 werkplekken op het PKC ten onrechte buiten de berekening gelaten.

Bezettingsgraad werkplekken DMO blijft onder streefnorm van 75%

Een belangrijke doelstelling van de invoering van GSW is een betere (lees efficiëntere) benutting van de werkplekken waardoor met minder werkplekken kan worden volstaan. DMO heeft ter voorbereiding op de verhuizing naar de KHK een onderzoek naar de werkplekbezetting op de Frederikkazerne uit laten voeren. In het werkplekbezettingsonderzoek zijn alleen werkplekken meegenomen die worden bezet door "warme lichamen" (1143). Een aanzienlijk deel van de werkplekken (100) is om onduidelijke redenen niet in het onderzoek betrokken. Bij het onderzoek is gebleken dat de gemiddelde werkplekbezetting (bezettingsgraad van de werkplekken) 40,9% bedraagt. Qua gemiddelde werkplekbezetting wijkt DMO daarmee niet significant af van andere organisaties binnen en buiten Defensie. De gemiddelde werkplekbezetting is echter geen goede maatstaf om te bepalen of het aantal werkplekken voor een organisatie toereikend is. Een betere maatstaf is de piekbezetting. Deze is voor de Haagse DMO als geheel maximaal 58,3% op een maandag. Voor sommige afdelingen ligt de piekbezetting hoger of valt deze op een andere dag. Omgerekend naar 917 werkplekken, het op de KHK beschikbare aantal, zou de piekbezetting 75,2% zijn geweest. Daarbij zijn wij uitgegaan van een evenredige bezetting op de PKC. Defensie kent geen streefnorm voor de bezettingsgraad van werkplekken. In de Onderzoeksrapportage Kaderstelling Fysieke Werkomgeving Rijk uit 2011 wordt een streefnorm⁴⁾ van 75% voor de bezetting van werkplekken gehanteerd. Hoewel de piekbezetting van sommige afdelingen hoger is, komt de piekbezetting van DMO in zijn geheel nagenoeg overeen met de streefnorm van 75%.

Basiswerkplekken voor DMO in gebouw K7/K8 op KHK uitgebreid naar 917

Het aantal basiswerkplekken in gebouw K7/K8 bedraagt op dit moment 812. RVB heeft ruimte gevonden om het aantal basiswerkplekken te verhogen naar 934. Hiervan zijn 917 basiswerkplekken beschikbaar voor DMO, de resterende 17 zijn bestemd voor de Ondersteuningsgroep van het Commando Landstrijdkrachten (OG CLAS) dat in gebouw K7/K8 gehuisvest blijft. Op 31 maart 2015 is afgesproken dat de opslagruimte van het Bureau Ontspanning & Ontwikkeling van het CLAS uitgeplaatst wordt. De vrijkomende ruimte komt ter beschikking

4) Het is een streefnorm waarover geen besluitvorming heeft plaatsgevonden. Het percentage wordt hier louter gebruikt ter indicatie van de hoogte van de bezettingsgraad.

van DMO, deze kan worden benut om meer basiswerkplekken (bijvoorbeeld concentratiewerkplekken), ontmoetings-, vergader- en/of aanlandplekken te creëren. Ten tijde van ons onderzoek was de indeling nog niet duidelijk zodat we dat niet hebben meegenomen.

Wij hebben vastgesteld dat het aantal van 917 basiswerkplekken door RVB adequaat is onderbouwd in het concept indelingsplan. De toename van 812 naar 934 werkplekken is gerealiseerd door een efficiëntere benutting van het vloeroppervlak en het wijzigen van (informele) ontmoetingsplekken en aanlandplekken in basiswerkplekken. Ervaring heeft uitgewezen dat betreffende ontmoetingswerkplekken nauwelijks werden gebruikt.

DMO is van opvatting dat ten onrechte geen rekening wordt gehouden met indelingsverliezen ter grootte van 5%. Dit zou betekenen dat niet 917 maar 871 werkplekken voor DMO beschikbaar zijn. Om twee redenen is deze opvatting niet juist:

- De norm voor indelingsverliezen wordt in de vastgoedwereld gehanteerd als het aantal mogelijke werkplekken moet worden berekend op basis van een bruto vloeroppervlak, gegeven het aantal m² per werkplek.
- Door RVB is echter met het concept indelingsplan adequaat onderbouwd dat 917 werkplekken aanwezig zijn.

Te weinig concentratiewerkplekken in gebouw K7/K8 volgens DMO

Concentratiewerkplekken zijn werkplekken om ongestoord te werken en om vertrouwelijke (telefoon)gesprekken te voeren. Dit vereist dat dit soort werkplekken gesloten zijn. DMO vindt dat het aantal concentratiewerkplekken in gebouw K7/K8 te laag is om aan het GSW inhoud te kunnen geven. DMO stelt dat ongeveer 20% van de werkplekken uitgevoerd moet zijn als concentratiewerkplek. Dit is gebaseerd op het feit dat momenteel ongeveer 20% van de 812 basiswerkplekken in gebouw K7/K8 gesloten is en dus geschikt is als concentratiewerkplek. Defensie hanteert echter geen norm voor de verhouding tussen het aantal concentratiewerkplekken en het totaal aantal basiswerkplekken. Wij kunnen derhalve niet op basis van een harde norm vaststellen of het aantal concentratiewerkplekken toereikend is. De behoefte aan concentratiewerkplekken moet afgeleid worden van het gebruikersprofiel van medewerkers. In het gebruikersprofiel komt tot uitdrukking welke percentage van zijn tijd een medewerker besteed aan algemeen bureauwerk, ongestoord werk, teamwerk, ongepland en gepland overleg. Binnen een organisatie kan sprake zijn van meerdere gebruikersprofielen. DMO heeft geen onderzoek gedaan naar de gebruikersprofielen waarmee een behoefte aan concentratiewerkplekken kan worden onderbouwd.

CDS heeft bij de behandeling van het concept vlekkenplan onder meer aan DMO toegezegd dat de verhouding concentratiewerkplekken ten opzichte van het totaal aantal werkplekken in principe zal worden gehandhaafd. Deze toezegging wordt bij de huidige plannen niet gerealiseerd. Dit wordt vooral veroorzaakt door het grote aantal als ondeelbaar aangemerkte werkplekken. Ook de uitbreiding van het aantal werkplekken heeft een negatief effect omdat de uitbreiding met name is gevonden door het creëren van open basiswerkplekken. Er zijn echter mogelijkheden om het aantal concentratiewerkplekken te verhogen, bijvoorbeeld door het aantal dichte werkplekken te verhogen ten koste van het aantal open werkplekken en (kleine) ontmoetingsplekken tevens te gebruiken als concentratiewerkplek. Dit laatste heeft als nadeel dat zij dan minder beschikbaar zijn voor overleg. Er zijn echter meer kleine ontmoetingsplekken beschikbaar dan gewenst.

Meer ontmoetings-/vergaderplekken beschikbaar dan gevraagd

Ontmoetingsplekken zijn bedoeld voor ongepland overleg en samenwerken, vergaderplekken voor gepland overleg. De behoefte van DMO aan ontmoetingsplekken en vergaderplekken komt zowel in totaal als verdeeld over zaalgrootte grotendeels overeen met de beschikbaarheid ervan in gebouw K7/K8. Er zijn overigens naast deze plekken ook vergaderplekken in andere gebouwen op de KHK (zoals gebouw V5) die gereserveerd kunnen worden bij Komfort. Defensie hanteert binnen het GSW geen norm voor het aantal vergaderplekken. In de Onderzoeksrapportage Kaderstelling Rijkswerkplek uit 2010 (waarnaar in het Herijkt masterplan GSW wordt verwezen) is aangegeven dat minimaal 0,33 ontmoetings- en vergaderplekken⁵⁾ per vte beschikbaar moeten zijn. Uitgaande van 1312 vte'n betekent dit dat 433 ontmoetings- en vergaderplekken beschikbaar moeten zijn. Er zijn in gebouw K7/K8 meer dan 500 ontmoetings- en vergaderplekken beschikbaar.

Aanlandwerkplekken moeten worden geacommodeerd binnen flexfactor

In gebouw K7/K8 zijn 48 aanlandplekken (oude situatie). Deze werkplekken voldoen niet aan de ARBO-norm en zijn bedoeld om gasten kortdurend te laten werken. In het concept indelingsplan zijn de aanlandplekken (nagenoeg) verdwenen ten gunste van basiswerkplekken. DMO geeft aan dat zij behoefte heeft aan aanlandplekken voor gasten. Volgens het Herijkt Masterplan GSW moeten aanlandplekken worden geacommodeerd binnen de flexnorm. De behoefte aan aanlandplekken mag dus niet worden opgeteld bij de behoefte aan de 889 werkplekken op de KHK. Gezien de uitkomsten van het hiervoor genoemde werkplekbezettingsonderzoek is het aantal basiswerkplekken voldoende om dit te accommoderen.

Parkeer- en legeringsfaciliteiten

De toereikendheid van parkeer- en legeringsfaciliteiten vallen buiten de scope van ons onderzoek. Wij hebben in ons onderzoek desondanks een aantal bevindingen met betrekking tot deze faciliteiten gedaan. Wij achten het van belang om hieraan kort in dit rapport aandacht te besteden omdat deze faciliteiten in de discussie over de verhuizing van de DMO eveneens een rol spelen. In het overleg van 31 maart 2015 zijn ook deze faciliteiten besproken en zijn daarover afspraken gemaakt.

Op de KHK is de druk op de parkeervoorzieningen groot. Met de komst van DMO zal de druk eerder toe- dan afnemen. Defensie kent geen norm voor het minimaal te realiseren parkeervoorzieningen. De beschikbaarheid van parkeervoorzieningen varieert sterk per complex. Op het PKC zijn parkeervoorzieningen nagenoeg afwezig terwijl op de Frederikkazerne parkeervoorzieningen in ruime mate aanwezig zijn. De gemeente Utrecht heeft bij de bouw van de KHK eisen gesteld aan het aantal parkeerplekken. In de aanvraag voor de bouwvergunning is hier rekening mee gehouden. Recentelijk is het aantal parkeerplekken licht uitgebreid tot ruim 1000 parkeerplekken. Ondanks de uitbreiding blijft de parkeerdruk nu en in de toekomst naar verwachting groot. Dit geldt echter niet alleen voor DMO-medewerkers maar voor al het personeel dat op de KHK werkzaam is. In de omgeving van de KHK zijn echter alternatieve voorzieningen (onder meer transferium De Uithof) beschikbaar. De kazernecommandant van de KHK heeft met het oog op de parkeerdruk een nieuw parkeerbeleid ontwikkeld.

De legeringsfaciliteiten op de KHK zelf bestaan uit 150 kamers. Ook hier is de vraag groter dan het aanbod, zeker na de komst van DMO. Er is geen harde norm voor het aantal kamers dat voor legering beschikbaar moet zijn maar is

5) Dit is geen norm. Er heeft geen besluitvorming over plaatsgevonden. Het percentage wordt hier louter als indicatie genoemd.

gebaseerd op de verwachte behoefte. De behoefte aan kamers is onder meer afhankelijk van de afstand tussen woon- en werklocatie, de bereikbaarheid met openbaar vervoer en de totale reistijd. Afhankelijk van het voeren van een eigen huishouding, de afstand (70 km) én de reistijd (meer dan een uur) bestaat voor militairen rechtspositioneel aanspraak op legering. Het is onduidelijk hoe groot de behoefte wordt met de komst van DMO. Het normenkader geeft niet aan dat de legeringsfaciliteiten op de werklocatie zelf aangeboden moeten worden, dit kan ook in de omgeving zijn. Onder meer met legering op andere, nabijgelegen defensielocaties (Hilversum, Amersfoort en/of Soesterberg) of door (tijdelijke) inhuur van woonruimte is het mogelijk om een deel of de gehele behoefte op korte termijn af te dekken.

5 Bevindingen met betrekking tot de Business Case

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk betreft een separaat deel van het onderzoek, te weten het valideren van de BC voor de verhuizing van DMO, zoals die is opgesteld door de [REDACTED]. De opdracht aan [REDACTED] is geweest het 'ondersteunen van de MC DMO in haar advies traject over de voorgenomen verhuizing door het opstellen van een volwaardige BC en het benoemen van inhoudelijke en bestuurlijke argumenten voor of tegen de voorgenomen verhuizing'. De BC is vergeleken met de eisen voor een deugdelijke en controleerbare totstandkoming, waarbij ook de plausibiliteit van de gehanteerde uitgangspunten en aannames is onderzocht.

5.2 Plausibiliteit van de aannames in de Business Case

De baten, zoals die in de business case zijn vermeld, zijn ten onrechte als baten opgebracht

De baten die worden opgevoerd in de BC zijn berekend door de gebruiksvergoeding die Defensie jaarlijks betaalt aan Komfort om te slaan over het aantal lege werkplekken. De onderliggende aanname is dat het vullen van de lege werkplekken zich laat vertalen naar een opbrengst en de kasstroom beïnvloedt. Dit is niet het geval. De jaarlijkse vergoeding wijzigt niet met de werkplekbezetting.

Baten die wel de kasstroom beïnvloeden zijn bijv. opbrengsten uit verkoop of exploitatiekosten van ander vastgoed, die vrijvallen als gevolg van de verhuizing (bijv. Frederikkazerne). Deze zijn echter niet in de BC opgenomen. De [REDACTED] geeft aan dat dit komt omdat hierover geen informatie binnen Defensie beschikbaar was.

Vijf aannames in de business case zijn niet onderbouwd

Niet onderbouwd wil in dit verband zeggen dat een aanname niet objectief verifieerbaar is aan de hand van een gedocumenteerde bron. Dit betreft het volgende:

- Bij herstelkosten kennisbasis als gevolg van niet-regulieverloop: "1/3 van de 30% respondenten met vertrekintentie geeft hier uitvoering aan". Deze aanname is niet verder onderbouwd met bijv. onderzoek uit eerdere verhuizingen (CDC, Commando Landstrijdkrachten).
- Bij herstelkosten kennisbasis: "Het duurt gemiddeld drie jaar voordat een nieuwe medewerker voldoende kennis en ervaring heeft om zelfstandig te kunnen functioneren". Voor militairen met een doorgaans beperkte plaatsingsduur lijkt deze aanname niet van toepassing. Voor burgers wordt aangenomen dat voor Defensie geen vak-volwassen medewerkers op de markt te vinden zijn en dat een bepaald ritme van ervaringsopbouw geldt. Deze aannames zijn niet verder onderbouwd.
- Kosten kantoorverhuizing à 1,0 M€. Deze kosten zijn opgebouwd uit een aantal stelposten, maar niet verder onderbouwd, bijv. met uitspraken van de verhuisorganisatie. De kosten voor de verhuizing van CDC uit Den Haag naar Utrecht in 2012 bedroegen ca. 50 K€ voor 1200 werknemers. Het is in de BC niet aannemelijk gemaakt dat de kosten voor DMO het 20-voudige zouden moeten bedragen. Ook verhuizing van aanwezige TBB rechtvaardigt, volgens beveiligingsexperts, niet een dergelijke kostenpost.

- Huur parkeerplaatsen. Deze post is ten onrechte opgebracht omdat de aannahme wordt gedaan dat Defensie voorziet in een vergoeding aan individuele medewerkers voor parkeerkosten. Hiervoor bestaat geen regelgeving. Dit neemt niet weg dat Defensie als werkgever voorzieningen kan bieden of hierin kan bemiddelen. Uit gesprek met het hoofd facilitair management op de KHK is gebleken dat momenteel gewerkt wordt aan extra voorzieningen en een verbeterd parkeerbeleid.
- Doorlopende exploitatie gebouw 35. De aannahme is dat het gebouw 35 drie jaar leeg staat in afwachting van verdere besluitvorming. Dit wordt niet onderbouwd. Voor gebouw 35 bestaan plannen voor renovatie/nieuwbouw die qua tijdspad aansluiten op de verhuizing van DMO, is bevestigd door de projectmanager van de Directie Juridische Zaken voor het project AIVD MIVD Frederikkazerne 35 (AMF 35). Er is niet onderbouwd aangetoond dat sprake is van een nodeloze leegstand van gebouw 35.

Twee kostenposten hebben geen relatie met de verhuizing en zijn ten onrechte opgebracht

Dit betreft het volgende:

- ICT-kosten om plaats- en tijdonafhankelijk te werken. Deze kosten zijn ten onrechte opgebracht omdat het beleid voor GSW bij Defensie, naast de bestaande middelen, een aantal additionele middelen beschikbaar stelt (zie onder meer Masterplan GSW). De middelen, opgebracht in de BC, vallen hier niet onder, is bevestigd door de Hoofddirectie Bedrijfsvoering (HDBV). De steller van de BC gaf aan niet op de hoogte te zijn geweest van het Defensiebeleid t.a.v. GSW.
- Herhuisvesten en gebruikskosten DPO. Door het wvd. hoofd AVG van de DS is bevestigd dat de herhuisvesting van DPO los staat van de verhuizing van DMO.

Een kostenpost is achterhaald door de actualiteit

Dit betreft het volgende:

- Gebruikskosten voor een tekort van 186 werkplekken. Inmiddels is gebleken dat door interne verschuivingen dit tekort kan worden opgeheven (zie ook het deel van dit rapport dat gaat over de ruimtelijke inpasbaarheid). Kosten die deze verschuivingen eventueel met zich meebrengen moeten worden beschouwd als verbouwingskosten.

5.3 Controleerbaarheid van de uitkomsten van de Business Case

Alle uitkomsten op grond van niet onderbouwde aannames zijn niet controleerbaar

De berekening van de kostenposten die gebruik maken van aannames die niet onderbouwd zijn (zie paragraaf 5.2) zijn niet herleidbaar tot een gedocumenteerde bron en daarmee niet controleerbaar.

De uitkomsten van de reiskostenvergoedingen, reistijden en reisafstanden zijn niet controleerbaar

Voor de berekening van de reiskostenvergoedingen, reistijden en reisafstanden is een rekenprogramma gebruikt op basis van postcodes van het huisadres van DMO-medewerkers. Er is op persoonsniveau aangegeven wat de reisafstand en de reistijd is. De berekeningen zijn opgevraagd bij de steller van de BC. Met de aangereikte gegevens bleek het niet mogelijk om de uitkomst te controleren. Er kan dus geen uitspraak worden gedaan of de berekeningen kloppen.

5.4 Juistheid en deugdelijkheid van de berekeningen in de Business Case

Vijf kostenposten zijn ondeugdelijk berekend

Het betreft het volgende:

- ICT-kosten. Afgezien dat deze post niet in de BC hoort, is de berekening te grofstoffelijk ('500 laptops/tablets a 2 K€ per jaar').
- Aanhuur parkeerplaatsen. In de berekening is geen rekening gehouden met intensievere carpooling, met de 100 werkplekken in Den Haag en met een verbeterd parkeerbeleid op de KHK (bijv. bezoekers parkeren buiten het complex, afspraken met gemeente e.d.). Ook is in de berekening geen rekening gehouden met de gemiddelde bezettingsgraad van de KHK, welke directe invloed heeft op de parkeerbehoefte.
- Legering. In de berekening is geen rekening gehouden met de mogelijkheid tot (tijdelijke) onderbrenging in bestaande legeringsruimte (er is bijv. ruimte in Hilversum op de Korporaal Van Oudheusdenkazerne) en met verbeterd legeringsbeleid op de KHK (bijv. optimaliseren van de aanwezigheidsgraad).
- Reiskostenvergoeding. In de berekening is geen rekening gehouden met de afname van het aantal noodzakelijke dienstreizen, met de 100 werkplekken in Den Haag en met de – bij de parkeerkosten wel gehanteerde – carpoolfactor.
- Productieverlies. Hoewel de aanname voor het productieverlies wel is onderbouwd met een risicoanalyse bij zowel medewerkers als middenmanagement van DMO, is in de berekening geen rekening gehouden met de uitkomst dat 33% van de medewerkers geen productieverlies verwacht en dat 11% zelfs een productiewinst verwacht. Bovendien is geen rekening gehouden met maatregelen die het management kan treffen om het voorziene risico van productieverlies te mitigeren.

De berekening van drie kostenposten heeft een onjuiste grondslag

Het betreft het volgende:

- Gebruikskosten werkplekken RVB. In de berekening is uitgegaan van 16,5 K€ per werkplek. Dit bedrag heeft geen relatie met de daadwerkelijke kasstroom. Dit is wel het geval met de vergoeding die de RVB betaalt aan Defensie voor het gebruik van de werkplekken. Deze vergoeding bedraagt 2,5 M€ per jaar. Als deze zou vervallen heeft dat invloed op de BC.
- Gebruikskosten 100 DMO werkplekken op de PKC. Deze gebruikskosten worden gesteld op 16,5 K€ per werkplek (i.c. de jaarlijkse vergoeding aan Komfort voor de KHK gedeeld door het aantal werkplekken op de KHK). Dit is niet correct omdat voor de werkplekken op de PKC een andere wijze van bekostiging wordt gehanteerd.
- Gebruikskosten 33 werkplekken DPO. Hiervoor geldt hetzelfde als voor de werkplekken op de PKC.

5.5 Volledigheid van de Business Case

De verbouwingskosten zijn wel relevant maar niet onderzocht

De kosten van de verbouwing van het gebouw K7/K8 op de KHK zijn in de BC pro memorie gelaten, met name vanwege het ontbreken van voldoende informatie hierover. Deze post is echter wel relevant voor de BC van de verhuizing. Het doet de bruikbaarheid van de BC tekort dat geen verder onderzoek is uitgevoerd naar de verbouwingskosten, teneinde een schatting te kunnen geven hiervan. Wel wordt aangegeven in de BC dat deze kosten kunnen uitkomen op hoge bedragen als gevolg van TBB aanpassingen. In gesprekken met beveiligingsexperts wordt dit echter weer genuanceerd. Nader onderzoek moet hier meer uitsluitsel over geven.

5.6 Samenvatting van onze bevindingen

In tabel 1 hebben wij onze voorgaande bevindingen samengevat en gerangschikt naar kosten-/batenpost uit de BC.

Tabel 1: Bevindingen gerangschikt naar kosten/batenpost in de BC blz. 46/47

| BC onderdeel | Bevinding |
|-----------------------------------|--|
| 1) Baten vulling 712 werkplekken | Ten onrechte als baten opgebracht, onjuiste grondslag |
| 2) Herstelkosten kennisbasis | Aannames niet onderbouwd |
| 3) Kantoorverhuizing | Aannames niet onderbouwd. |
| 4) Verbouwing | Niet onderzocht, wel relevant voor BC |
| 5) Gebruik tekort 186 werkplekken | Achterhaald door actualiteit |
| 6) ICT (plato) | Geen directe relatie met verhuizing. Ondeugdelijk berekend |
| 7) Parkeerplaatsen | Aannames niet onderbouwd. Ondeugdelijk berekend. |
| 8) Legering | Ondeugdelijk berekend. |
| 9) 100 werkplekken op PKC | Onjuiste grondslag |
| 10) 280 werkplekken RVB | Onjuiste grondslag |
| 11) herhuisvesten DPO | Geen directe relatie met verhuizing. |
| 12) gebruik 33 werkplekken DPO | Geen directe relatie met verhuizing. Onjuiste grondslag. |
| 13) exploitatie gebouw 35 | Aanname niet onderbouwd. |
| 14) reiskostenvergoedingen | Berekeningen niet controleerbaar. Ondeugdelijk berekend. |
| 1) Productieverlies | Ondeugdelijk berekend |
| 2) Reisuren | Berekeningen niet controleerbaar |
| 3) Reisafstanden | Berekeningen niet controleerbaar |

6 Aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk treft u onze aanbevelingen aan ten aanzien van de BC. Gezien het feit dat er meer basiswerkplekken in gebouw K7/K8 beschikbaar zijn dan benodigd, zijn geen aanvullende maatregelen nodig en worden geen aanbevelingen gegeven.

6.2 Aanbevelingen ten aanzien van de Business Case

Wij bevelen aan om de BC Verhuizing Haagse DMO niet te gebruiken als zakelijke rechtvaardiging en als basis om de voorgenomen beslissing tot verhuizing van de Haagse DMO te heroverwegen.

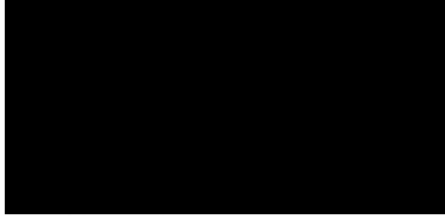
Wij bevelen verder aan om de doorslaggevende, niet-financiële argumenten van politiek-bestuurlijke aard voor de verhuizing helder vast te stellen en te communiceren.

Tenslotte bevelen wij aan om bij toekomstige business cases gebruik te maken van de Handleiding publieke business case⁶⁾ van het Ministerie van Financiën.

⁶⁾ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2015/04/13/handleiding-publieke-businesscase.html>

7 Ondertekening

Den Haag, 27 mei 2015



senior-auditor

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

| <u>Titel</u> | <u>Datum</u> |
|---|------------------|
| • Onderzoeksrapportage kaderstelling Rijkswerkplek | januari 2010 |
| • Onderzoeksrapportage Kaderstelling Fysieke Werkomgeving Rijk | maart 2011 |
| • Rapport optimalisatie vulling Kromhoutkazerne | 11 maart 2013 |
| • Nota verhuizing DMO naar KHK | 16 juli 2013 |
| • Nota Het Nieuwe Werken bij Defensie | 16 oktober 2013 |
| • Aanbieding PID verhuizing Haagse DMO naar de Kromhoutkazerne | 20 december 2013 |
| • Nota verhuizing DMO | 02 april 2014 |
| • Herijkt Masterplan GSW | 13 juni 2014 |
| • Opgave Tekortkoming Vastgoed Verhuizing Haagse DMO naar KHK in Utrecht | 18 juni 2014 |
| • Nota uitkomst analyse capaciteit Materieelprojecten DMO | 16 juli 2014 |
| • Rapport meet werkplekbezetting DMO | december 2014 |
| • Concept indelingsplan van K7/K8 | 13 januari 2015 |
| • Commentaar DMO op het concept indelingsplan van K7/K8 | 19 januari 2015 |
| • Business Case verhuizing Haagse DMO | 12 februari 2015 |
| • Nota Advies over voorgenomen maatregel Verhuizing Haagse DMO naar Utrecht | 03 maart 2015 |
| • Appreciatie AVG bij het DMO commentaar op het concept indelingsplan van K7/K8 | 13 maart 2015 |
| • Nota Uitkomsten strategische risico analyse DMO | 19 maart 2015 |
| • Handleiding publieke business case | april 2015 |
| • Mail Afspraken en conclusies n.a.v. overleg 31 maart 2015 m.b.t. verhuizen DMO naar KHK | 02 april 2015 |
| • Rapport de fysieke werkplek bij de BS | 21 april 2015 |
| • Strategisch vastgoedbeleid Defensie | 26 mei 2015 |

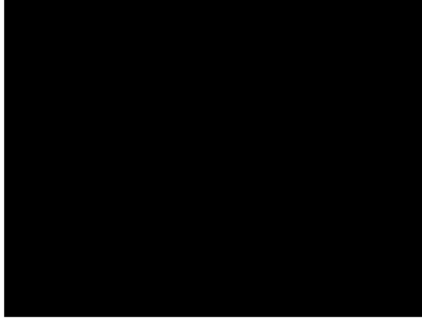
Bijlage 2 Lijst met geïnterviewde functionarissen

Deelonderzoek werkplekken



- DMO
- DMO
- DS
- DS
- CDC
- RVB
- DBOBS

Deelonderzoek BC



- MC DMO
- MC DMO
- [Redacted]
- DMO
- DMO
- DMO
- DJZ
- CDC

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00