

Doorlichting artikel 9 BZK-begroting "Uitvoering  
Rijkshuisvestingsbeleid"

Versie	5.0
Datum	19 september 2021
Status	Definitief

## Colofon

Versie	Rijksvastgoedbedrijf
Contactpersoon	Directie Financiën & Bestuursadvisering Afdeling Kaderstelling, Audit & Risicomanagement Korte Voorhout 7 Postbus 16169 2500 BD Den Haag
Bijlage(n)	7
Auteur(s)	Afdeling Kaderstelling, Audit en Risicomanagement

## Inhoud

<b>Voorwoord .....</b>	<b>6</b>
<b>Managementsamenvatting .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>15</b>
1.1 Aanleiding .....	15
1.2 Context .....	15
1.3 Doel en centrale onderzoeksvragen .....	15
1.4 Object en reikwijdte van de doorlichting .....	16
1.5 Leeswijzer .....	17
<b>2. Beschrijving activiteiten van het Rijksvastgoedbedrijf .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1 Verantwoordelijkheid Minister van BZK .....</b>	<b>19</b>
<b>2.2 De activiteiten van het Rijksvastgoedbedrijf .....</b>	<b>19</b>
<b>2.3 Financiële omvang van de activiteiten .....</b>	<b>19</b>
<b>3. Sub-artikel 9.1 Doelmatige huisvesting .....</b>	<b>21</b>
3.1 Inleiding en context .....	21
3.2 Huisvesting Hoge Colleges van Staat .....	22
3.2.1 Invloed van de governance .....	22
3.2.1.1 Impact van complicerende factoren .....	23
3.2.1.2 Praktijkmaatregelen .....	24
3.2.1.3 Verbetermaatregelen .....	24
3.2.2 Invloed van de financieringswijze .....	25
3.2.2.1 De impact van complicerende factoren .....	25
3.2.2.2 Praktijkmaatregelen .....	25
3.2.3 Toelichting uitgavenreeks .....	26
3.2.4 Beantwoording sub-vraag 2: aansturings- en financieringswijze	26
3.3 Paleizen .....	27
3.3.1 Wijze van aansturing .....	27
3.3.2 Financieringswijze .....	28
3.3.3 Beantwoording sub-vraag 2: aansturings- en financieringswijze	29
3.4 Monumenten met een erfgoedfunctie .....	29
3.4.1 Inleiding .....	29
3.4.2 Wijze van aansturing .....	29
3.4.3 Financieringswijze .....	29
3.4.4 Toelichting uitgavenreeks .....	30
3.4.5 Beantwoording sub-vraag 2: aansturings- en financieringswijze	30
3.4.6 Externe evaluatie Nationale Monumenten Organisatie .....	31
3.5 Programma Groene Technologieën .....	32
3.5.1 Inleiding .....	32
3.5.2 Wijze van aansturing .....	32
3.5.3 Financieringswijze .....	33
3.5.4 Toelichting uitgavenreeks .....	34

3.5.5	Beantwoording sub-vraag 2: aansturings- en financieringswijze	34
-------	---	----

<b>4</b>	<b>Sub-artikel 9.2: Beheer Materiële Activa</b>	<b>36</b>
4.1	<i>Onderhoud- en beheerkosten</i>	36
4.1.1	Invloed van de huidige governance	37
4.1.2	Invloed van de financieringswijze	38
4.1.3	Bijdrage aan Rijksdoelen	38
4.1.4	Beantwoording sub-vraag 2: aansturings- en financieringswijze	38
4.2	<i>Zakelijke lasten</i>	38
4.2.1	Invloed van de governance	40
4.2.2	Invloed van de financieringswijze	40
4.2.3	Beantwoording sub-vraag 2: aansturings- en financieringswijze	40
4.3	<i>Ontvangsten: Ingebruikgevingen specifiek</i>	41
4.3.1	Inleiding	41
4.3.2	Ontvangsten ingebruikgevingen in de periode 2015 – 2020 x €1.000	42
4.3.3	De invloed van de governance	42
4.3.4	De invloed van de financieringswijze	43
4.3.5	De mogelijkheden om bij te dragen aan de Rijksdoelstellingen	43
4.3.6	Beantwoording sub-vraag 2: aansturings- en financieringswijze	44
4.4	<i>Ontvangsten: Vervreemding (niet)-agrarisch onroerend goed</i>	45
4.4.1	Inleiding	45
4.4.2	Invloed van de governance	46
4.4.3	Invloed van de financieringswijze	46
4.4.4	Optimaal financieel resultaat	46
4.5	<i>Ontvangsten generaal</i>	47
4.5.1	Ontvangsten uit verkoop bodemmaterialen	47
4.5.2	Ontvangsten uit veiling van huurrechten benzinstations	48
<b>5</b>	<b>Eindbeeld en mogelijkheden tot verbeteringen</b>	<b>51</b>
5.1	<i>Inleiding</i>	51
5.2	<i>Eindbeeld voor sub-artikel 9.1 Doelmatige huisvesting</i>	51
5.3	<i>Eindbeeld voor sub-artikel 9.2 Beheer Materiële Activa</i>	53
5.4	<i>Mogelijkheden tot verbeteringen</i>	54
	<b>Bijlagen:</b>	<b>56</b>
<b>1.</b>	<b>Verantwoordelijkheidsverdeling huisvestingsactiviteiten</b>	<b>56</b>
<b>2.</b>	<b>Impact-oplossingsanalyse aansturingswijze sub artikel 9.1</b>	<b>56</b>
<b>3.</b>	<b>Impact-oplossingsanalyse financieringswijze sub artikel 9.1</b>	<b>56</b>
<b>4.</b>	<b>Verantwoording doorlichtingsonderzoek sub artikel 9.1</b>	<b>56</b>
<b>5.</b>	<b>Overzicht uitgevoerde interviews</b>	<b>56</b>

<b>6. Overzicht van geraadpleegde bronnen.....</b>	<b>56</b>
<b>7. Verslag externe deskundige.....</b>	<b>56</b>

## Voorwoord

De Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) stelt ministers verplicht om periodiek een beleidsdoorlichting te (laten) verrichten. Deze rapportage bevat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit de doorlichting artikel 9 van het begrotingshoofdstuk Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.

Conform de RPE is voor deze beleidsdoorlichting een Begeleidingscommissie ingesteld. Deze begeleidingscommissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, het Ministerie van Financiën en het Rijksvastgoedbedrijf. (Tussentijdse) resultaten zijn gedurende de doorlooptijd van het onderzoek afgestemd met de directie FEZ van het ministerie van Binnenlandse Zaken. De onderzoekers danken de leden van de begeleidingscommissie voor hun steun, inzet en betrokkenheid bij deze doorlichting.

De heer Hans de Bruijn (TU Delft) heeft als externe deskundige gedurende het onderzoek de opzet, methode en uitvoering van het onderzoek kritisch gevolgd. Aanpak van het onderzoek en concepten van het (tussentijds) doorlichtingsrapport zijn door hem beoordeeld en van commentaar voorzien. Dit heeft een positieve bijdrage geleverd aan de kwaliteit van het onderzoek en het rapport. Wij zijn hem daarvoor erkentelijk. Zijn rapportage is als bijlage opgenomen bij dit rapport.

Tot slot willen de onderzoekers hun waardering uitspreken voor de bereidheid van de RVB-medewerkers om de vragen te beantwoorden en de benodigde documentatie bijeen te brengen.

Ondanks de steun en bijdragen van alle betrokkenen blijft de inhoud van deze rapportage de verantwoordelijkheid van de onderzoekers.

## Managementsamenvatting

### **Inleiding**

In de voorliggende rapportage wordt het concept eindbeeld gepresenteerd van de doorlichting van artikel 9: "Uitvoering Rijkshuisvestingsbeleid" van de BZK-begroting. In deze rapportage staan de bevindingen en verbetervoorstellen van dit artikel. Het artikel kent twee sub-artikelen, te weten:

9.1 Doelmatige huisvesting: de doelstelling is het verzorgen van de Rijkshuisvesting van de Hoge Colleges van Staat, het ministerie van Algemene Zaken en het Koninklijk Huis, het beheren van monumenten met erfgoedfunctie die naar hun aard niet geschikt zijn voor Rijkshuisvesting en het uitvoeren van Rijkshuisvestingsbeleid.

9.2 Beheer materiële activa: de doelstelling is het realiseren van een optimaal financieel resultaat en maatschappelijk rendement bij het verwerven, beheren, ontwikkelen en vervreemden van materiële activa van/voor het Rijk voor het realiseren van de Rijksdoelstellingen, gerelateerd aan de strategische opgaven van het kabinet.

Het begrotingsartikel 9 is geen 'zuiver' beleidsartikel, maar een uitvoeringsartikel dat in haar huisvesting- en (privaatrechtelijke) beheeractiviteiten voor de gronden en het vastgoed dat in eigendom is van de Staat, ondersteunend en faciliterend is aan het beleidsdepartement waarvoor de activiteiten worden verricht.

In het Plan van Aanpak voor de doorlichting van artikel 9 is aangegeven dat door het hybride karakter van het begrotingsartikel en diversiteit aan posten ervoor gekozen is kleinere posten of posten met een beperkte financiële betekenis niet worden meegenomen in de doorlichting.

### **Centrale onderzoeksvraag van de doorlichting**

De centrale onderzoeksvraag van deze doorlichting luidt:

*Heeft de uitvoering conform de ministeriele verantwoordelijkheid en de door de minister en Tweede Kamer aan het RVB toegekende rol, zoals uitgewerkt in de begrotingswet als uitvoerder van het Rijksvastgoedbeleid plaatsgevonden?*

In deze doorlichting is vanuit de globale doelen, die in de periode 2015 t/m 2020 aan dit begrotingsartikel zijn meegegeven, beoordeeld in welke mate de governance en financieringswijze, die ten grondslag ligt aan de inrichting van dit artikel, bijgedragen heeft aan een effectieve en doelmatige uitvoeringspraktijk. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) heeft daarbij als leidraad gefungeerd. In afwijking van de RPE is afgezien van het in beeld brengen van een 20% variant. Door de aard van de uitgaven en ontvangsten op dit artikel en de wetgeving die daarop betrekking heeft is de budgetflexibiliteit zeer beperkt.

Tegelijkertijd met deze doorlichting vindt ook een doorlichting van het agentschap RVB plaats. Bij het opstellen van het plan van aanpak voor de doorlichting van artikel 9 heeft afstemming plaatsgevonden met de aanpak van de doorlichting van het agentschap RVB. In paragraaf 1.4 wordt dit nader toegelicht.

### **Bijdragen per sub-artikel**

Voor de uitvoering van het Rijkshuisvestingsbeleid wordt er vanuit begrotingsartikel 9 een bijdragen per sub-artikel verstrekt.

De bijdrage voor sub-artikel 9.1 heeft betrekking op de instandhouding en de ingebruikneming van het vastgoed waarvoor binnen dit artikel gebruiksvergoedingen en andere bijdragen worden verstrekt. Deze gebruiksvergoedingen hebben o.a. betrekking op de huisvesting van de Hoge Colleges van Staat en het ministerie van Algemene Zaken, de ter beschikking stelling van een aantal paleizen aan het Koninklijk Huis, de monumenten met erfgoedfunctie en bijdragen voor duurzaamheids-thema's als energiebesparing en het Programma Groene Technologie.

De bijdrage vanuit sub-artikel 9.2 heeft betrekking op de wettelijke taak van het RVB voor het (privaatrechtelijke) beheer van vastgoed (niet-Rijkshuisvesting), die tot de Staat behoren, zoals (ver)huur, (erf)pacht, medegebruik etc. De specifieke bijdragen hebben betrekking op beheer en onderhoud van vastgoed (niet-Rijkshuisvesting) en zakelijke lasten.

Verder zijn in artikel 9.2 de specifieke en generieke ontvangsten die voortvloeien uit de toegekende taken aan het RVB opgenomen. Specifieke ontvangsten betreffen met name de ontvangsten uit pacht en verhuur van onroerend goed (ingebrijkgevingen specifiek), en de verkoop van (niet) agrarisch onroerend goed.

De ontvangsten uit de verkoop van bodemmateriale en de veilingen van huurrechten van benzinstations langs rijkswegen die op dit sub-artikel worden verantwoord komen ten goede aan de algemene middelen.

### **Context**

De uitgaven en inkomsten die op dit artikel worden verantwoord zijn een resultante van een fusie tussen een aantal vastgoeddiensten tot het Rijksvastgoedbedrijf die voorafgaand aan 2015 heeft plaatsgevonden. Deze fusie is medebepalend geweest voor de verantwoording van de diverse posten op dit artikel.

Dat maakt het onderhavige begrotingsartikel bijzonder in zijn samenstelling. Het betreft onroerend goed, maar zoals uit dit rapport moge blijken, zitten aan dit onroerend goed veel aspecten. Aspecten die, mede door de ontstaansgeschiedenis van dit artikel, niet een in één beleid verankerde samenhang en doelstelling hebben.

### **Financieel belang**

Het financieel belang van sub-artikel 9.1 omvat op basis van de realisatie over 2020 € 51,6 miljoen aan uitgaven. Door de toepassing van het instrument van de gebruiksvergoeding zijn de fluctuaties in de omvang van het financiële belang die het gevolg waren van fluctuaties in de investeringen teruggebracht en zal op termijn, als alle daarin noodzakelijke kostencomponenten zijn meegenomen, een stabielere reeks worden gerealiseerd. Voor de uitgaven op sub-artikel 9.2 is het financiële belang op basis van de realisaties van de uitgaven in 2020 € 72,3 miljoen. De realisatie van de ontvangsten op dit sub-artikel was in 2020 169,8 mln. Dit sub-artikel kent een meer volatiele reeks die met name afhankelijk is van het aanbod en realisatie van verkopen van het voor dit artikel specifieke onroerend goed en het momenten waarop de ontvangsten in een jaar vallen en de vraag in de markt (bijvoorbeeld veiling benzinestations en verkoop bodemmateriële).

Het financiële belang van de afzonderlijke posten is één van de factoren die in de afweging om de bevindingen in de managementsamenvatting op te nemen een rol heeft gespeeld. Daarnaast is in deze afweging meegenomen de impact van de bevindingen op de realisatie van de doelstellingen.

### **Werkwijze**

Vanuit de afzonderlijke posten binnen de artikelen 9.1 en 9.2 zijn vanuit de praktijk de factoren opgehaald die complicerend werken in de governance en financieringswijze. De complicerende factoren zijn vervolgens op hun impact beoordeeld om duiding te geven aan de geïnventariseerde factor. Daarin zijn de maatregelen die in de praktijk worden toegepast meegewogen. De impactanalyse en analyse van de praktijkmaatregelen geeft per onderzochte post een antwoord op deelvraag 2.

*Welke factoren hebben een doelmatige en doeltreffende uitvoering bevorderd of juist belemmerd? Daarbij zal de focus worden gelegd op:*

- O Is de governance van de onderdelen van dit artikel goed geregeld?*
- O Draagt de financieringswijze via de begroting van BZK bij aan een doelmatige en doeltreffende uitvoering?*

De uitkomst van de doorlichting geven samenvattend de volgende bevindingen en voorstellen voor verbetering weer:

### **Hoge Colleges van Staat, Staatspaleizen (sub-artikel 9.1)**

#### *Governance*

De aanstuuringswijze ondersteunt de praktijk als de rollen in de besturing (opdrachtgever, opdrachtnemer, agentschapseigenaar) en in de feitelijke uitvoering (gebruiker, dienstverlener en vastgoedeigenaar) met elkaar en rol overstijgend



willen samenwerken. Als alleen gestuurd wordt op datgene wat in afspraken is vastgelegd treden belemmeringen op. De praktijk van de afgelopen jaren laat zien dat de meeste van deze belemmeringen worden opgelost door het treffen van de juiste maatregelen zodat onderhoud- en (her)investeringsplannen doorgang konden vinden. Wat nog als issues resteert, zijn:

- scherpere afspraken over verantwoordelijkheden van de zaken van een pand (bijvoorbeeld bouw- en installatiedelen), die behoren bij de vastgoedeigenaar dan wel bij de gebruiker;
- de gebruiker is genietter van de huisvesting, echter niet degene die betaalt. Er is een spanningsveld tussen de gebruiker en budgettair opdrachtgever ten aanzien wat de gebruikerswensen kosten versus wat de budgettair opdrachtgever bereid is te betalen. Tevens is er een spanningsveld tussen de budgettair opdrachtgever en het RVB tussen wat de budgettair opdrachtgever bereid is te reserveren op de begroting en de financiering die het RVB nodig heeft om de investeringswens van de gebruiker in te vullen;
- het verder werken aan een gedragen beeld tussen gebruiker, financier en vastgoedeigenaar over de investeringen die nodig zijn voor de toekomst om de gezamenlijke duurzaamheidsambities (energiebesparing etc.) te realiseren;
- de volgorde en temporisering aangeven van de benodigde (her)investeringen die per pand en op portefeuilleniveau nodig zijn voor de achtereenvolgende doelen van instandhouding, ingebruikgeving, monumentale waarde, energiezuinigheid etc.

Op grond van bovenstaande bevindingen worden de volgende voorstellen voor verbetering gedaan:

1. Aanbevolen wordt de lijst van zaken, die vallen onder de verantwoordelijkheid van de gebouweigenaar dan wel de gebruiker (incl. de afbakening van taken en verheldering van rollen) te actualiseren.
2. Stel in overleg met de gebruikers een lange termijn investeringsagenda op voor de verschillende type investeringen waar een routekaart duurzaamheid ook deel van uitmaakt.
3. Leg de volgorde en temporisering van de investeringen voor instandhouding, vervanging, behoud monumentale waarde, energiebesparing vast op basis waarvan geprioriteerd kan worden per pand en op portefeuilleniveau. Weeg dit af tegen de voor- en nadelen voor de gebruikers.

#### *Financieringswijze*

De belemmeringen die optreden door de wijze van financieren via de begroting van BZK zijn door de invoering van de gebruiksvergoeding in 2010 grotendeels ondervangen. De impact van de belemmeringen is gering. De gebruiksvergoeding is een ingroeimodel. Dit betekent dat tot het moment dat de gebruiksvergoeding het niveau van de integrale kostprijs heeft bereikt de belemmeringen, die samenhangen met het kasstelsel nog aanwezig zullen zijn, zij het in afnemende mate.

#### **Onderhoud en beheer (sub-artikel 9.2)**

De aansturingswijze heeft in het verleden tijdig onderhoud niet voldoende geborgd. Door het beter verankeren van het beheer van dit onroerend goed in RVB-processen en het in gang zetten van een herstelprogramma zijn deze effecten door het RVB geadresseerd.

In 2020 is de overdracht van de pachtboerderijen naar het baten/lasten stelsel van het RVB voorbereid om het onderhoud en beheer in de toekomst te borgen.

Door het RVB is een herstelprogramma voor pachtboerderijen opgestart om o.a. het (achterstallig) onderhoud over de komende jaren (2020-2024) op te vangen en de geconstateerde knelpunten te kunnen aanpakken. Inbedding van dit onderhoud in de reguliere processen is daar een onderdeel van.

Aanbevolen wordt om na enige tijd te evalueren of de in gang gezette wijzigingen het beoogde effect hebben gehad.

### **Zakelijke lasten (sub-artikel 9.2)**

De gekozen financieringswijze van de zakelijke lasten via artikel 9.2 van de BZK-begroting betekent dat beslissingen rondom aankoop of afstoot van vastgoed van andere materieelbeheerders gevolgen hebben voor de BZK-begroting. Soms zijn deze gevolgen onverwachts omdat pas op moment van ontvangst aanslag blijkt dat er zakelijke lasten betaald moeten worden. Ook wijzigingen in de tarieven van de heffende instanties, waar BZK geen invloed op heeft, drukken op artikel 9.2

Aanbevolen wordt in overleg met de materieelbeheerders of de betaling van de zakelijke lasten en administratieve afhandeling begrotingstechnisch op een andere manier kan worden ingeregeld. Koppel daarbij de dienstverlening van het RVB als administratiekantoor los van de verantwoording van de zakelijke lasten van andere materieelbeheerders op de BZK-begroting.

### **Ontvangsten specifiek (sub-artikel 9.2)**

#### *Ingebruikgevingen specifiek*

Het door BZK op artikel 9 beschikbaar gesteld budget voor de apparaatskosten van de werkzaamheden ten behoeve van alle materieel beheerders is onvoldoende om alle door de materieelbeheerders gewenste werkzaamheden op het gewenste moment uit te voeren. Dit betekent dat er door het RVB- prioriteiten moeten worden gesteld zowel tussen werkzaamheden voor verschillende materieelbeheerders als tussen verschillende projecten/ingebruikgevingen bij dezelfde materieelbeheerder.

De materieelbeheerder is verplicht om de ingebruikgevingen via het RVB uit te laten voeren maar heeft, doordat het RVB de prioriteitstelling doet op basis van de schaarse middelen, geen mogelijkheden om als opdrachtgever te handelen. Doordat de bijdrage voor de RVB-uren gemaximaliseerd is, betekent dat kansen om door meer/andersoortige ingebruikgevingen een hogere opbrengst en/of een hogere maatschappelijke waarde te realiseren onbenut blijven.

Onderzoek in overleg met BZK en de materieel beheerders of de financiering van de inzet van het RVB bij de ingebruikgevingen op een andere manier kan worden opgezet. Beleg de verantwoording van de ontvangsten en uitgaven die met de ingebruikgevingen samenhangen bij de desbetreffende materieelbeheerders, zodat de materieel beheerders zelf meer sturing hebben op de inzet en het rendement van de ingebruikgeving. De vergoeding van de RVB zou dan door de materieelbeheerders kunnen plaatsvinden op basis van facturatie van de door de materieelbeheerder gevraagde dienstverlening. De taak van het RVB als juridisch en administratief beheerder van contracten blijft dan ongewijzigd. Deze taak omvat ook dan de bewaking van een zorgvuldige totstandkoming van publiek-privatrechtelijke transacties volgens de principes van marktconform, openbaar, transparant.

#### *Ontvangsten vervreemding verkopen onroerend goed*

De ontvangsten hebben betrekking op de vervreemding van de onroerende zaken van de Staat (niet zijnde Rijkshuisvesting), voor zover voor de opbrengst uit vervreemding geen middelenafpraak bestaat. Het gaat hier specifiek om vervreemdingen voor de materieel beheerder BZK. Het onroerend goed is zowel agrarisch (gronden) als niet agrarisch.

De verkoopkosten (inclusief de RVB-uren) van het verkochte goed worden sinds 2017 verrekend met het verkoopresultaat en worden niet (meer) via de bijdrage BZK verrekend.

Voor wat betreft de wijze van aansturing en de financieringswijze zijn geen effecten aangetroffen op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de huidige situatie.

Deze specifieke voorraad te verkopen onroerende goederen is door de verkopen in de afgelopen jaren conform beleid afgenomen. Dat heeft tot gevolg dat op de begroting de inkomsten op dit onderdeel dalen van € 17,5 mln. in 2016 naar € 0 in 2024.

#### **Ontvangsten generaal (sub-artikel 9.2)**

##### *Verkoop van bodemmaterialen*

De opbrengsten uit de verkoop van bodemmaterialen worden afgedragen aan BZK en via artikel 9 verantwoord. Deze ontvangsten zijn bestemd voor de algemene middelen. Voor de werkzaamheden die het RVB uitvoert wordt via de begroting van BZK een vergoeding beschikbaar gesteld.

Er zijn in deze doorlichting geen zwaarwegende knelpunten vanuit de governance of de financieringswijze geconstateerd.

##### *Ontvangsten uit veilingen van huurrechten op benzinestations langs rijkswegen*

Het doel van de in 2005 in werking getreden 'Benzinewet' (min Fin) is om de kansen van nieuwkomers op de markt te verruimen, en om prijsconcurrentie te bevorderen.

De wet komt in hoofdlijnen neer op een vrijwillige beëindiging van de voor onbepaalde tijd afgegeven concessies. Verspreid over een periode van ruim 20 jaar (2002-2023) worden alle benzinestations openbaar geveild, waarna ze voor een nieuwe periode van 15 jaar in gebruik worden gegeven. Ter compensatie van het verlies dat de gebruiker lijdt als gevolg van de voortijdige beëindiging van zijn overeenkomst voor onbepaalde tijd ontvangt de zittende huurder de opbrengst van de eerste veiling van de locatie bij wisseling van de huurder. De restwaarde van de opstallen moeten door de nieuwe huurder worden vergoed aan de vertrekkende huurder.

De opbrengsten van de tweede en alle volgende keren dat deze locatie geveild wordt zijn voor de algemene middelen. De Staat is vanaf de tweede keer dat de locatie wordt geveild uit deze opbrengsten dan ook de partij die de vertrekkende huurder moet compenseren.

De wijze van uitvoering van de veilingen is conform de daarop betrekking hebbende regelgeving.

Uit de evaluaties die sinds de invoering van de Benzinewet zijn uitgevoerd blijkt het volgende.

- De gekozen veilingmethode is objectief en transparant. Potentiële toetreders ondervinden door de gekozen veilingmethode geen nadeel of voordeel. Het effect op de toetreding door nieuwe partijen is bescheiden geweest op niveau van concessiehouder. Er zijn in de periode 2008-2013 geen nieuwe benzinemerken bijgekomen (evaluatie 2014);
- Er zijn geen concrete bewijzen zijn voor een suboptimale opbrengst.

Er zijn in deze doorlichting geen zwaarwegende knelpunten vanuit de governance of de financieringswijze geconstateerd.

### **Eindbeeld**

*De vraag luidt of de uitvoering conform de ministeriele verantwoordelijkheid en de door de minister en Tweede Kamer aan het RVB toegekende rol, zoals uitgewerkt in de begrotingswet en verantwoordelijkheid als uitvoerder van het Rijksvastgoedbeleid heeft plaatsgevonden?*

#### *Sub-artikel 9.1*

De aansturingswijze is ondersteunend aan de toegekende rol aan het RVB als uitvoerder van het Rijksvastgoedbeleid. Daar waar de aansturingswijze complicerend werkt zijn in de praktijk maatregelen getroffen om de impact ervan te verkleinen. Het RVB is op het moment van het schrijven van dit rapport bezig met voorstellen voor actualisering van de taakverdeling tussen gebruikers en het RVB. In de voorstellen formuleert het RVB een heldere en scherpere scheiding van huisvestingszaken die tot de gebruiker dan wel tot de gebouweigenaar behoren.

Ook een financieringswijze waarbij gebruik wordt gemaakt van een gebruiksvergoeding is ondersteunend aan het doelmatig tot stand brengen van huisvestingsactiviteiten omdat op die wijze de kosten over de levensduur van de investeringen kunnen worden gespreid en niet volledig ten laste komen van de begroting in het jaar van de uitgaven.

#### *Sub-artikel 9.2*

De aansturingswijze is ondersteunend aan de toegekende rol aan het RVB als uitvoerder van het Rijksvastgoedbeleid. Daar waar de aansturingswijze complicerend heeft gewerkt zijn in de praktijk maatregelen getroffen om de impact ervan te mitigeren (pachtboerderijen).

Voor het grootste deel is de financieringswijze ondersteunend aan het doelmatig en doeltreffend tot stand brengen van de activiteiten binnen sub-artikel 9.2. De financieringswijze via de zogenoemde "Moederbijdrage" is een complicerende factor bij het tijdig kunnen voldoen aan de wensen van de materieelbeheerders met betrekking tot ingebruikgevingen. Het gegeven dat het om een gemaximeerd bedrag gaat beperkt de mogelijkheden om de capaciteit van het RVB af te stemmen op de vraag en daarmee aan de behoefte van de klant om de ingebruikgevingen in te zetten voor de Rijksdoelstellingen te voldoen. Aanbevolen wordt om te onderzoeken of een andere financieringssysteem meer flexibiliteit kan bieden om aan de klantvraag en aan de doelstellingen van Rijksbeleid te voldoen.

De verantwoording van de zakelijke lasten op dit sub-artikel betekent dat wijzigingen in het onroerend goed van andere materieelbeheerders en de wijzigingen in de tarieven van de heffende instanties gevolgen hebben voor de BZK-begroting. Verantwoording van de zakelijke lasten op de begroting van de desbetreffende materieel beheerder kan deze consequenties neerleggen bij de desbetreffende

materieelbeheerders. De efficiëntievoordelen die voortkomen uit het door een organisatie (RVB) afhandelen van de zakelijke lasten blijven daarbij gehandhaafd.

### **Ontwikkelingen**

Tot slot gaat deelvraag 3 van de doorlichting in op vraag welke ontwikkelingen zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan die van invloed zijn (positief of negatief) op de ontvangsten, welke gevolgen deze hebben gehad en hoe hiermee is omgegaan.

Belangrijke ontwikkelingen in de vastgoedsector zijn onder andere de wensen en mogelijkheden voor het toepassen van innovaties en de duurzaamheidsdoelen die gesteld worden. Het realiseren van duurzaamheidsdoelen is niet vrijblijvend meer gezien Europese en gerechtelijke uitspraken. De doelstellingen op het gebied van duurzaamheid kunnen concurrerend zijn met andere doelstellingen of uitgangspunten, zoals kostenefficiëntie, betalingsbereidheid van de gebruiker en eerder gestelde doelen zoals, voor het behoud van het vastgoed en voor de voedselproductie, door middel van langdurige pachtcontracten.

Dit heeft impact op de uitvoeringspraktijk van de verschillende activiteiten die door middel van bijdragen via artikel 9 worden gefinancierd. Deze impact wordt op de belangrijkste punten hieronder nader toegelicht.

#### *Pachtboerderijen*

De mogelijkheden tot realisatie van Rijksdoelen van duurzaamheid en energiezuinigheid zullen nog in kaart moeten worden gebracht voor de pachtboerderijen, omdat deze een economisch en technisch verouderde portefeuille zijn. Het is dan de vraag welke kwaliteit van staat van onderhoud economisch haalbaar is. Volgens de pachtwetgeving is bovendien voor het aanbrengen van verbeteringen die een verhoging van de pacht tot gevolg hebben toestemming van de pachter vereist. Dit vraagt om de nodige capaciteitsinzet van het RVB.

#### *Ingebruikgevingen*

Voor wat betreft de bijdrage aan de Rijksdoelstellingen zijn meerdere doelstellingen die onderling concurreren. Kwaliteit van de bodem (denk aan duurzame agrarische productie, natuurontwikkeling, koolstofvastlegging en klimaatadaptatie), bestemming van rijksgronden voor hernieuwbare energie en woningbouw zijn mogelijke relevante doelstellingen voor de ingebruikgevingen.

De urgentie van de diverse Rijksdoelstellingen vertaalt zich in de uitvoeringspraktijk in een toenemende vraag van de materieelbeheerders naar inzet van RVB-uren om realisatie van deze doelstellingen mogelijk te maken. Inzet die door het gemaximaliseerde BZK-budget niet mogelijk is waardoor mogelijke kansen blijven liggen.

Van de gronden waarvan de ingebruikgeving op artikel 9 wordt verantwoord is slechts 10% in gebruik gegeven voor een korte periode (geliberaliseerde gronden, 6 jaar). De overige 90% is in pacht gegeven voor een periode van 40 jaar met optie van verlenging) De mogelijkheden voor inzet voor Rijksdoelen, zoals hernieuwbare energie en woningbouw, zijn binnen de huidige wettelijke kaders beperkt.

In geliberaliseerde pachtcontracten worden zgn. teeltplannen voorgeschreven. Daarvan gaat een preventieve werking uit op het doen verbeteren van de bodemkwaliteit. De controle op naleving van de teeltplannen kost echter meer capaciteit dan er beschikbaar is. Er loopt een project om door middel van Artificiële

Intelligentie voor gewasherkenning vanuit satellietbeelden afwijkingen van teeltplannen vroegtijdig te signaleren.

Naar aanleiding van de tussenevaluatie van het Regionaal ontwikkelingsprogramma (ROP) geeft de minister in zijn brief aan de TK van 18 december 2020 aan dat "Gelet op de huidige urgente maatschappelijke opgaven... de behoefte aan een maatschappelijk georiënteerde en integrale aanpak alleen maar is toegenomen."

Aangegeven wordt dat "bij de nadere uitwerking is gebleken dat het zeer complex was om een sluitend en voor alle situaties toepasbaar kader te ontwikkelen." Geconcludeerd wordt dat een integraal afwegingskader niet te ontwikkelen valt en dat afwegen om maatoplossingen vraagt. De ontwikkeling van het instrumentarium dat gewogen besluitvorming voor departementen mogelijk moet makend is in gang gezet. De intentie wordt uitgesproken om tot een procesaanpak te komen die voorziet in een vaste (interdepartementale) en transparante route voor besluitvorming over kansrijke initiatieven. De beschikbaarheid van het eerdergenoemde instrumentarium is daarbij essentieel.

*Ontwikkel mogelijkheden:*

De uitvoeringspraktijk wordt geconfronteerd met de diversiteit aan wensen vanuit de materieelbeheerders en de breedheid van de Rijksdoelstellingen. Gegeven de beperkte beschikbaarheid van gronden wordt een kader om een optimale afweging te maken wordt gemist. Aanbevolen wordt om de voortgang van de ontwikkeling van het instrumentarium en procesaanpak te monitoren

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

In het plan van aanpak voor de doorlichting van artikel 9 dat op 7 september 2020 aan de TK is aangeboden, is het volgende aangegeven dat met de beleidsdoorlichting wordt onderzocht of de uitvoering van het Rijkshuisvestingsbeleid doeltreffend en doelmatig is geweest voor zover voor deze uitvoering middelen van artikel 9 'Uitvoering Rijksvastgoedbeleid' van de begroting van BZK (HVII) in de periode 2015 tot en met 2020 zijn ingezet.

De Comptabiliteitswet en de regeling Periodieke Evaluaties vragen om een doorlichting van de uitgaven van de rijksbegroting en geven hier ook voorschriften voor. In de comptabele wet- en regelgeving is bepaald dat elk begrotingsartikel minimaal eens in de zeven jaar moet worden doorgelicht. In deze rapportage wordt verslag gedaan van de doorlichting van artikel 9 van de BZK-begroting Uitvoering Rijksvastgoedbeleid. Aan de doorlichting van dit artikel zijn in de voorgaande jaren evaluaties van belangrijke posten in dit artikel voorafgegaan waarop in deze doorlichting wordt gesteund.

In de voorliggende rapportage wordt het concept eindresultaat gepresenteerd van de doorlichting van artikel 9 van de BZK-begroting.

### 1.2 Context

De uitgaven en inkomsten die op dit artikel worden verantwoord zijn een resultante van een fusie tussen een aantal vastgoeddiensten die voorafgaand aan 2015 heeft plaatsgevonden. Het Rijksvastgoedbedrijf is voortgekomen uit de fusie. Deze fusie is bepalend geweest bij de totstandkoming van de diverse posten van dit artikel.

Dat maakt het onderhavige begrotingsartikel bijzonder in zijn samenstelling. Het betreft onroerend goed, maar zoals uit dit rapport moge blijken, zitten aan dit onroerend goed veel aspecten. Aspecten die, door de ontstaansgeschiedenis tot één fusiebedrijf niet een in één beleid verankerde samenhang en doelstelling hebben.

De aard van de posten op dit artikel is tweërlei. Enerzijds betreft het gebruiksvergoedingen en uitgaven om een speciaal type onroerend goed (monumentaal, specialistisch, representatief) in stand te houden en de investeringen te doen die nodig zijn om de maatschappelijke doelen van het Rijk te realiseren. Anderzijds gaat het om inkomsten voor de Staat dan wel de materieelbeheerder BZK. Eén van de rollen die het RVB hierbij heeft, is te vergelijken met die van een administratiekantoor.

### 1.3 Doel en centrale onderzoeksvragen

Het doel van de doorlichting is antwoord te geven op de vraag of de uitvoering van het Rijkshuisvestingsbeleid doeltreffend en doelmatig is geweest voor zover voor deze uitvoering middelen van artikel 9 'Uitvoering Rijksvastgoedbeleid' van de begroting van BZK (HVII) in de periode 2015 tot en met 2020 zijn ingezet.

In de doorlichting van artikel 9 van de BZK-begroting ligt de focus op de aspecten governance en financieringswijze. Daar waar de governance c.q. aanstuuringswijze betrekking heeft op de relatie tussen de minister en de Tweede Kamer (TK) valt deze buiten de scope van deze doorlichting. Deze relatie is object van onderzoek in

de commissie Remkes<sup>1</sup>. De doelmatigheid en doeltreffendheid van de RVB-bedrijfsvoering valt binnen de scope van de doorlichting van het agentschap RVB en daarom buiten de scope van de doorlichting van artikel 9.

Daarbij zijn de volgende centrale onderzoeksvragen opgenomen:

1. Heeft de uitvoering conform de ministeriele verantwoordelijkheid en de door de minister en Tweede Kamer aan het RVB toegekende rol, zoals uitgewerkt in de begrotingswet als uitvoerder van het Rijksvastgoedbeleid plaatsgevonden?
2. Welke factoren hebben een doelmatige en doeltreffende uitvoering bevorderd of juist belemmerd? Daarbij zal de focus worden gelegd op:
  - O Is de governance van de onderdelen van dit artikel goed geregeld?
  - O Draagt de financieringswijze via de begroting van BZK bij aan een doelmatige en doeltreffende uitvoering?
3. Zijn er ontwikkelingen in de afgelopen jaren geweest die de ontvangsten in positieve of negatieve zin hebben beïnvloed, welke gevolgen heeft dit en hoe wordt hiermee omgegaan?

In het plan van aanpak<sup>2</sup> is aangegeven, dat deze vragen per sub-artikel zullen worden beantwoord. De doorlichting heeft plaatsgevonden over de periode 2015-2020. Als bronmateriaal zijn gebruikt de uitkomsten van evaluaties die in voorafgaande jaren hebben plaatsgevonden. Ook is er informatie uit een 20-tal interviews opgehaald bij stakeholders binnen het RVB.

#### **1.4 Object en reikwijdte van de doorlichting**

Op artikel 9 van BZK worden de uitgaven en ontvangsten verantwoord die o.a. betrekking hebben op de huisvesting van de Hoge colleges van Staat, de drie Staatspaleizen die om niet aan de Koning ter beschikking worden gesteld en het Programma Groene Technologieën (sub-artikel 9.1). Daarnaast worden op sub-artikel 9.2 uitgaven voor beheer en onderhoud van pachtboerderijen en gronden, Staatsdomein Het Loo en Veenhuizen verantwoord.

Een omvangrijk deel van dit artikel betreft ontvangsten als gevolg van ingebruikgevingen, de verkopen van BZK-onroerend goed, de veilingen van huurrechten voor benzinstations en de verkopen van bodemmateriële. De opbrengst van de benzineveilingen en de verkopen van bodemmateriële zijn inkomsten die bestemd zijn voor de algemene middelen.

#### *Relatie met de doorlichting agentschap RVB*

Tegelijkertijd met de doorlichting van artikel 9 wordt ook een doorlichting van het agentschap RVB uitgevoerd. Het plan van aanpak van de doorlichting van artikel 9 is afgestemd op het plan van aanpak voor de doorlichting van het agentschap.

In het plan van aanpak voor de doorlichting agentschap RVB is het volgende aangegeven: "Doelstelling van deze periodieke doorlichting van het RVB is het geven van inzicht in het functioneren van het agentschap in het licht van de Regeling agentschappen over de jaren 2016 tot en met 2020.

---

<sup>1</sup> Moties Beckerman, Middendorp, Bisschop, TK-brief 12 mei 2021 governance

<sup>2</sup> Brief Tweede Kamer d.d. 20 september 2020, Beleidsdoorlichting artikel 9, bijlage PvA



De evaluatie richt zich primair op het functioneren van het agentschap RVB zoals voorgeschreven door de Regeling agentschappen. Alle taken, respectievelijk producten en diensten van het RVB vallen binnen de reikwijdte. Deze doorlichting heeft betrekking op de vaste thema's: bekostiging, governance, financieel beheer, doelmatigheid en doeltreffendheid."

Voorts is deze beleidsdoorlichting artikel 9 'Uitvoering Rijksvastgoedbeleid' uitgevoerd met als resultaat dit doorlichtingsrapport. Het betreft een doorlichting naar de activiteiten van het RVB die niet onder de Rijkshuisvestingstelsels vallen en binnen artikel 9 'Uitvoering vastgoedbeleid' (hoofdstuk VII BZK van de Rijksbegroting) worden begroot en verantwoord. Voor een deel van deze activiteiten geldt dat deze zullen worden meegenomen in de agentschapsdoorlichting, indien deze benoemd staan in het Besluit taak RVB 2017 en/of de 2 producten- en dienstencatalogus (PDC) van het RVB. In de agentschapsdoorlichting wordt echter niet gekeken naar de werkwijze van begrotingsartikel 9 BZK.

Bovenstaande beschrijving van de aanpak van de doorlichting agentschap RVB is als uitgangspunt genomen voor de afbakening van de scope van de doorlichting van artikel 9. Dit betekent dat doelmatigheid en doeltreffendheid van de RVB-bedrijfsvoering binnen de scope van de doorlichting van het agentschap RVB valt en buiten de scope van de doorlichting van artikel 9 van de BZK-begroting.

#### *20% variant*

De Regeling Periodieke Evaluaties schrijft een doorberekening van een -20% variant voor. Dit houdt een vermindering van de uitgaven aan gebruiksvergoedingen, investeringen en onderhoud in, of een vermindering van het aantal m2 huisvesting, of minder onderhoud en investeringen. De omvang en/of kwaliteit van de huisvesting zal hierdoor verminderen. Hoeveel de impact op de kwaliteit zal zijn hangt samen met de hoog/laag conjunctuur van de markt die mede de hoogte van de kosten bepaalt.

De uiteindelijke uitgaven waarbinnen dit artikel beleidsmatig wijzigingen kunnen worden aangebracht omvat nog geen 10% van de totale uitgaven op dit artikelonderdeel. Wat betreft de RVB-uren gaat het om 1,2% van de totale uitgaven op dit artikel.

Voor wat betreft de inkomsten betekent de -20% variant een verhoging van 20% van de inkomsten voor de Staat en materieelbeheerders. Een dergelijke verhoging is niet mogelijk, omdat de inkomsten gebonden zijn aan de omvang van de vastgoedportefeuille, waarbij markconforme prijzen gehanteerd moeten worden, de vergunningverlening voor winning niet bij het RVB of BZK ligt of tarieven gelden die in de wet- en regelgeving zijn vastgelegd, zoals pachtprizen.

### **1.5 Leeswijzer**

Het doorlichtingsrapport is als volgt opgebouwd. Na een inleiding en managementsamenvatting zal in hoofdstuk X worden ingegaan op sub-artikel 9.1 "Doelmatige huisvesting". In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op deelvraag 2 van deze doorlichting, namelijk wat de bepalende factoren in de governance en financieringswijze zijn die een doelmatige en doeltreffende uitvoering bevorderen of belemmeren. Deze deelvraag zal voor de vier belangrijkste posten van dit sub-artikel worden beantwoord per paragraaf. Deze posten zijn huisvesting van de Hoge Colleges van Staat, staatspaleizen, monumenten met erfgoedfunctie en programma groene technologie. Per post zal in elke sub paragraaf in worden gegaan op de governance en de financieringswijze.

Zowel voor de governance als voor de financieringswijze zal de betekenis van de in deze doorlichting geïdentificeerde factoren (per post) een duiding worden gegeven van het relatieve belang voor de uitvoeringspraktijk. Deze duiding vindt plaats door middel van onderstaand classificatieschema.

<b>Complicerende factor</b>		<b>Impact op praktijk</b>		<b>Onontkoombaar</b>		<b>Maatregelen</b>	
<i>Belemmerend wel</i>	<i>Belemmerend niet</i>	<i>Hoog</i>	<i>Laag</i>	<i>Wel</i>	<i>Niet</i>	<i>Praktijk</i>	<i>Verbeter LT/KT</i>

In de opzet van de rapportage naar bevindingen en aanbevelingen is dit de leidraad geweest. Aangezien de posten in sub-artikel 9.2 betrekking hebben op wettelijke taken waarvoor in gedetailleerde wet- en regelgeving de werkwijze concreet wordt omschreven is deze opzet globaal gevolgd. Sub-artikel 9.2 Beheer Materiële Activa is beschreven in hoofdstuk X. In dit hoofdstuk zal ook antwoord worden gegeven op de derde deelvraag van deze doorlichting, die gaat over de tijdens de doorlichting opgehaalde (beleid)ontwikkelingen die van invloed zijn op de ontvangsten.

Tot slot volgt in hoofdstuk X een beschrijving van de eindconclusie. Deze eindconclusie geeft antwoord, zowel sub-artikel 9.1 als sub-artikel 9.2, op de eerste (centrale)onderzoekvraag van deze doorlichting. Tevens worden in dit hoofdstuk verbetervoorstellen gedaan voor bevindingen die relevante impact hebben op de uitvoeringspraktijk en die de doelmatigheid en doeltreffendheid nog verder positief kunnen beïnvloeden.

De verantwoording van dit doorlichtingsonderzoek is opgenomen in de bijlage.

## 2. Beschrijving activiteiten van het Rijksvastgoedbedrijf

### 2.1 Verantwoordelijkheid Minister van BZK

Deze rol en verantwoordelijkheid van de Minister van BZK wordt in artikel 9 van de BZK-begroting als volgt omschreven:

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is, als opdrachtgever en uitvoerder, verantwoordelijk voor:

- De huisvesting van de Hoge Colleges van Staat en het Ministerie van AZ;
- De huisvesting van het Koninklijk Huis, voor zover vallend onder de verantwoordelijkheid van de Staat;
- Het beheer en onderhoud van de monumenten die aan het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) zijn toevertrouwd en die naar hun aard niet geschikt zijn voor de huisvesting van rijksdiensten;
- De doelmatige uitvoeringspraktijk van de Rijkshuisvesting binnen de wettelijke en afgesproken kaders.

Daarnaast wordt in artikel 9 aangegeven dat de Minister van BZK als uitvoerder op het terrein van Rijksvastgoed verantwoordelijk is voor:

- Het (privaatrechtelijk) beheer van onroerende zaken die aan de Staat toebehoren dan wel zijn toevertrouwd, een en ander voor zover de verantwoordelijkheid voor dat beheer niet bij of krachtens de wet bij een of meer andere ministers is gelegd;
- De vertegenwoordiging namens het Rijk bij gebiedsontwikkelingsprojecten waarbij meervoudige Rijksdoelstellingen aanwezig zijn. Ook hierbij wordt gestreefd naar een optimale inzet van (overtollige) Rijksactiva en/of financiële bijdragen van het Rijk;

### 2.2 De activiteiten van het Rijksvastgoedbedrijf

De activiteiten van het RVB vinden plaats in opdracht van het ministerie van BZK of op verzoek van de gebruikers. De SG-BZK vertegenwoordigt de minister in de rol van eigenaar en opdrachtgever. De DG-Rijksvastgoedbedrijf is opdrachtnemer. Namens de minister van Binnenlandse Zaken vervult de SG-BZK de rol van eigenaar, opdrachtgever en kadersteller richting het RVB. De opdrachtnemer is de DG Rijksvastgoedbedrijf.

De Staat is eigenaar van het Rijksvastgoed. Het Rijksvastgoedbedrijf is belast met het beheer van een bijzonder type vastgoed. Het RVB verstrekt opdrachten aan de markt om haar onderhoud- en investeringsactiviteiten uit te voeren.

Het RVB zorgt ook voor ingebruikgeving en vervreemding van (overtollige) onroerende zaken van andere ministeries. Voor zover er op basis van de huidige begrotingsregels van het kabinet sprake is van een generieke middelenafpraak met een Minister, wordt de opbrengst uit ingebruikgeving en/of vervreemding door de betreffende Minister begroot en verantwoord op de eigen begroting.

### 2.3 Financiële omvang van de activiteiten

Het ministerie van Binnenlandse zaken verantwoordt de activiteiten op artikel 9 in haar rol als budgethoudend departement (BZK/FEZ-lijn). De aard van de verantwoording van de uitgaven is in de loop der tijd gewijzigd van financiering op

basis van voorschot en afrekening naar een financiering door middel van de gebruiksvergoeding.

De jaarlijks gerealiseerde budgetten in de periode van de beleidsdoorlichting zijn als volgt:

X€1.000.000	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Uitgaven						
9.1 Doelmatige Rijkshuisvesting	118,4	67,4	44,7	49,0	56,2	51,6
9.2 Beheer Materiële activa	102,5	100,1	60,6	68,5	65,5	71,3

Aan de ontvangstenzijde kent het artikel de volgende instrumenten:

X €1.000.000	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ontvangsten	161,9	390,8	134,3	224,4	127,7	169,8
Zakelijke lasten	26,7	29,2	3,3	3,3	3,3	3,3
Ingebruikgeving	59,3	73,7	64,7	60,4	50,7	50,0
Vervreemding	19,3	16,1	18,7	69,5	9,3	7,3
Generale ontvangsten*	24,2	3,8	45,5	88,8	6,9	96,8
Afrekening voorschotten (t-1)			2,1	2,4	2,5	12,4
Diversen**	32,5	241,0				

\* vanaf 2018 inclusief afrekening (t-1)

\*\* betreft o.a. afromen surplus Eigen Vermogen voormalige RGD en restitutie RVB in verband met nieuw huisvestingsstelsel.

In de volgende twee hoofdstukken worden de bijzonderheden per sub artikel uitgewerkt, wordt ingegaan op belemmerende en bevorderende factoren voor een doelmatige of doeltreffende uitvoering en waar nodig de ontwikkelingen.

### 3. Sub-artikel 9.1 Doelmatige huisvesting

#### **3.1 Inleiding en context**

Het algemene doel van de doelmatige huisvesting is de instandhouding en ingebruikneming van het type vastgoed dat vanuit sub-artikel 9.1 wordt gefinancierd. Het gaat hier om vastgoed dat in gebruik is bij de Hoge Colleges van Staat, het Koningshuis en om monumenten met een erfgoedfunctie.

Uit de beschikbare middelen in de begroting worden rente en afschrijving, onderhoud en kleine investeringen bekostigd ten behoeve van de huisvesting van de Hoge Colleges van Staat (inclusief renovatie en tijdelijke huisvesting Binnenhof).

Krachtens de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis (artikel 4) worden drie paleizen ter beschikking gesteld aan de Koning. De uitvoering hiervan vindt plaats via de begroting van BZK. Het betreft paleis Huis ten Bosch, paleis Noordeinde en het Koninklijk Paleis te Amsterdam.

De bijdrage voor Rijkshuisvesting betreft activiteiten die betrekking hebben op bijdrage aan Rijksdoelen. De belangrijkste posten hierin zijn:

- Energiebesparing en andere duurzaamheidsthema's (Programma Groene technologieën);
- De bevordering en bewaking van de kwaliteit van de architectuur, van de stedenbouwkundige inpassing en van de beeldende kunst;

Het Programma Groene Technologieën is in deze doorlichting meegenomen en zal worden toegelicht in paragraaf 4.5.

De bijdrage voor monumenten met erfgoedfunctie is voor het beheer en onderhoud van een aantal monumenten dat naar hun aard niet geschikt is voor huisvesting van Rijksdiensten. Eveneens onderdeel van deze beleidsdoorlichting vormt de overdracht van een aantal monumenten aan de Nationale Monumentenorganisatie (NMO).

In 2016 heeft, in het kader van de agentschapsvorming van het Rijksvastgoedbedrijf en vanuit de wens om de opdrachtgeverrelaties te verduidelijken en financiering van de activiteit te vervangen door outputfinanciering, een overdracht plaatsgevonden van monumenten aan het NMO. Aan de Tweede Kamer is een evaluatie in 2021 toegezegd. Deze evaluatie valt binnen de scope van deze doorlichting.

#### **Kenmerken van de vastgoedportefeuille**

Het vastgoed dat in gebruik is bij de Hoge Colleges van Staat, de paleizen en de monumenten met een erfgoedfunctie, kenmerken zich door het bijzondere karakter.

Deze kenmerken zijn:

- Het specialistische en monumentale karakter van het vastgoedobject maakt dat in vergelijking met bijvoorbeeld een kantoorpand vrijwel niets standaard is. Standaard bouwtechnische oplossingen zijn veelal niet mogelijk vanwege de cultuurhistorische en monumentale waarde van de panden, waarbij het tegelijkertijd ook lastig is mee te bewegen met de hedendaagse technische duurzaamheidsoplossingen (zoals energiebesparing). Het type panden vraagt bij sommige van dit soort objecten om specifieke restauratieve kennis;
- De hoofdfunctie van deze panden is naast de reguliere kantoorfunctie de toepassing in "bijzonder gebruik", zoals representatieve functie (paleizen),

- toegankelijkheidsfunctie (burgerontvangst Ombudsman), publieke functie (Tweede Kamer);
- De lange historie van de panden brengt met zich dat niet alle historische informatie van decennia of zelfs eeuwen terug bewaard is gebleven. De werkelijkheid wijkt in dit type panden altijd af van hetgeen in bijvoorbeeld tekeningen is opgenomen.

### **Bijzonderheden rondom de governance**

Onder de governance c.q. aansturingswijze in het kader van deze doorlichting wordt verstaan de sturing van huisvestingsactiviteiten vanuit drie met elkaar samenwerkende gelijkwaardige partijen. Afhankelijk van waaruit de sturing wordt gezien, is sprake van sturing op het niveau van een vastgoed object (relatie afnemer, dienstverlener, vastgoedeigenaar), sturing op het niveau van de organisatie van het agentschap (relatie agentschapseigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) en de politiek-bestuurlijke sturing (relatie Tweede Kamer als gebruiker, het RVB namens de staat als vastgoedeigenaar, de minister van BZK).

De wijze van aansturing vindt plaats via een sturingsdriehoek van drie partijen: Rijksvastgoedbedrijf (RVB), ministerie van BZK en de gebruiker. Elke partij hanteert een set van sturingsafspraken (zgn. "multi-level" sturing). Zo is sprake van politieke sturing door de minister<sup>3</sup>, van bestuurlijke sturing (zgn. agentschapsmodel) door BZK en publiek private sturing (contractsturing) door het RVB richting de markt. Voor een beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden wordt verwezen naar bijlage 1.

De Hoge Colleges van Staat zijn gebruikers van het vastgoed, maar vallen buiten de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken. De gebruikers hebben een autonome staatsrechtelijke positie met eigen constitutionele bevoegdheden.

In de hiernavolgende paragrafen zal per begrotingspost worden ingegaan op de doorlichtingsvraag over governance en financieringswijze.

### **3.2 Huisvesting Hoge Colleges van Staat**

Deze paragraaf gaat in op de aansturings- en financieringswijze van huisvestingsactiviteiten voor het in stand houden van vastgoedobjecten, die gebruikt worden door de Hoge Colleges van Staat.

#### *3.2.1 Invloed van de governance*

Elke Hoog College van Staat heeft een (complex van) vastgoedobject(en) ter beschikking om te gebruiken. Voor de instandhouding van deze vastgoedobjecten worden onderhoud- en investeringsactiviteiten uitgevoerd door het Rijksvastgoedbedrijf. Het Rijksvastgoedbedrijf geeft hiertoe opdrachten aan de markt.

Voor elk van de governance relaties zijn regels gesteld in een ministeriële regeling of convenant. In bijlage 1 zijn de regels toegelicht. Voor wat de politiek-bestuurlijke sturing vanuit de Tweede Kamer betreft is er recent een onderzoek door de commissie Remkes afgerond<sup>4</sup>. De complexiteiten bij deze vorm van sturing op dit project vallen buiten de scope van dit onderzoek.

---

<sup>3</sup> Ministeriële verantwoordelijkheid, een ongevraagd advies van de afdeling Advisering, Raad van State, juni 2020

<sup>4</sup> Tweede Kamer brief d.d. 9 juli 2021, Reflectie Governance Project Renovatie Binnenhof, Johan Remkes

In het kader van de agentschapsvorming van het Rijksvastgoedbedrijf is in de begroting 2017 gemeld dat het noodzakelijk is dat er sprake is van duidelijkere opdrachtgeverrelaties, waarbij genieten, beslissen en betalen meer in één hand liggen. Doordat deze gewenste situatie ultimo 2020 nog niet is gerealiseerd doen zich in de praktijk complicaties voor, waarop hieronder verder zal worden ingegaan.

#### *3.2.1.1 Impact van complicerende factoren*

De respondenten geven aan dat ze in de praktijk voor wat betreft de wijze van aansturing de volgende complicerende factoren met een hoge impact als belemmerend hebben ervaren bij het realiseren van onderhouds- en/of investeringsactiviteiten.

#### **Afbakening van eigenaar- en gebruikerszaken behoeft actualisatie**

Als gevolg van technologische ontwikkelingen (o.a. 'smart buildings', digitalisering) zijn zaken, die voorheen tot het primaire proces van de gebruiker behoorden, onderdeel gaan uitmaken van gebouw gebonden zaken (o.a. beveiliging, duurzaamheid). De relatieve impact hiervan is groot. De ontwikkelingen leiden tot discussies over taken en verantwoordelijkheden tussen gebouweigenaar en gebruiker met gevolg langere doorlooptijd en klantontevredenheid. Het vertraagt een voortvarende uitvoering door het RVB.

#### **Een lange termijn agenda ontbreekt waardoor het spanningsveld tussen behoud van monumentale waarde en investeringsambities niet kan worden opgelost**

De monumentale waarde van de vastgoedobjecten brengt uitdagingen met zich mee voor het realiseren van investeringsambities op het gebied van bijvoorbeeld beveiliging en verduurzaming. Het spanningsveld ontstaat tussen gebruiker (de wens te voldoen aan Rijksdoelen) en de opdrachtnemer, wat kan binnen de beschikbare middelen zonder afbreuk te doen aan de monumentale waarde. De impact op de uitvoering is groot omdat bij elke investering deze afweging moet worden gemaakt. Een lange termijn agenda moet dan ook worden voorzien van een lange termijn begroting en realistische budgetplanning.

#### **Er is geen kadersteller voor deze groep van gebruikers.**

Er is geen kadersteller voor deze groep van gebruikers die een doorvertaling maakt van de wettelijke regels en de gezamenlijke huisvestingswensen. De urgentie van een investering wordt per individuele HoCoSta afgewogen, afhankelijk van de invloed en zeggenschap die elke gebruiker afzonderlijk heeft. Dit komt voort uit het gegeven dat de Hoge Colleges van Staat een onafhankelijke positie hebben binnen het Staatsbestel en vanuit deze onafhankelijke rol de discussies over de urgentie en wenselijkheid van huisvestingsinvesteringen benaderen.

#### **De gebruiker is genietter, echter de gebruiker is niet degene die betaalt**

De gebruiker bepaalt de inhoudelijke wensen maar is niet degene die betaalt. De financier (c.q. budgettair opdrachtgever) stelt de financiële (on)mogelijkheden voor de (her)investeringsactiviteit vast. Er is een spanningsveld tussen gebruiker en budgettair opdrachtgever ten aanzien van wat de gebruikerswensen kosten versus wat deze bereid is te betalen. Tevens is er een spanningsveld tussen budgettair opdrachtgever en het RVB ten aanzien van wat de budgettair opdrachtgever op haar begroting wil reserveren en de financiering die het RVB nodig heeft om de investeringswens van de gebruiker in te vullen.

### 3.2.1.2 *Praktijkmaatregelen*

In de loop van de tijd heeft zich een praktijk ontwikkeld waarin een modus is gevonden om met de ervaren complicerende factoren om te gaan.

#### **Inzet van bestuurlijke competenties en meerjarenplannen werkt ondersteunend**

Respondenten geven aan dat in de huidige uitvoeringspraktijk de volgende factoren ondersteunend werken bij het realiseren van huisvestingsactiviteiten in de onderlinge relaties:

- Gezien de relatiedynamiek en het complexe omgevingsveld is de aanwezigheid van een bestuurlijke op samenwerking gerichte competentie bij de projectleiders essentieel. De samenwerking met de gebruiker moet worden gezocht en de (on)mogelijkheden van de gebruikerswensen moeten vooraf worden gecommuniceerd;
- De sturing door het RVB op het realiseren van huisvestingsopgaven vindt plaats vanuit een meerjarig instandhoudingsplan;
- De planning in een meerjarig onderhoud- en investeringsplan maakt het mogelijk om (her)investeringen te doen op een geschikt moment in een passende omvang;
- Duurzaamheidsmaatregelen kunnen worden gerealiseerd wanneer de vastgoedadviseur een kans ziet deze mee te nemen in een reguliere onderhoud- of (her)investeringsactiviteit.

#### **Norm voor behoud van de monumentale waarde maakt (on)mogelijkheden voor verduurzaming inzichtelijk.**

Als aanvullende maatregel wordt de norm voor behoud van de monumentale waarde genoemd. Zoals bij veel monumenten geldt ook voor deze monumenten dat er een spanningsveld bestaat tussen duurzaamheid en behoud van monumentale waarde. Door het stellen van een minimumnorm ten aanzien van het behoud van de monumentale waarde van het vastgoedobject kan het RVB richting de gebruiker of beleidsbepaler expliciteren wat de (on)mogelijkheden zijn voor het wel of niet invullen van de duurzaamheidswens.

### 3.2.1.3 *Verbetermaatregelen*

De voorgestelde verbetermaatregelen betreffen de eigendomslijst, een norm voor behoud van de monumentale waarde, de lange termijn investeringsagenda en de kaders voor urgentiebepaling.

#### **Actualisatie eigendomslijst**

De bestaande wederzijds goedgekeurde afspraken over gebouw- en installatie zaken die tot de verantwoordelijkheid van gebruiker dan wel tot de vastgoedeigenaar behoren zijn gedateerd (1991). In de loop van de jaren zijn door technologische ontwikkelingen tal van zaken meer gebouw gebonden geworden. Een voorstel voor aanpassing van deze lijst is opgesteld en zal met de gebruiker worden afgestemd.

#### **Opstellen van een lange termijn investeringsagenda**

Om meer voorbereid te zijn op de energietransitie is het opstellen van lange termijn investeringsagenda tussen opdrachtgever (BZK-DG-lijn), gebruiker (HoCoSta) en opdrachtnemer (RVB), waar een routekaart duurzaamheid deel van uitmaakt. Zo ontstaat een gemeenschappelijk gedragen beeld over de lange termijn investeringen die nodig zijn (o.a. voor instandhouding en het gebruik).

#### **Kadersteller voor urgentiebepaling**

Het ontbreekt aan een kader voor urgentiebepaling over de portefeuille van de HoCoSta's als geheel. Door het aanstellen van een beleidsmatige kadersteller, die



een urgentiemethode ontwikkelt, en die aan de hand daarvan aangeeft welke investering in de tijd met welk tempo moet plaatsvinden, wordt de prioriteitstelling op de juiste plek gelegd.

### 3.2.2 *Invloed van de financieringswijze*

#### **Financiering door middel van gebruiksvergoeding**

In 2010 is de overgang ingezet van financiering door middel van een voorschotverlening en -afrekening van het onderhoud en investeringen naar een systematiek waarbij de gebruiksvergoeding volgens het baten/lasten stelsel wordt berekend en deze op de begroting wordt verantwoord.

De hoogte van de gebruiksvergoeding wordt bepaald door de gedane (her)investeringen (door middel van rente en afschrijvingen, uitgesmeerd over de levensduur) en – middels een opslag per m<sup>2</sup> gebruikt vastgoed – voor onderhoud, apparaatskosten RVB en de zakelijke lasten. Het RVB past de gebruiksvergoeding aan bij wijzigingen (bijvoorbeeld bij meer/minder bruto vloeroppervlakte of verhuisbewegingen) en de jaarlijkse tariefsaanpassing per 1 januari.

Daarnaast zijn er kleine aanschaffingen en gebruikerszaken die als bedrag ineens ten laste van het budget worden gebracht.

#### 3.2.2.1 *De impact van complicerende factoren*

Nagenoeg alle complicerende factoren hebben ook een hoge impact op het doen van huisvestingsactiviteiten. Immers de activiteiten worden sterk afhankelijk gesteld van het beschikbaar gestelde en gereserveerde bedrag in de begroting. Het kasbedrag is bepalend voor de activiteit (taakstellend budget) en niet de bedrijfseconomische afweging (meerjarige levensduur, onderhoud versus investering, terugverdientijd etc.) zoals in een baten-lasten stelsel gebruikelijk is. Met de invoering van de verrekening via de gebruiksvergoeding is een deel van de impact opgevangen.

De systematiek van de gebruiksvergoeding is een ingroeimodel. Dit betekent dat in de berekening van de gebruiksvergoeding alleen de investeringen zijn meegenomen die vanaf 2010 zijn gedaan. Voor (her)investeringen die sinds 2010 nog niet hebben plaatsgevonden moeten aanvullende kasgelden worden gereserveerd in de begroting omdat de gebruiksvergoeding (nog) niet het niveau van de integrale kostprijs heeft bereikt. Dit betekent dat de complicerende factoren ook in de komende periode nog aanwezig zullen zijn, zij het in afnemende mate.

#### 3.2.2.2 *Praktijkmaatregelen*

De volgende maatregelen worden in de praktijk bij het financieren van huisvestingsactiviteiten nog toegepast:

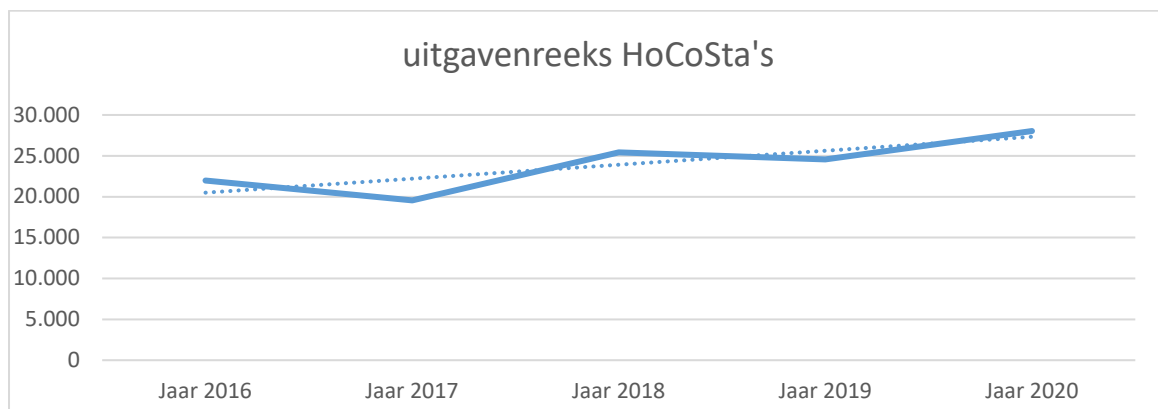
#### **Bijstelling van de begroting als gevolg van verhoging van de gebruiksvergoeding ten behoeve van herinvesteringen**

Een verhoging van de gebruiksvergoeding vindt op moment van noodzakelijk geachte (her)investering plaats voor die delen van de gebouw- en installatiegebonden zaken, die van vóór het jaar 2010 dateren of waarvan over de volledige levensduur nog niet is afgeschreven. Ook is er een verhoging nodig als er sprake is van (aanvullende) duurzaamheidsinvesteringen of een prijs- en/of bouwkostenstijging die niet eerder in de vergoeding was opgenomen.

### 3.2.3 Toelichting uitgavenreeks

De uitgaven over de evaluatieperiode vertonen het volgende verloop:

**X 1.000 Euro**



Bron: jaarverantwoordingen

Er is sprake van een licht opgaande trendlijn (stippellijn).

De systematiek van financiering door middel van een gebruiksvergoeding is een ingroei systematiek. De stijging is te verklaren als gevolg van gerealiseerde (her)investeringen, die in de gebruiksvergoeding zijn opgenomen. Fluctuaties worden veroorzaakt door kas afrekeningen van kleine investeringen en gebruikerszaken.

### 3.2.4 Beantwoording sub-vraag 2: aansturings- en financieringswijze

*Is de governance i.c. de aansturingswijze voor huisvesting van de Hoge Colleges van Staat ondersteunend aan de uitvoeringspraktijk?*

**Antwoord: De aansturingswijze ondersteunt de praktijk als de rollen in de besturing (opdrachtgever, opdrachtnemer, agentschapseigenaar) en in de feitelijke uitvoering (gebruiker, dienstverlener en vastgoedeigenaar) met elkaar en rol overstijgend willen samenwerken. Als gestuurd wordt op datgene wat in afspraken is vastgelegd treden complicerende factoren op.**

Zoals in voorgaande paragrafen aangegeven zijn er meerdere afspraken over hoe de sturingsrelaties zijn ingeregeld voor de met elkaar samenwerkende rollen. Respondenten ervaren dat de set van aansturingregels complicerend uitwerkt in de praktijk. Complicerende factoren zijn bijvoorbeeld de rolduidelijkheid (wat valt er wel of niet onder een rol is niet altijd voor alle betrokkenen helder) en het rolonderscheid in de praktijk (in welke hoedanigheid treedt een SG, Hoge College van Staat, RVB op: als opdrachtgever, opdrachtnemer, eigenaar, kadersteller, etc.).

In de loop van de tijd heeft zich een praktijk ontwikkeld waarin een modus is gevonden om met de ervaren complicerende factoren om te gaan. De in de praktijk getroffen maatregelen helpen om de impact van de complicerende factoren te doen verminderen. De maatregelen die op termijn de wijze van aansturing kunnen verbeteren zijn:

- het actualiseren van de eigendomslijst van zaken die tot de verantwoordelijkheid van de vastgoedeigenaar behoren en zaken die behoren tot de verantwoordelijkheid

van de gebruiker. De afspraken van gebouw- en installatiezaken die tot de vastgoedeigenaar dan wel tot de gebruiker behoren zijn gedateerd (Regeling Taakverdeling Rijkshuisvesting 1991). Door technologische ontwikkelingen zijn in de loop van de tijd meer zaken gebouw gebonden geworden.

- Om voorbereid te zijn op de energietransitie is een meer lange termijn (15 tot 30 jaar) investeringsagenda nodig, die zowel door de gebruiker, BZK als het RVB wordt ondersteund;

- het stellen van kaders voor urgentiebepaling van (duurzaamheid)investeringen en de gevolgen daarvan voor de gebruiksvergoeding bepalen. Toelichting: de hoogte van de gebruiksvergoeding wordt nu bepaald door het verwachte onderhoud en investeringen voor zover deze wettelijk gezien noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld storingen, vervanging etc.). Voor aanvullende eisen, bijvoorbeeld investeringen vanuit de doelstelling van duurzaamheid, is het wenselijk dat de urgentie bepaald wordt, zodat de gevolgen voor de gebruiksvergoeding kunnen worden bepaald.

*Draagt de financieringswijze via de begroting van BZK (artikel 9) bij aan een doelmatige en doeltreffende uitvoering?*

**Antwoord: De belemmeringen die samenhangen met de financieringswijze via de begroting van BZK zijn door de invoering van de gebruiksvergoeding grotendeels ondervangen. De gebruiksvergoeding is een ingroeimodel. Dit betekent dat tot het moment dat de gebruiksvergoeding het niveau van de integrale kostprijs heeft bereikt, de complicerende factoren nog aanwezig zullen zijn, zij het in afnemende mate.**

Een financiering door middel van een gebruiksvergoeding is goed toepasbaar in de praktijk. Het zorgt voor rust en stabiliteit op het begrotingsartikel. De kasuitputting op begrotingsartikel 9 is niet afhankelijk van het jaar waarin de investering wordt gepleegd. Wijzigingen in het tempo van onderhoud en investeringen leiden niet tot grote schommelingen op het begrotingsartikel.

Nagenoeg alle complicerende factoren die door de respondenten werden ervaren als gevolg van de vroegere financieringswijze worden in beginsel weggenomen door de overgang naar financiering door middel van een gebruiksvergoeding. In bijlage 3 worden deze factoren, de impact die zij hebben op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering en de maatregelen die zijn genomen om de impact te beperken toegelicht.

### **3.3 Paleizen**

#### *3.3.1 Wijze van aansturing*

Krachtens de Wet Financieel Statuut van het Koninklijk Huis worden aan de Koning drie Staatspaleizen (paleis Huis ten Bosch, het Koninklijk Paleis op de Dam te Amsterdam en paleis Noordeinde) om niet ter beschikking gesteld. De Staatspaleizen zijn rijksmonumenten.

Het beschikbaar stellen en in gebruik geven van de huisvesting is een taak<sup>5</sup> van het RVB. De financiering van de huisvesting van de paleizen verloopt via artikel 9 van het begrotingshoofdstuk VII van het ministerie van BZK.

Met de Tweede Kamer is (bij de begrotingsbehandeling in 2015) afgesproken dat de jaren voorafgaande aan grootschalig onderhoud of renovatie de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de planning van de onderzoeken voor/van renovatie. Dat is

---

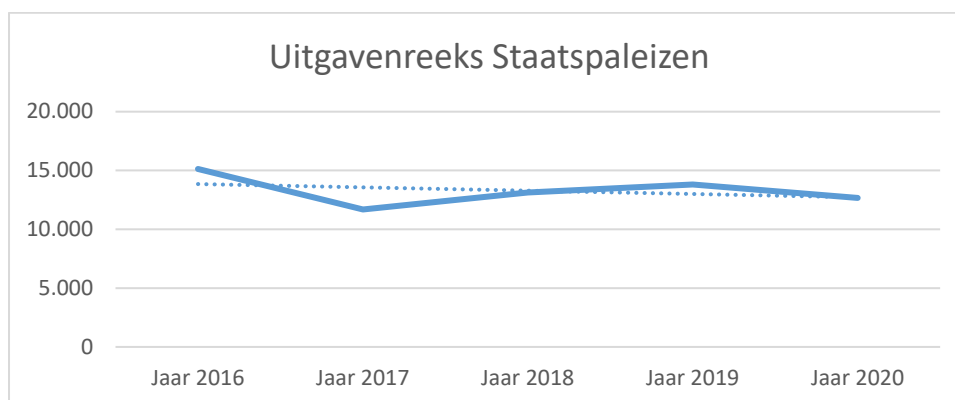
<sup>5</sup> Taak Besluit Rijksvastgoedbedrijf

in de afgelopen doorlichtingsperiode gebeurt voor Paleis Huis ten Bosch en Paleis op de Dam.

### 3.3.2 Financieringswijze

De wijze van financiering is gebaseerd op een gebruiksvergoeding, die dient als dekking voor afschrijvingen, rente. Opslagen voor onderhoud, zakelijke lasten en apparaat vormen eveneens onderdeel van de gebruiksvergoeding. De investeringen worden door de opdrachtnemer, i.c. het RVB, gefinancierd door middel van de leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën. Deze wijze van financieren bevordert de voorspelbaarheid van toekomstige uitgaven op de begroting. In een meerjarenplanning is in de begroting inzichtelijk gemaakt wanneer voor de drie Staatspaleizen onderzoek naar groot onderhoud/renovatie zal worden uitgevoerd en wanneer groot onderhoud noodzakelijk moet worden uitgevoerd (bron: 34 300 XVIII nr. 45).

**X 1.000 Euro**



Bron: jaarverantwoordingen

In de jaren tot 2018 zijn de voorbereidingen getroffen voor grootschalig onderhoud van Huis ten Bosch en Paleis op de Dam door het doen van onderzoek. In 2019 heeft de Koning intrek genomen in Huis ten Bosch.

Uit de toelichting op de jaarverslagen van de afgelopen jaren blijkt dat de totale omvang van het budget bestaat uit de volgende onderdelen:

- een vergoeding voor de afschrijvingen en rente van investeringen vanaf 2010 tot nu toe die gefinancierd zijn door middel van de leenfaciliteit (circa 35%);
- een vergoeding voor regulier onderhoud (circa 45%) Hiervoor worden de technische installaties onderhouden en – indien zij aan het einde van hun technische levensduur zijn – vervangen, worden storingen verholpen en worden gebouwen geschilderd, onderhouden en hersteld. Evenzo worden terreinen onderhouden en hersteld. Voor het onderhoud aan de paleizen geldt, vanwege het veelal monumentale en representatieve karakter van de objecten, een hogere norm dan voor kantoren;
- een vergoeding voor kleine investeringen (circa 20%). Dit betreft kleinere investeringen op basis van wet- en regelgeving (o.a. brandveiligheid) en kosten voor kleinere aanpassingen. Ook voor latere jaren zijn deze middelen nodig, omdat gebouwen structureel beheerd moeten worden, er langdurig wordt afgeschreven en er rente wordt betaald op de leningen door het RVB.

### 3.3.3 *Beantwoording sub-vraag 2: aansturings- en financieringswijze*

Voor de beantwoording van de sub vraag wordt verwezen naar de beantwoording zoals die zijn opgenomen in paragraaf 3.2.4.

## 3.4 **Monumenten met een erfgoedfunctie**

### 3.4.1 *Inleiding*

Na de overdracht in januari 2016 van monumenten aan de Nationale Monumentenorganisatie (zie verder paragraaf 3.4.6.) heeft het Rijksvastgoedbedrijf de instandhoudingsplicht van een nog beperkt aantal monumenten met een erfgoedfunctie, zonder huisvestingsfunctie. Het RVB zet zich in voor het bevorderen van de gebruiksmogelijkheden en verhuurbaarheid van de resterende monumenten.

In de evaluatieperiode 2016 tot en met 2020 is de portefeuille van monumenten met erfgoedfunctie verder afgenomen. De mogelijkheden voor het bevorderen van gebruik en verhuurbaarheid zijn gezien de aard van de resterende monumenten met erfgoedfunctie beperkt. In verband hiermee zijn in de begroting vanaf 2018 geen prestatie-indicatoren meer opgenomen.

Het instandhoudingsbeleid voor monumenten met erfgoedfunctie is ten opzichte van het jaar 2016 hetzelfde gebleven, waarbij de opgave relatief gering is als gevolg van de verdere verkleining van de portefeuille van monumenten met erfgoedfunctie in de evaluatieperiode.

### 3.4.2 *Wijze van aansturing*

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ervaren belemmeringen in de aansturingswijze en de maatregelen die daarbij getroffen zijn in de praktijk om de impact van de belemmeringen te verkleinen.

### **Impact van ervaren belemmeringen op instandhouding is gering**

Respondenten geven aan de volgende belemmeringen te ervaren:

- Monumenten met erfgoedfunctie zijn lastig te verduurzamen. Als er al sprake is van een gebruik (bijvoorbeeld een dienstwoning) dan kan verduurzaming aan de orde zijn, echter wel binnen de omgevings- en bouwtechnische mogelijkheden die er zijn. Als er zich een kans voordeel heeft in de evaluatie periode verduurzaming plaatsgevonden;
- Het type object heeft een monumentale waarde die zich lastig verhoudt tot het doen realiseren van duurzaamheidsmaatregelen vanwege de bescherming van de monumentale waarde.

### **De randvoorwaarden en expertkennis zijn afdoende om belemmeringen in de staande praktijk op te lossen**

De impact van het ontbreken van beleidskaders op de uitvoeringspraktijk is gering. Respondenten geven terug dat zij de ruimte die ze hebben goed kunnen invullen om onderhoud- en investeringsactiviteiten te realiseren. Daarbij geven ze aan dat rekening moet worden gehouden met de randvoorwaarden die ze meekrijgen vanuit de omgevingswet, de adviezen van het Atelier Rijksbouwmeester en restaurateurs uit de markt en wat er aan kasgeld op het begrotingsartikel beschikbaar is. Respondenten geven ook aan dat voor het behoud van de monumentale waarde per huisvestingsactiviteit wordt afgewogen of de maatregelen voor monumentaal behoud gecombineerd kunnen worden met duurzaamheidsmaatregelen.

### 3.4.3 *Financieringswijze*

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ervaren belemmeringen in de financieringswijze en de daarbij getroffen maatregelen.

**Sturing op kas en een taakstellend kasbudget belemmeren de uitvoering**

Respondenten noemen de volgende belemmerende factoren in de manier waarop de activiteiten zijn gefinancierd:

- Het jaarbudget is vast waardoor in de besteding op de projecten over-uitputting kan ontstaan. Door een goede programmering van de projecten en planning kan dit risico worden verkleind.
- Voor investeringsactiviteiten is het kasbudget taakstellend en stelt daarmee tegelijkertijd grenzen aan de ambities voor bijvoorbeeld duurzaamheidsactiviteiten.

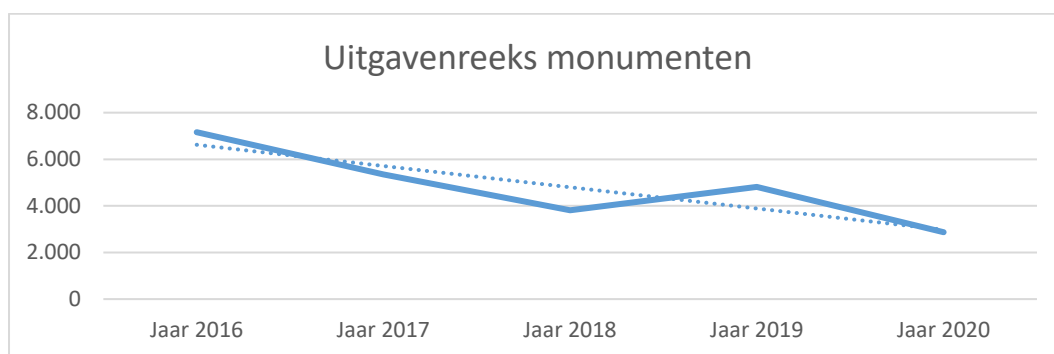
**Juiste programmering en planning van onderhoudsactiviteiten verminderen de belemmeringen in de wijze van financieren**

Door de afname van de portefeuille monumenten met erfgoedfunctie worden er minder belemmeringen in de praktijk ervaren. Door goed te programmeren en te plannen is het mogelijk te sturen op onderhoud- en investeringsactiviteiten binnen het beschikbaar gestelde kasbudget. In het enkele geval waar sprake is van een gebruiker wordt de samenwerking gezocht voor financieringsoplossingen.

**3.4.4 Toelichting uitgavenreeks**

De uitgaven over de evaluatieperiode vertonen het volgende verloop:

**X 1.000 Euro**



Bron: jaarverantwoordingen

In het jaar 2017 is Paleis Soestdijk verkocht en is de portefeuille van monumenten met erfgoedfunctie verder afgenomen. In 2019 is een herinvestering gedaan in park Doorn. Van de overgebleven monumenten is sprake van een stabiele reeks van uitgaven ten behoeve van de onderhoud- en instandhoudingsplicht van het RVB van de nog resterende monumenten met erfgoedfunctie.

**3.4.5 Beantwoording sub-vraag 2: aansturings- en financieringswijze**

*Is de governance i.c. de aansturingswijze voor de monumenten met erfgoedfunctie ondersteunend aan de uitvoeringspraktijk?*

**Antwoord: in de praktijk kent elk monument een eigen op maat toegesneden aansturingwijze.**

De aansturingswijze is afhankelijk van het type monument en het type gebruiker. De ervaren belemmeringen in de uitvoeringspraktijk in de wijze waarop onderhoud- of investeringsactiviteiten worden aangestuurd hebben een geringe impact op de realisatie van die activiteiten.

Het merendeel van de monumentcomplexen met erfgoedfunctie is in 2015 afgestoten aan het NMo. Wat overgebleven is, is een enkel complex en een beperkt aantal monumenten (zoals een brug, een gedenknaald), die deel uitmaken van een monumentencomplex.

Voor de resterende monumentcomplexen die nog in beheer zijn van de Staat, is sprake van privaat- of geen gebruik. De private gebruiker is veelal een rechtspersoon met een eigen governance structuur (beheerstichting, raad van toezicht), vergelijkbaar met die van de Nationale Monumentenorganisatie (NMo) (zie paragraaf 3.4.6. Externe evaluatie NMo).

*Draagt de financieringswijze via de begroting van BZK (artikel 9) bij aan een doelmatige en doeltreffende uitvoering?*

#### **De financiering vindt plaats door middel van jaarbedrag of bedrag ineens**

De erfgoed monumenten worden per onderhoud- of investeringsactiviteiten via de kas gefinancierd. De noodzakelijk geachte activiteiten worden als een project op jaarbasis gefinancierd op basis van een bestedingsplan. Dit project wordt jaarlijks afgerekend. De activiteiten zijn gelijkmatig in de tijd geprogrammeerd zodat sprake is van een stabiele kasreeks voor wat wettelijk gezien noodzakelijk is voor de instandhouding en het gebruik. Dit draagt bij aan de doelmatigheid. Voor het enkele geval dat er een majeure investering nodig is boven de vaste kasreeks, wordt deze door middel van een kasbedrag ineens via de begroting gefinancierd.

#### *3.4.6 Externe evaluatie Nationale Monumenten Organisatie*

In 2016 is door het Rijks Vastgoed Bedrijf (RVB) een pakket van 29 monumenten overgedragen aan de NMo. Doel van de eigendomsoverdracht was het beheer en de instandhouding van de monumentencomplexen die niet meer worden ingezet voor de primaire taken over te laten aan een professionele monumentenorganisatie buiten de overheid.

Met de overdracht is een instandhoudingsbijdrage aan de NMo meegegeven van ruim 60 miljoen euro. Als randvoorwaarde is onder meer gesteld dat de 29 monumenten bijeen worden gehouden en dat jaarlijks een externe toets plaatsvindt op het volgen van de afspraken zoals deze in de koopovereenkomst zijn vastgelegd (Tweede Kamerbrief, vergaderjaar 2014-2015, 32156 nr.60), waaronder het bijeenhouden van het pakket aan monumenten en het bijeenhouden van de instandhoudingsbijdrage.

Aan de Tweede Kamer is op 19 november 2015 (TK-brief 32.156 nr. 66) een evaluatie toegezegd door de minister van BZK. Deze evaluatie van de NMo wordt nu uitgevoerd door de Auditdienst Rijk (ADR). Het eindrapport van deze evaluatie zal separaat aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Uit een eerste concept tussenrapportage van de ADR komen de volgende observaties naar voren:

*Op basis van inspecties, uitgevoerd door de Stichting Monumentenbeheer (SMB) of door externe organisaties, blijkt dat de kwaliteitstoestand van de monumenten (bouwkundige staat) in de loop der jaren is verbeterd en redelijk tot goed kan worden genoemd. Op basis van documenten zoals jaarverslagen en bijhorende accountantsverslagen van 2016-2019, blijkt dat de NMo en de SMB er financieel goed voor staan.*

Er is geen financieringsrelatie meer vanuit begrotingsartikel 9.1 met het NMo. Het NMo kent zelf een andere (private) financieringsstructuur. In de evaluatie van de ADR zal een beoordeling van de algemene financiële situatie van het NMo worden meegenomen bij de beoordeling van de financieringswijze.

### 3.5 Programma Groene Technologieën

#### 3.5.1 Inleiding

Het programma Groene Technologie is oorspronkelijk gestart (Kabinet Balkenende IV) om de doelstellingen van het klimaatbeleid te bereiken. In de periode 2008 tot en met 2015 lag het accent op het stimuleren van innovatieve technieken (in de gebouwde omgeving) waarmee energiebesparing gerealiseerd kan worden. Vanaf 2015 heeft het programma Groene Technologie als procesdoel om proactief en trendsettend innovaties te stimuleren, die leiden tot energiebesparing, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en het sluiten van kringlopen binnen de portefeuille van het Rijksvastgoedbedrijf. Het programma ondersteunt (duurzame) innovaties binnen de ontwikkel- en renovatieprojecten van het Rijksvastgoedbedrijf. Deze initiatieven hebben een experimenteel karakter. Op basis van de opgedane ervaringen in het desbetreffende project wordt beoordeeld of de desbetreffende innovatie geschikt is voor een bredere inzet binnen de vastgoedportefeuille om het BZK-beleid te realiseren.

#### 3.5.2 Wijze van aansturing

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ervaren belemmeringen in de aansturingswijze en de lopende maatregelen om de impact van de belemmeringen op de uitvoeringspraktijk te verkleinen.

#### **Ervaren belemmeringen in de aansturingswijze**

De volgende belemmerende factoren in de aansturingswijze zijn op basis van een eerder uitgevoerde evaluatie<sup>6</sup> geïnventariseerd:

- "het ontbreken van een extern beleidsmatige opdrachtgever voor het stellen van kaders waarbinnen de pilots en experimenten van het programma plaatsvinden";
- "de afhankelijkheid voor het realiseren van het programma door een kernteam van enthousiaste mensen en de beschikbaarheid van het netwerk";
- "het delen van en verspreiden van de opgedane innovatie kennis uit pilotprojecten als 'lessons learned' ten behoeve van andere projecten is nog geen structureel gereguleerd proces".

De impact van deze belemmeringen op de uitvoering van het programma is groot. Vandaar dat het RVB na de externe evaluatie een verbeterprogramma in gang heeft gezet. De verbetermaatregelen zijn:

- het versterken van intern opdrachtgeverschap in een RVB breed overleg;
- het uitbreiden van het kernteam naar een netwerk van contacten uit het primair proces;
- de programma initiatieven en de projectplanning beter onderling afstemmen.

#### **Verbetermaatregelen verkleinen de impact van de belemmering**

Voor de legitimering van het programma is aansluiting gezocht bij een gedelegeerd opdrachtgever binnen het RVB, een RVB breed overleg. In dit overleg is een brede vertegenwoordiging van strategie- en uitvoerende directies van het RVB opgenomen. De planning en voortgang van het programma is aan dit gremium voorgelegd. Deze verbetermaatregel compenseert het ontbreken van een beleidsmatige opdrachtgever. Een andere maatregel van het verbeterprogramma betreft de meer beleidsmatige inbedding van de thema's van het programma met de innovatie agenda van het RVB. Deze agenda heeft nadrukkelijk vergelijkbare

<sup>6</sup> Bron: "Evaluatie programma Groene Technologie, Dialogic, maart 2020



thema's als het programma Groene Technologie (bijvoorbeeld duurzaamheid en vergroening), waardoor de beleidsmatige binding versterkt is.

De afhankelijkheid van de personen die betrokken zijn bij het doen realiseren van activiteiten van het programma is groot. De betrokkenen zijn veelal intrinsiek gemotiveerd om pilots tot stand te brengen. Zij bezitten vanwege hun interesse en betrokkenheid over de benodigde creativiteit om innovatie verder te brengen. De kwetsbaarheid is dat bij het wegvallen van een groep van 'believers', het programma in de vertraging kan raken of zelfs wegvallen. Om deze kwetsbaarheid te ondervangen wordt in het verbeterprogramma nadrukkelijk ingezet op de inzet van een netwerk van praktijkmensen om de thema's van het programma nadrukkelijk te koppelen aan huisvestingsactiviteiten van het primair proces.

De bedoeling is dat de programmering een vliegwiel creëert. Dat wil zeggen dat de opgedane kennis uit een experiment uitwaaiert naar andere huisvestingsactiviteiten op de hele vastgoedportefeuille van het RVB. Dat lukt via een gereguleerd proces minder, omdat je afhankelijk bent van de mogelijkheid dat een innovatie zich aandient om deze vervolgens inpasbaar te krijgen in een lopend of te starten huisvestingsproject. Het verbeterprogramma zet nadrukkelijk in op een betere afstemming van de projectenplanning met de innovatie initiatieven om zo de planbaarheid c.q. voorspelbaarheid te vergroten.

### 3.5.3 *Financieringswijze*

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ervaren belemmeringen met de huidige wijze van financiering en de wijze waarop daar in de praktijk mee wordt omgegaan.

#### **Ervaren belemmeringen zijn bijgestelde budgetuitputting, onzekerheid van de ramingen en geringe kassturing in de projecten**

Als belemmerende factoren in de financieringswijze zijn door de onderzoekbronnen genoemd:

- a. de budgetuitputting moet regelmatig worden bijgesteld omdat de beschikbaar gestelde kasbedragen (vast) niet synchroon lopen met de financieringsbehoefte vanuit het programma;
- b. het rammen van een innovatieactiviteit is lastig vanwege de onzekerheid over de omvang en de onvoorspelbaarheid van de activiteit;
- c. het aandeel van het innovatiebudget in het totale budget van een huisvestingsproject is relatief gering. Voor het totale budget wordt door de projectleiding gestuurd op resultaat (baten/lasten),

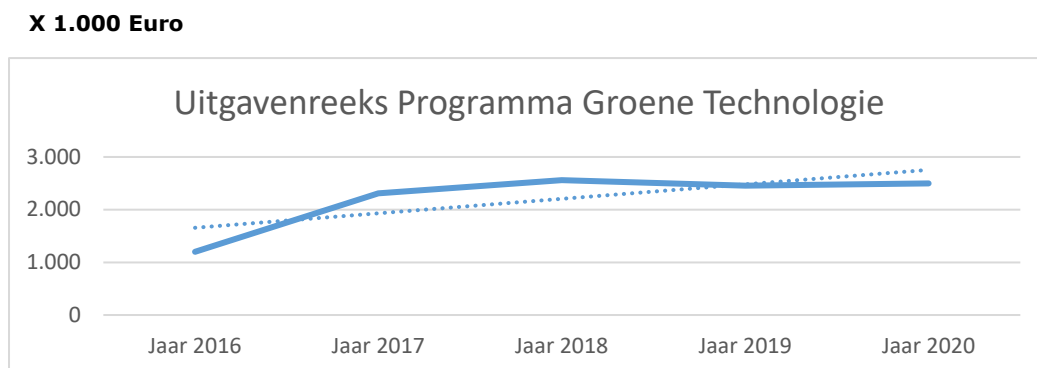
Om de impact van de belemmeringen te verminderen, zijn maatregelen genomen in de praktijk. Echter deze maatregelen kunnen de belemmeringen niet volledig wegnemen.

#### **Praktijkmaatregelen: strakke kassturing en a tempo bijgestelde ramingen**

De tussentijdse bijstellingen in de kasramingen geven de mogelijkheid om de initiële scope keuzes en experimenten tussentijds te herzien c.q. aan te passen op basis van voortschrijdende inzichten. Door in te zetten op een meerjarig financiële programmering kan de voorspelbaarheid worden vergroot. Tevens kan hierdoor beter inzicht worden verkregen in de financieringsbehoefte van het huisvestingsproject waar het experiment wordt gerealiseerd. Aandacht vanuit de projectsturing op de kasuitputting, waarvan het experiment een onderdeel is, blijft nodig. Met deze praktijkmaatregelen is een werkbare modus gevonden.

### 3.5.4 Toelichting uitgavenreeks

De uitgaven over de evaluatieperiode vertonen het volgende verloop:



Bron: jaarverantwoordingen

Daar waar in de eerste jaren nog sprake was van een onder-uitputting van het kasbudget lukt het steeds beter in de loop van de jaren de programmering van de pilots aan te laten sluiten bij het kasritme. Zowel uit de evaluatie als uit het interview volgt dat in de afgelopen jaren de budgetuitputting regelmatig moest worden bijgesteld doordat het innovatieproces minder planbaar en voorzienbaar was dan waar in een vaste kasreeks rekening mee wordt gehouden.

### 3.5.5 Beantwoording sub-vraag 2: aansturings- en financieringswijze

*Is de governance i.c. de aansturingswijze voor het programma Groene Technologie ondersteunend voor de uitvoeringspraktijk?*

**Antwoord: Vanaf 2020 is een verbeterprogramma in gang gezet die de maatregelen bevat om de aansturingswijze beter te ondersteunen.**

De aansturing van het programma is geregeld via een netwerk van relaties binnen het Rijksvastgoedbedrijf. Dit loopt goed. Het programma werkt in opdracht van een RVB breed overleg waarin de verschillende directies van het RVB zijn vertegenwoordigd. Dit overleg bewaakt dat het programma aansluit op de doelen van het RVB voor duurzaamheid en innovatie enerzijds en de realisatie van experimenten in huisvestingsprojecten anderzijds. Er is een meerjarige programmering gericht op innovatiethema's als circulariteit, digitalisering, vergroening, etc. De belemmerende factoren in de aansturingswijze hebben een geringe impact op het doen realiseren van het programma. Deze kunnen door compenserende maatregelen worden opgevangen, bijvoorbeeld door meer focus aan te brengen in de innovatie thema's, door te kiezen voor experimenten die een uitstraling hebben op de breedte van de vastgoedportefeuille van het RVB en door te werken met een flexibele planning.

*Draagt de financieringswijze via de begroting van BZK (artikel 9) bij aan een doelmatige en doeltreffende uitvoering?*

Het programma wordt gefinancierd door middel van een voorschot en afrekening op basis van gerealiseerde uren. Voor het programma was jaarlijks een bedrag van € 2,5 miljoen via de begroting beschikbaar.

**Antwoord: financieringswijze is werkbaar**

Door de jaren ervaring die is opgedaan met deze financieringswijze lukt het steeds beter om het voorschot dat jaarlijks via de begroting beschikbaar is doelmatig en doeltreffend in te zetten. Er wordt gewerkt met een financieel meerjarenplan en een jaarlijks bestedingsplan. De meerjarig ter beschikking gestelde middelen houden gelijke tred met de uitputting van de financiering vanuit het programma. In de budgetten wordt de koppeling gelegd tussen de innovatiethema's en de duurzaamheidsissues die spelen in de huisvestingsprojecten, waardoor het programma ook in financiële zin doeltreffender is geworden.

## 4 Sub-artikel 9.2: Beheer Materiële Activa

Het algemene doel van het beheer van materiële activa is het realiseren van een optimaal financieel resultaat en maatschappelijk rendement bij het verwerven, beheren, ontwikkelen en vervreemden van materiële activa van/voor het Rijk voor de realisatie van Rijksdoelstellingen, gerelateerd aan de strategische opgaven van het kabinet.

De materiële activa betreffen o.a. gronden en pachtboerderijen. Daarnaast vallen binnen dit sub-artikel ook de uitgaven en ontvangsten voor de zakelijke lasten en de opbrengsten uit de ingebruikgevingen en vervreemdingen van onroerend goed. De opbrengsten uit de verkoop van bodemmateriële en van de veilingen van huurrechten van benzinestations worden eveneens op dit sub-artikel verantwoord.

### 4.1 Onderhoud- en beheerkosten

Deze middelen zijn benodigd voor het onderhoud en beheer van de onroerende zaken (niet zijnde Rijkshuisvesting) die het RVB in beheer heeft.

Het gaat dan met name om:

- Staatsdomein het Loo
- Veenhuizen
- Pachtboerderijen
- Onderhoud en beheer van gronden.

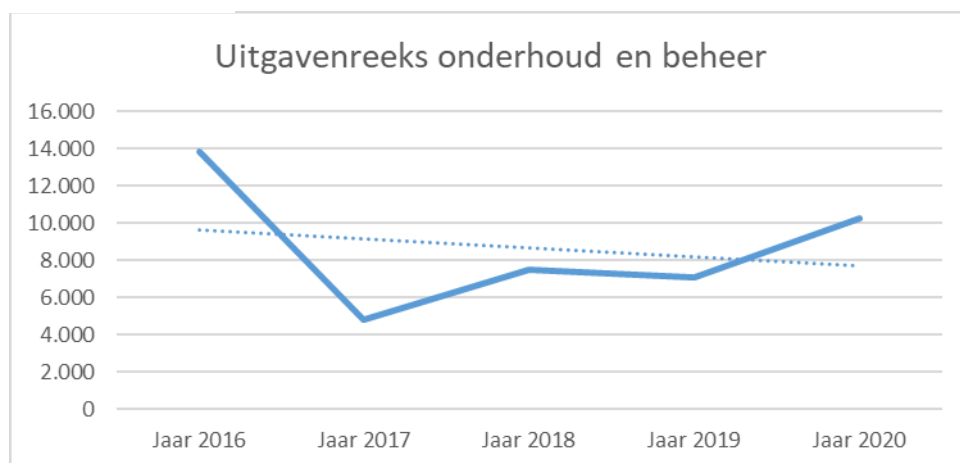
De post voor het Staatsdomein het Loo betreft de kosten van beheer en onderhoud voor dit Staatsdomein. In 2005 is een convenant afgesloten tussen de Staatssecretaris van Financiën en de rentmeester van het eigenlijke Kroondomein over het beheer van Kroondomein het Loo ten behoeve van een structurele samenwerking tussen de Staat en de rentmeester. Het streven is om aan de hand van een integraal beheersplan de continuïteit en kwaliteit van het beheer te waarborgen. Dit beheersplan loopt tot 2022. Bij akte van beheersopdracht is vastgelegd dat het beheer door Kroondomein wordt uitgevoerd. Aan de hand van een jaarlijks in te dienen bestedingsplan wordt het saldo van uitgaven en ontvangsten aan het RVB gefactureerd.

Veenhuizen is een complex van meerdere objecten (de oude Veenkoloniën) dat in eigendom van de Staat is<sup>7</sup>. Het onderhoud en beheer van deze objecten komt ten laste van deze post.

Het gaat bij onderhoud en beheer van gronden om geliberaliseerde pachtgronden die maximaal 6 jaar zijn verpacht en om kleine stroken die bij toewijzing van eigendom in het verleden buiten de boot zijn gevallen (bijvoorbeeld dammen tussen percelen of houtwallen tussen percelen of langs wegen). De activiteiten omvatten o.a. aanbrengen drainage, egalisatie, walbeschoeiing, snoeiwerk. Getracht wordt om de eigendom van dergelijke stroken zoveel mogelijk over te dragen aan gemeenten en provincies.

---

<sup>7</sup> Verkocht op 21 april 2021 aan een consortium (bron: Biedboek.nl)

**X 1.000 Euro**

Bron: jaarverantwoordingen

Naast de reguliere bijdrage voor de pachtboerderijen van € 0,6 mln. is in 2020 door BZK € 4,6 mln. aan extra middelen beschikbaar gesteld om de kosten van de meest urgente gevallen van achterstallig onderhoud te dekken (jaar 2018: bijdrage van € x 1.000 circa € 0,6 mln.; jaar 2019: bijdrage circa € 1,3 mln. voor asbestsanering). De extra bijdrage 2020 is onderdeel van een meerjarig herstelprogramma van € 37,5 mln. In paragraaf 4.1.2 wordt hierop ingegaan. Aangezien dit de meest omvangrijke sub-post is wordt in de hiernavolgende paragrafen deze met name nader belicht.

#### 4.1.1 Invloed van de huidige governance

**Pachtboerderijen:**

De pachtboerderijen (130) zijn in feite een economisch en technisch verouderde voorraad met achterstallig onderhoud. De aanstuwingswijze heeft in het verleden tijdig onderhoud niet voldoende geborgd.

Er is in 2020 door het RVB een meerjarig programma opgezet om het achterstallig onderhoud te adresseren en het onderhoud en beheer van de pachtboerderijen in te bedden in de reguliere RVB-processen. Gebleken is dat uit de pacht dossiers niet eenvoudig is vast te stellen wat de onderhoudsplicht van het RVB inhoudt. Dit zal per pacht dossier worden vastgesteld en vastgelegd

Door het beter verankeren van het beheer van dit onroerend goed in RVB-processen en het in gang zetten van een herstelprogramma zijn deze effecten door het RVB geadresseerd.

In de governance van de gronden zijn in deze doorlichting geen bijzonderheden aangetroffen.

#### 4.1.2 *Invloed van de financieringswijze*

Pachtboerderijen:

In de afgelopen periode waren de pachtopbrengsten van de hoeves € 1,6 mln. per jaar waarvan € 0,6 mln. voor beheer en onderhoud beschikbaar werd gesteld en € 0,1 mln. voor de apparaatskosten van het RVB. Dit was onvoldoende. Om deze reden zijn in de jaren 2018 tot en met 2020 extra middelen vrijgemaakt.

In 2020 is een overdracht van de pachtboerderijen in gang gezet naar het baten/lasten stelsel van het RVB zodat de kosten van investeringen over meerdere jaren kunnen worden verdeeld. De kosten voor het herstelonderhoud van de pachtboerderijen zijn geraamd op € 37,5 mln. Het RVB ontvangt van BZK voor de uitvoering van het herstelprogramma € 31 mln. om kostendekkend te kunnen opereren. In de nieuwe situatie blijft BZK (Sg BZK) de opdrachtgever. De financieringswijze volgens het batenlasten stelsel zal naar verwachting in de toekomst beter bijdragen aan een doelmatige uitvoering

#### 4.1.3 *Bijdrage aan Rijksdoelen*

Het RVB werkt aan een strategie voor de pachtboerderijen waarin de gemaakte keuzes, ook wat betreft energiezuinigheid en duurzaamheid, worden vastgelegd. Duurzaamheid en energiezuinigheid zijn wel een grote uitdaging omdat de pachtboerderijen een economisch en technisch verouderde portefeuille zijn. De vraag moet daarbij eerst worden beantwoord welke kwaliteit van staat van onderhoud economisch haalbaar is. Een complicerende factor is daarnaast dat in de pachtwetgeving bepaald is dat voor het aanbrengen van verbeteringen een verhoging van de pacht is toegestaan. De pachter moet hiervoor wel toestemming geven.

#### 4.1.4 *Beantwoording sub-vraag 2: aansturings-en financieringswijze*

Zowel de governance als de wijze van financiering zijn een belemmerende factor geweest in de uitvoering van het beheer en onderhoud van de pachtboerderijen. De overdracht van de pachtboerderijen naar het RVB, het overeengekomen herstelprogramma en de ingezette acties om het beheer en onderhoud in de RVB-processen te verankeren hebben tot doel om de gesignaleerde knelpunten op te lossen. Uit deze doorlichting is niet gebleken dat aanvullende acties wenselijk zijn.

## 4.2 **Zakelijke lasten**

Het Rijksvastgoedbedrijf draagt vanuit haar wettelijke taak van privaatrechtelijk beheer van vastgoed van de Staat zorg voor de behandeling en betaling van de aanslagen voor zakelijke lasten voor dit vastgoed (Besluit Taak RVB 2017 en Regeling Beheer Onroerende Zaken Rijk 2017).

De zakelijke lasten voor de staat betreffen vooral de Onroerende Zaak Belasting (OZB) en de waterschapslasten. Daarnaast is er een aantal zakelijke lasten zoals rioolrechten, afvalstoffenheffing, precariorechten en verontreinigingsheffing die gezamenlijk financieel kleiner van omvang zijn en gevat worden onder de term "overige zakelijke lasten".

Het beleid met betrekking tot de zakelijke lasten ligt vast in wet- en regelgeving. De totstandkoming van deze wet- en regelgeving is belegd bij het ministerie van Financiën en andere overheden. Het tarief voor de zakelijke lasten (de prijs-component) is voor het RVB dus een gegeven.

Het RVB heeft de centrale loket- en betaalfunctie van deze belastingen en heffingen, inclusief gebruikersbelastingen.

De portefeuille waarop de zakelijke lasten betrekking hebben bestaat uit:

1. Onroerend goed dat in gebruik is als Rijkshuisvesting en in beheer bij het RVB;
2. Overig onroerend goed van de Staat.

Het onroerend goed dat in gebruik is als Rijkshuisvesting en in beheer bij het RVB is opgenomen in de Centrale Vastgoed Registratie van het RVB. Mutaties zoals afstoot of wijzigingen in gebruik worden door het RVB geregistreerd.

Voor de mutaties in het overig onroerend goed is het RVB afhankelijk van de informatie van de materieel beheerders omtrent mutaties in dit onroerend goed.

Uitgavenreeks zakelijke lasten x €1.000



Bron: jaarverantwoordingen

#### *Uitgaven:*

De totale stroom zakelijke lasten omvat een bedrag van ca. € 70 mln. (2019). Van dit deel wordt ca. € 25 mln. doorbelast naar de Rijkshuisvesting en verantwoord op de B/L-begroting van het RVB. Op artikel 9.2 wordt het resterende deel van de uitgaven van ca. € 45 mln. (2019) verantwoord.

De daling van 2016 op 2017 komt voort uit een wijziging in de wijze van verantwoording. Tot aan de begroting van 2017 werden de uitgaven voor de Rijkshuisvesting verantwoord op deze post en de doorbelasting aan de Rijkshuisvesting bij de ontvangsten.

#### *Ontvangsten:*

Een aantal waterschappen brengt het gebruikersdeel bij het RVB in rekening. Deze uitgaven worden verantwoord onder uitgaven zakelijke lasten. Het RVB belast deze uitgaven vervolgens door aan de betreffende gebruikers/huurders, waarbij de ontvangsten worden verantwoord onder ontvangsten zakelijke lasten. Het gaat hierbij per jaar om ca. € 3,3 mln. waarvan € 1,65 mln. betrekking heeft op waterschapslasten.

#### 4.2.1 *Invloed van de governance*

Voor wat betreft het onroerend goed dat bij andere materieel beheerders is belegd geldt vaak dat toevoegingen aan deze portefeuille pas aan het licht komen op het moment dat er een aanslag wordt ontvangen. De aanbevelingen uit de in 2019/2020 uitgevoerde evaluatie naar de zakelijke lasten om aansluiting te maken op de WOZ-basisregistratie en één aanspreekpunt per departement in te richten zullen de informatiestroom tussen de materieelbeheerders en het RVB verbeteren.

In de in 2019/2020 uitgevoerde evaluatie (RVB/ directie F&B/afdeling KAR) wordt de vraag of er kostenefficiënt gewerkt wordt bevestigend beantwoord. Dit is vooral gebaseerd op het feit dat de bedrijfsvoering 'bij één organisatie binnen het Rijk is geïntegreerd, wat de kosten drukt (schaalvoordelen); ook weten de heffingsinstanties het Rijk zo gemakkelijk te vinden'.

#### 4.2.2 *Invloed van de financieringswijze*

Op het beleidsartikel worden ook de uitgaven voor (overige) zakelijke lasten voor het vastgoed van andere departementen verantwoord. De budgettaire consequenties van wijzigingen in de hoeveelheid onroerend goed en eventuele wijzigingen in de heffingsstarieven hebben echter alleen gevolgen voor de BZK-begroting.

Bij de instelling in 2009 van het centrale loket voor de overige zakelijke lasten was het beeld dat de uitgaven voor de overige zakelijke lasten niet meer zouden bedragen dan € 1 mln. Over de jaren heen zijn deze uitgaven gestegen tot ca. € 5 mln. in 2020. Ook deze stijging is ten laste gekomen van de BZK-begroting.

De RVB-uren (€ 0,7 mln. per jaar) worden vergoed uit de bijdrage van BZK, ook voor de werkzaamheden ten behoeve van andere materieel beheerders. Deze bijdrage wordt verstrekt op basis van voorschot en afrekening waarbij het op de begroting opgenomen bedrag als een maximum geldt.

De ontwikkeling in de uitvoeringspraktijk is dat de indiening en afhandeling van bezwaren tegen aanslagen steeds meer tijd kost omdat gemeenten beter beslagen ten ijs komen dan in het verleden. Dit vraagt extra tijd van het RVB om een bezwaar goed te onderbouwen. Hier zal het RVB dus een afweging moeten maken: of mindere kwaliteit van voorbereiding leveren of op minder aanslagen een bezwaar maken tegenover een optimaal rendement uit de bijdrage aan het RVB door BZK.

#### 4.2.3 *Beantwoording sub-vraag 2: aansturings- en financieringswijze*

De wijze waarop de governance is ingeregeld levert geen zwaarwegende belemmeringen op. De acties die in gang zijn gezet (aansluiting op centrale WOZ-administratie) of worden gezet (één RVB-aanspreekpunt per departement) zal de informatiestroom over mutaties in onroerend goed verbeteren en de informatie-uitwisseling en tussen het RVB en de materieel beheerders verder stroomlijnen. Aanvullende acties komen uit deze doorlichting niet naar voren.

De verantwoording van deze uitgaven en ontvangsten op de BZK-begroting voor wat betreft de zakelijke lasten van andere departementen heeft als consequentie dat de kosten die voortvloeien uit beslissingen over onroerend goed door andere materieel beheerders en tariefstijgingen van de heffende instanties voor het onroerend goed van de andere departementen binnen de BZK-begroting moeten worden opgelost. Het zou logischer zijn om de zakelijke lasten voor de andere materieel beheerders te verantwoorden op de begrotingen van de desbetreffende departementen.



Te denken valt aan een optie waarbij het RVB behandelt en betaalt en vervolgens doorbelast, inclusief de RVB-uren, naar departementen welke hierover verantwoordelijk zijn in hun jaarrekening. De verantwoordelijkheid voor de uitgaven- en ontvangstenstroom is dan beter belegd. De kosten van de uitvoering komen dat ook terecht bij het departement voor wie het werk wordt verricht.

### **4.3 Ontvangsten: Ingebruikgevingen specifiek**

De ingebruikgevingen specifiek omvatten de volgende ontvangsten:

- Pacht en andere agrarische gebruiksrechten: € 38,9 mln.;
- Erfpacht niet-agrarisch: € 4,1 mln.;
- Erfpacht agrarisch: € 3,1 mln.;
- Huur en vergelijkbaar gebruik: € 2,6 mln. Deze sub-post valt buiten de scope van de doorlichting (zie par. 1.2 van de uitwerking van het plan van aanpak).

Van het totaal in pacht gegeven areaal (circa 43.000 ha.) is circa 80% reguliere pacht. Dit type pacht is overdraagbaar in de rechte bloedlijn. Dit type contract kent geen einddatum, echter alleen wanneer een bedrijf stopt. Circa 10% van het areaal is erfpacht agrarisch, waarbij de looptijd circa veertig jaar is met opties voor verlenging. De overige 10% van het areaal heeft betrekking op geliberaliseerde gronden, waarbij sprake is van een korte looptijd (maximaal zes jaar). De opbrengst van deze ingebruikgevingen is voor de materieel beheerders.

#### *4.3.1 Inleiding*

In het Besluit Taak RVB 2017 artikel 6, Privaatrechtelijk beheer van onroerende zaken is het Rijksvastgoedbedrijf is belast met: "Het vervreemden, belasten met beperkt zakelijke rechten, verpachten, verhuren en op andere wijze aan derden in gebruik geven van onroerende zaken".

Het juridisch kader voor (agrarische) ingebruikgeving wordt gevormd door de Pachtwet en daarmee samenhangende wet- en regelgeving en het verbintenissenrecht in het Burgerlijk Wetboek (BW).

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is verantwoordelijk voor de Pachtwet. Op basis van de Pachtwet worden de maximale pachtprizen geregeld voor reguliere pacht. De pachtprizen worden door de Grondkamer getoetst. Dit geldt niet voor geliberaliseerde pacht die op basis van marktwerking tot stand komt. Bij marktwerking komt de prijs op een open en transparante manier tot stand, bijvoorbeeld via openbare inschrijving. LNV publiceert de maximale pachtprijs op basis van jaarlijks onderzoek van de Universiteit van Wageningen.

De Regeling Beheer onroerende zaken Rijk 2017 stelt dat:

In beheer of in gebruik genomen onroerende zaken worden zodanig beheerd of gebruikt dat het onnodig ontstaan van schade en kwaliteitsverlies aan die onroerende zaken wordt voorkomen. Voor agrarisch onroerend goed kan dit vertaald worden naar bodemkwaliteit en de instandhouding van de hoeses en opstallen (zie paragraaf over pachtboerderijen).

In de begroting van BZK is bij artikel 9 als doelstelling aangegeven dat het beheer zodanig dient plaats te vinden dat een optimaal financieel resultaat wordt bereikt.

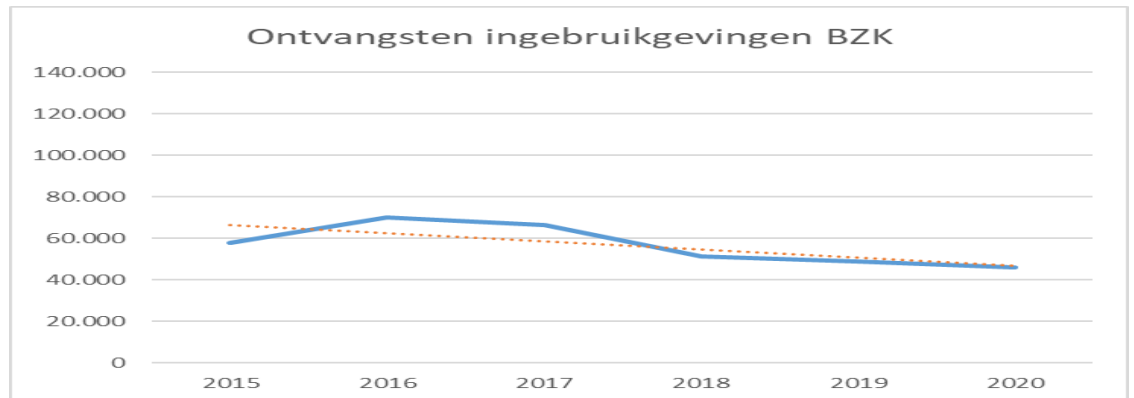
De maatschappelijke meerwaarde kan diverse vormen hebben. Voor de Rijksdoelen duurzaamheid en woningbouw zijn de gronden in materieel beheer bij BZK (gronden

op artikel 9) relevant. Dit kan worden vertaald naar de subdoelen borgen van behoud van bodemkwaliteit en beschikbaar stellen van gronden voor hernieuwbare energie en woningbouw.

De speelruimte is beperkt. In het verleden is er bepaald dat deze pachtgronden langdurig beschikbaar moeten blijven voor agrarische doeleinden. Er zijn daarom veel langlopende contracten (zelfs langer dan 40 jaar), waarbij in het verleden is bepaald dat deze nog eens met 40 jaar verlengd mogen worden. In deze fase van verlengingen bevindt het RVB zich nu. De looptijd van het contract is afhankelijk van het type pacht. Tevens dient rekening te worden gehouden met vigerende regelgeving voor woningen en pacht.

De activiteiten van het RVB kunnen hier met name worden getypeerd als administratief dienstverlener. Hoewel de speelruimte voor alternatieve bestemmingen beperkt is, wordt door het RVB gezocht naar mogelijkheden om deze te benutten.

#### 4.3.2 Ontvangsten ingebruikgevingen in de periode 2015 – 2020 x €1.000



Bron: Jaarverantwoordingen

In 2018 is de administratieve correcties bij de tenaamstelling van de grote wateren afgerond. Dit heeft geleid tot een forse verschuiving van ontvangsten van BZK naar I&W (RWS).

#### 4.3.3 De invloed van de governance

De materieelbeheerders (Ministeries van BZK, RWS, Defensie en J&V) bepalen het aanbod voor de ingebruikgeving. De invulling van de rol van opdrachtgever kan beter, met name met betrekking tot programmering en prioritering.

De uitvoeringspraktijk is dat er, gegeven het maximumbedrag dat voor de RVB-uren als financiering wordt verstrekt, prioriteiten moeten worden gesteld zowel tussen werkzaamheden voor verschillende materieelbeheerders als tussen verschillende projecten/ingebruikgevingen bij dezelfde materieelbeheerder. Dit ligt noodzakelijkerwijs bij het RVB omdat capaciteit de beperkende factor is.

Omdat er geen directe relatie is tussen de omvang van de financiering en de gevraagde hoeveelheid werk ontstaat een spanningsveld tussen het RVB en de

materieelbeheerder. De materieelbeheerder is verplicht om de ingebruikgeving via het RVB uit te laten voeren. De materieelbeheerder ontvangt wel de opbrengsten maar betaalt niet voor de dienstverlening van het RVB. Deze wordt betaald uit de bijdrage die het RVB van BZK ontvangt en wordt door deze bijdrage beperkt in omvang. Kansen om door meer of hoogwaardigere ingebruikgevingen een hogere opbrengst en/of een hogere maatschappelijke waarde te realiseren blijven mogelijk onbenut.

#### *4.3.4 De invloed van de financieringswijze*

De RVB-uren worden voor alle materieelbeheerders vergoed uit de bijdrage BZK op artikel 9 en uit een tijdelijke hybride vorm van financiering voor specifieke projecten voor een nieuw type van ingebruikgevingen dat niet ten laste van artikel 9 komt.

In de huidige situatie kunnen niet alle werkzaamheden worden uitgevoerd op het moment dat ze worden gevraagd. Doordat de bijdrage voor de RVB-uren begrensd is, is het niet mogelijk om aanvullende capaciteit in te zetten. De werkvoorraad stapelt zich op en de doorlooptijd om contracten af te ronden wordt langer waardoor de opbrengsten voor klanten op een later moment gerealiseerd worden. Dit leidt tot ontevredenheid bij de materieelbeheerders.

Toename van de omvang van het werkaanbod komt voort uit:

In 2017 is ingezet op het conform de regelgeving via openbare inschrijvingen uitgeven van de (geliberaliseerde) pacht. Openbare inschrijvingen zijn veel bewerklijker en kosten meer capaciteit van het RVB dan de in het verleden gebruikelijke onderhandse verpachting.

De extra benodigde uren inzet voor de bijdrage aan de Rijksdoelstelling hernieuwbare energie (afspraken uit het Klimaatakkoord). Dit relatief nieuwe type ingebruikgevingen neemt een vlucht in aantallen. Dit betekent dat er een toename is in de vraag naar RVB-uren inzet.

Door een combinatie van projectfinanciering en financiering door middel van voorschotverlening en -afrekening is een toereikende financiering van de RVB-uren geborgd. Als de aanloopfase is afgerond en het contract wordt overgenomen in het regulier beheer, komen de apparaatskosten van deze projecten ten laste van het budget Wettelijke taak (bijdrage BZK).

Deze tijdelijke hybride vorm is naar verwachting tot 2023-2024 beschikbaar en brengt met zich de onzekerheid in continuïteit en de toepassing van twee verschillende bekostigingsmodellen. Het niet kunnen uitbreiden van capaciteit heeft gevolgen voor de verhoudingen met de materieelbeheerders (RWS, Defensie en J&V). De genoemde departementen hebben momenteel ook een verduurzamingsopdracht en kloppen, gegeven de gedwongen winkelnering, bij het RVB aan. Door de beperkte capaciteit kan het RVB daar niet aan voldoen tenzij andere taken worden opgeschort.

#### *4.3.5 De mogelijkheden om bij te dragen aan de Rijksdoelstellingen*

Kwaliteit van de bodem en bestemming van rijksgronden voor hernieuwbare energie zijn voorbeelden van doelstellingen die voor deze specifieke portefeuille relevant zijn. Zij concurreren met andere doelstellingen die vanuit het rijksbeleid en specifieke beleidsterreinen worden gevraagd (multifunctioneel ruimtegebruik, circulaire landbouw, natuurbehoud en ontwikkeling, woningbouw, klimaatadaptatie, koolstofvastlegging etc.)

Om van de mogelijkheden optimaal gebruik te maken is een planmatige aanpak nodig. Daarvoor ontbreekt een afwegingskader per beleidsterrein en een Rijks breed afwegingskader, waarmee bepaald kan worden welke ruimtelijke functie de voorkeur heeft. Het RVB kan alleen op basis van opdrachten werken, en kan deze afweging niet zelf maken.

Naar aanleiding van de tussenevaluatie van het Regionaal ontwikkelingsprogramma (ROP) geeft de minister in zijn brief aan de TK van 18 december 2020 aan dat "Gelet op de huidige urgente maatschappelijke opgaven... de behoefte aan een maatschappelijk georiënteerde en integrale aanpak alleen maar is toegenomen."

Aangegeven wordt dat "bij de nadere uitwerking is gebleken dat het zeer complex was om een sluitend en voor alle situaties toepasbaar kader te ontwikkelen." Geconcludeerd wordt dat een dergelijk kader niet te ontwikkelen valt en dat afwegen om maatoplossingen vraagt. "Voor maatwerkoplossingen is het van belang om tot een vast proces van onderbouwing, weging en besluitvorming voor projectvoorstellen te komen. Het instrumentarium dat gewogen besluitvorming voor departementen mogelijk maakt ontbreekt. Aangegeven wordt dat de ontwikkeling van dit instrumentarium in gang is gezet. De intentie wordt uitgesproken om tot een procesaanpak te komen die voorziet in een vaste (interdepartementale) en transparante route voor besluitvorming over kansrijke initiatieven. De beschikbaarheid van het eerdergenoemde instrumentarium is daarbij essentieel.

De mogelijkheden om de BZK-gronden in te zetten voor doelen van rijksbeleid zijn beperkt omdat:

- slechts 10 % van het areaal kortlopende contracten heeft;
- er beperkte mogelijkheden zijn om aan pachtcontractanten voorwaarden te stellen in verband met de pachtregels;
- de gevolgen van een andere aanwending voor ontvangsten en de grondwaarde
- voor wijziging van de (vaak agrarische) bestemming een herziening van het bestemmingsplan door gemeente/provincie nodig is.

In het in opdracht van het Rijksvastgoedbedrijf uitgevoerd onderzoek<sup>8</sup> naar het borgen van de kwaliteit van de Nederlandse landbouwbodems in pachtafspraken wordt geconcludeerd dat de mogelijkheden om aanvullende afspraken te maken over bodembeheer in lopende pachtovereenkomsten beperkt zijn en samenhangen met het type pachtovereenkomst. Mogelijkheden voor geliberaliseerde gronden zijn aanwezig, omdat deze overeenkomsten over zes jaar lopen.

In geliberaliseerde pachtcontracten worden zgn. teeltplannen voorgeschreven. Daarvan gaat een preventieve werking uit op het doen verbeteren van de bodemkwaliteit. De controle op naleving van de teeltplannen kost echter meer capaciteit dan er beschikbaar is. Er loopt een project om door middel van Artificiële Intelligentie voor gewasherkenning vanuit satellietbeelden afwijkingen van teeltplannen vroegtijdig te signaleren.

#### 4.3.6 Beantwoording sub-vraag 2: aansturings- en financieringswijze

De wijze waarop de governance is ingeregeld leidt tot een situatie waarbij de begunstigde (materieelbeheerders diverse departementen) voor het onroerend goed dat niet in eigendom is van BZK niet degene is die de werkzaamheden vergoedt. De bijdrage van BZK aan het RVB moet ook de werkzaamheden voor de andere

---

<sup>8</sup> Wageningen Environmental research, 2020

materieelbeheerders afdekken. Dit leidt in de uitvoeringspraktijk tot een spanningsveld tussen de gevraagde inzet van RVB-capaciteit voor nieuwe dienstverlening (bijvoorbeeld de inzet van rijksgronden voor hernieuwbare energie) en de voor de apparaatskosten die samenhangen met de uitvoering van artikel 9 beschikbaar gestelde middelen. Het budget bepaalt de mogelijkheden tot inzet van de capaciteit op de door de materieelbeheerders gevraagde werkzaamheden. Een afwegingskader voor de prioriteitstelling van werkzaamheden ontbreekt zodat deze rol bij de uitvoerende partij, het RVB komt te liggen.

Als vraag de beschikbare capaciteit overtreft dan ontstaat er een ophoping van werkzaamheden. Dit raakt dan zowel de relatie met de materieelbeheerders (werkzaamheden worden in een later stadium dan gewenst uitgevoerd) als de realisatie van de Rijksdoelen (nieuwe activiteiten blijven liggen bij gebrek aan capaciteit) en het regulier contractbeheer. Aangezien het hier om het tot stand brengen en beheren van pacht en huurcontracten gaat kan de vertraging in uitvoering ook tot gevolg hebben dat opbrengsten vanaf een latere datum dan in beginsel mogelijk zou zijn gerealiseerd kunnen worden.

De financieringswijze via de kas/verplichtingen begroting van BZK leidt ertoe dat er geen relatie is tussen de werkomvang die wordt gevraagd en het budget dat beschikbaar wordt gesteld. Naast de in vorige alinea beschreven gevolgen zou het honoreren van een extra financiële bijdrage vanuit BZK om de extra werkzaamheden uit te kunnen voeren betekenen dat BZK dit binnen de eigen begroting zou moeten afdekken.

*Verbetermogelijkheden:*

BZK heeft geen invloed op de vraag vanuit de andere materieelbeheerders, terwijl het RVB daar wel mee geconfronteerd wordt. Overwogen zou moeten worden om de RVB-uren die samenhangen met de zakelijke lasten en ingebruikgevingen bij de desbetreffende materieelbeheerders te beleggen. De huidige rol van het RVB als beheerder van contracten blijft dan ongewijzigd. De verrekening van de RVB-diensten verloopt dan via facturatie aan de desbetreffende materieelhouder en wordt naast de ontvangsten die deze verantwoord op diens begroting in beeld gebracht.

#### **4.4 Ontvangsten: Vervreemding (niet)-agrarisch onroerend goed**

##### *4.4.1 Inleiding*

De ontvangsten hebben betrekking op de vervreemding van de onroerende zaken van de Staat (niet zijnde Rijkshuisvesting), voor zover voor de opbrengst uit vervreemding geen middelenafpraak bestaat. Het gaat hier specifiek om vervreemdingen voor de materieel beheerder BZK. Het onroerend goed is zowel agrarisch (gronden) als niet agrarisch.

De Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017 vormt het juridisch kader. Daarin wordt aangegeven dat de desbetreffende minister verantwoordelijk is voor het overtollig stellen van onroerend goed. Onroerend goed dat niet wordt aangehouden wordt door het RVB openbaar verkocht, waarbij de overdracht van het eigendom tegen een marktconforme prijs dient plaats te vinden.

De Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017 biedt de mogelijkheid om de gemeenten een voorrangspositie te geven bij de verkoop. De Regeling wordt geactualiseerd waarbij onderhandse verkopen alleen nog in bijzondere uitzonderingssituaties mogelijk zijn.

De voorraad te verkopen onroerend goed van BZK zal in de periode tot en met 2023 zijn verkocht. De ontvangsten zijn in de begroting 2019 en 2020 verlaagd met specifieke dekking door BZK en in de extrapolatie naar 2024 teruggebracht tot € 0.

#### *4.4.2 Invloed van de governance*

De openbare verkoop vindt plaats via Biedboek.nl (openbare inschrijving) of via een makelaar. Het verkopen via een openbare inschrijving of een makelaar stelt de geïnteresseerden in het onroerend goed om naar hun inzichten een bod te doen. Dit is conform de eis van openbare verkoop.

In deze doorlichting zijn geen effecten in de aansturingswijze vastgesteld die de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering met betrekking tot de realisatie van de doelstelling van optimaal financieel resultaat beïnvloeden.

De verantwoordelijkheid voor de inzet van onroerend goed voor een bijdrage aan maatschappelijke meerwaarde ligt bij de opdrachtgever, Sg van BZK. De materieelbeheerder BZK beziet wat de mogelijkheden voor hiervoor zijn.

Voor het vaststellen of de gerealiseerde inzet optimaal is ontbreekt een afwegingskader.

#### *4.4.3 Invloed van de financieringswijze*

De kosten van de verkopen goed (inclusief de RVB-uren) worden sinds 2017 verrekend met het verkoopresultaat en worden niet (meer) via de bijdrage van BZK verrekend.

De financieringswijze via de kas/verplichtingen begroting van BZK heeft geen effecten op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoeringspraktijk voor wat betreft de doelstelling van een optimaal financieel resultaat.

#### *4.4.4 Optimaal financieel resultaat*

De afdeling Verkoop en Gebiedsprojecten analyseert zelf jaarlijks de resultaten van de verkopen die via de openbare inschrijvingen plaatsvinden.

In deze analyses wordt het aanvaarde bod vergeleken met de voorafgaand aan de inschrijving vastgestelde taxatiewaarde. Daarnaast wordt het resultaat beoordeeld aan de hand van de bandbreedte waarbinnen de biedingen zijn uitgebracht.

De analyses die over de verkopen van de jaren 2018 en 2019 zijn uitgevoerd zijn in het kader van deze doorlichting beoordeeld.

De conclusie is dat de meeste verkopen binnen de verwachte bandbreedtes liggen en dat de doelstelling van een optimaal financieel resultaat wordt gerealiseerd.

## 4.5 Ontvangsten generaal

De ontvangsten generaal bestaan uit de verkopen van bodemmaterialen en de baten uit huurrechten van veilingen van benzinestations langs rijkswegen. Deze ontvangsten komen rechtstreeks ten gunste van de schatkist.

Over de winst van een gedeelte van de generale ontvangsten moet het Ministerie van BZK Vennootschapsbelasting afdragen aan de Belastingdienst. Deze uitgave vindt plaats op niet-beleidsartikel 12 Algemeen van de BZK-begroting.

### 4.5.1 Ontvangsten uit verkoop bodemmaterialen

#### 4.5.1.1 Inleiding

Het RVB is namens de Staat privaatrechtelijk betrokken bij vastgoedtransacties. Dit betekent concreet het RVB met private partijen privaatrechtelijke overeenkomsten aangaat en factureert tegen marktconform tarief op basis van de door hen gewonnen hoeveelheid bodemmaterialen.

RWS verleent in het proces bodemmaterialen op grond van het publiekrecht vergunningen om bodemmaterialen te mogen winnen. RWS geeft hierbij specifiek aan hoeveel een bepaalde private partij mag winnen. Vanuit de publieke taak de vaarwegen op een bepaald niveau te houden heeft RWS er belang bij dat de winning de toegestane hoeveelheid niet overschrijdt.

Winning van bodemmaterialen vindt plaats in zeewateren (Noordzee schepen) en binnenwatergebieden (binnenwater schepen), de verhouding is ongeveer gelijk. Financieel gaat het jaarlijks om ca. €18 mln. (begroting 2020-24).

In de toekomst zal de winning van bodemmaterialen uit binnenwateren sterk teruglopen, en mogelijk zelfs worden beëindigd omdat er voor die gebieden sprake zal zijn van verplaatsing van bodemmaterialen in de binnenwatergebieden zelf. De verwachting is dat er een afbouw zal worden afgesproken voor de komende begrotingsperiode van vijf jaar.

#### 4.5.1.2 Invloed van de governance

Voor een optimaal financieel resultaat is het van belang dat er betrouwbare gegevens zijn voor het opstellen van de privaatrechtelijke overeenkomsten en het innen van de gelden. In de afstemming tussen RVB en RWS over de volledigheid van de gewonnen bodemmaterialen worden idealiter afspraken gemaakt om te borgen dat zowel het RVB als RWS de input krijgen die zij nodig hebben om hun rol goed te kunnen vervullen en hun verantwoordelijkheden uit te kunnen voeren. Het RVB en RWS hebben niet expliciet afspraken gemaakt over de vorm en inhoud van de door RWS uit te voeren controles. De volledigheid van de opbrengsten is daardoor niet helemaal vast te stellen. Dit speelt met name bij de winning in binnenwateren waar schepen niet voorzien zijn van de apparatuur om de omvang van de winning vast te kunnen stellen.

Het aantal betrokken klanten voor het winnen van de bodemmaterialen is beperkt. Bij het structureel niet opgeven van de winningen zal dat bij concurrenten opvallen. De ervaring is dat dit door de concurrenten aan het RVB wordt gemeld. Dit geldt dus ook voor schepen die helemaal geen vergunning hebben.

Vanuit het RVB is initiatief genomen om tot expliciete afspraken met RWS te komen.

#### 4.5.1.3 Invloed van de financieringswijze

De opbrengsten uit de verkoop van bodemmateriële worden via de BZK-begroting verantwoord, maar het betreft een geldstroom voor de generële middelen.

Voor de werkzaamheden die het RVB uitvoert wordt via de begroting van BZK een vergoeding voor de RVB-uren beschikbaar gesteld van € 0,24 mln. per jaar.

### 4.5.2 *Ontvangsten uit veiling van huurrechten benzinstations*

#### 4.5.2.1 Inleiding

Doel van de in 2005 in werking getreden 'Benzinewet' (min Fin) is om de kansen van nieuwkomers op de markt te verruimen, en om prijsconcurrentie te bevorderen.

De wet komt in hoofdlijnen neer op een vrijwillige beëindiging van de voor onbepaalde tijd afgegeven concessies. Verspreid over een periode van ruim 20 jaar (2002-2023) worden alle benzinstations openbaar geveild, waarna ze voor een nieuwe periode van 15 jaar in gebruik worden gegeven. Ter compensatie van het verlies dat de huurder lijdt als gevolg van de voortijdige beëindiging van zijn overeenkomst voor onbepaalde tijd ontvangt hij de opbrengst van de eerste veiling van zijn locatie. De restwaarde van de opstallen moeten door de nieuwe huurder worden vergoed aan de vertrekkende huurder. De omvang van deze vergoeding wordt opgenomen in het biedboek. De opbrengsten van de 2<sup>e</sup> en volgende keer dat deze locatie geveild wordt zijn voor de Staat. De Staat is vanaf de 2<sup>e</sup> keer dat de locatie wordt geveild dan ook de partij die de vertrekkende huurder moet compenseren.

Om te voorkomen dat de zittende huurder een bevoorrechte positie heeft is in de wet bepaald dat als de zittende huurder zelf het hoogste bod heeft uitgebracht, hij niet de totale opbrengst van de veiling ontvangt, maar slechts een deel: Het zogenoemde 'topdeel' wordt ingehouden. Dit is het verschil tussen het hoogste bod en de naast hoogste bod gemaximeerd tot 30 % van het hoogste bod. Indien de zittende huurder als enige een bod heeft uitgebracht dan vervalt deze korting. De zittende huurder is dus aan de Staat verschuldigd het bedrag van zijn bod minus de gekorte vergoeding bij eerste verkoop.

Huurders hebben het recht om de verkoop van brandstof aan exploitanten te onderverhuren. Voor exploitanten die niet vereenzelvigd kunnen worden met de huurder geldt een overgangsregeling die moet borgen dat de exploitant tot het einde van de overgangsperiode (1-1-2017) in staat is hetzelfde gemiddelde nettowinsttaandeel te verwerven als hij in de jaren voorafgaand aan de veiling had. De huurder die de veiling wint moet hier zorg voor dragen.

#### 4.5.2.2 Invloed van de governance

I&W is eigenaar van de gronden. BZK kan als opdrachtgever namens de Staat worden gezien en is contractbeheerder.

De voorschriften voor de veilingen volgen uit de benzinewet.

Het RVB organiseert de veilingen conform de planning en de voorschriften en zorgt voor de administratieve en financiële afhandeling.



Het deelnemersveld voor deze veilingen is relatief beperkt. Eventuele afwijkingen van de voorgeschreven procedure zullen worden gesignaleerd.

In deze doorlichting zijn geen knelpunten gebleken die samenhangen met de vigerende werkwijze.

#### 4.5.2.3 Invloed van de financieringswijze

De opbrengsten uit deze veilingen komen ten goede aan de Staat. De kosten voor de vergoeding van de restwaarde van de opstallen en de veilingkosten (o.a. huur zaal, kosten veilingmeester) worden verrekend met de opbrengst van de veiling. Dat wil zeggen het resultaat over alle geveilde locaties in de desbetreffende veiling. De RVB-uren worden gedekt uit de bijdrage van BZK aan het RVB.

De kosten van de veilingen zijn zeer beperkt in relatie tot de opbrengsten. Ook het budget voor de uren die door het RVB ten behoeve van de organisatie van de veilingen worden ingezet en die vanuit de BZK-bijdrage worden vergoed levert geen knelpunten op.

Belangrijkste aandachtspunt is het gegeven dat de opbrengsten niet eenvoudig te ramen zijn omdat deze door de markt worden bepaald. Het verschil tussen raming en realisatie kan omvangrijk zijn wat tot tekorten/overschotten op de BZK-begroting kan leiden die door BZK of RVB niet beïnvloedbaar zijn.

#### 4.5.2.4 Effecten van de gehanteerde veilingmethode in relatie tot de in de Benzinewet opgenomen doelstellingen.

Met de vier belangrijkste oliemaatschappijen is voorafgaand aan de invoering van de Benzinewet een convenant afgesloten waarop de wetgeving is gebaseerd. In dit convenant is vastgelegd dat elk vijf jaar wordt geëvalueerd hoe het stelsel en de gekozen veilingmethode werkt. Evaluaties zijn door een extern bureau uitgevoerd in 2008, 2014 en 2017.

De evaluaties uit 2008 en 2014 hadden tot doel om in beeld te brengen of de gehanteerde veilingmethode beantwoordt aan de doelstellingen. In de in 2008 en 2014 uitgevoerde evaluaties wordt geconcludeerd dat de gekozen veilingmethode objectief en transparant is. Potentiële toetreders ondervinden door de gekozen veilingmethode geen nadeel of voordeel. Het effect op de toetreding door nieuwe partijen is bescheiden geweest op niveau van concessiehouder. De zittende concessiehouder wint relatief vaak de veiling. Het aantal deelnemers aan de veiling loopt in de loop van de tijd geleidelijk af omdat deelnemers aan de veilingen ervaren dat zittende partijen een relatief groot voordeel hebben. In de huidige fase zijn de meeste locaties al één keer geveild en vervalt dit voordeel voor de zittende partij.

De effecten op de prijsconcurrentie laten op de korte termijn een positief effect zien. Een jaar na de veiling wijken de prijsniveaus van stations die een andere concessiehouder hebben gekregen statistisch gezien niet af van andere geveilde stations. Een eenduidige verklaring is niet voorhanden.

Geconcludeerd wordt dat er geen concrete bewijzen zijn voor een suboptimale opbrengst.

In de evaluatie in 2017 zijn de voor- en nadelen van elektronisch veilen onderzocht. Geconcludeerd wordt dat elektronisch veilen de fysieke veiling kan nabootsen en tot Kosten besparingen zowel voor de overheid als de deelnemers met zich kan brengen omdat fysieke aanwezigheid op één locatie van de deelnemers niet vereist is.

In een enquête, die is uitgevoerd onder de deelnemers van de veiling van 2016, geven de deelnemers aan dat zij een fysieke veiling prefereren boven een digitale veiling vanwege de dynamiek tijdens de veiling. Op basis van deze uitkomst is besloten om de digitale veiling na 2023 in te voeren.

## 5 Eindbeeld en mogelijkheden tot verbeteringen

### 5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen en de antwoorden op de deelvraag over de governance en financieringswijze weergegeven per binnen het desbetreffende artikel aanwezige uitgaven of ontvangstenpost. In dit hoofdstuk wordt per sub-artikel een eindbeeld geschetst en wordt aangegeven welke verbetermogelijkheden, zo aanwezig, doorgevoerd zouden kunnen worden.

Begrotingsartikel 9 is een samengesteld karakter die mede de fusie tussen meerdere vastgoeddiensten als achtergrond heeft. Dat brengt met zich dat de algemene doelstelling in de begroting niet voor elk (sub)onderdeel binnen dit artikel kan leiden tot een concretisering naar dezelfde doelen. De (sub)onderdelen kennen een grote verscheidenheid. Dit betekent dat geen generieke beschrijving van de effecten van de huidige governance en de financieringswijze over het geheel van het artikel kan worden gegeven.

In onderstaande paragrafen wordt per sub-artikel aangegeven wat het eindbeeld is qua governance en de financieringswijze en de impact daarvan op de bijdrage aan Rijksdoelen.

### 5.2 Eindbeeld voor sub-artikel 9.1 Doelmatige huisvesting

#### Effecten van de governance

In het kader van de agentschapsvorming van het Rijksvastgoedbedrijf is in de begroting 2017 gemeld dat het noodzakelijk is dat er sprake is van duidelijkere opdrachtgeverrelaties, waarbij genieten, beslissen en betalen meer in één hand liggen. Het "in één hand beslissen en betalen" principe wordt vanuit gebruikersperspectief van de HoCoSta's onwenselijk geacht, echter moet dit als onontkoombaar worden beschouwd. De onafhankelijke constitutionele positie van de gebruiker maakt dat deze de verantwoordelijkheid hiervoor bij de Staat legt. Dit betekent dat de situatie zoals op 7 december 2015 gemeld aan de TK bij brief van minister Blok ongewijzigd blijft (TK 34 293/7).

De aansturing gebeurt op drie sturingsniveaus waarbij elk sturingsniveau meerdere rollen vervult. Dit maakt de aansturing meervoudig en complex. Van betrokkenen wordt gevraagd het overzicht en de samenhang in sturing te begrijpen en op een juiste manier toe te passen. Deze complexiteit blijkt echter in de praktijk oplosbaar door professioneel handelen van betrokkenen.

In de doorlichting zijn meerdere factoren geïnventariseerd die ondersteunend werken in de aansturing voor het realiseren van huisvestingsactiviteiten ten behoeve van deze vastgoedportefeuille. In situaties waarin de samenwerking wordt gezocht, bijvoorbeeld bij het opstellen van meerjarenplannen of het benutten van kansen voor duurzaamheid, worden huisvestingsactiviteiten gerealiseerd. Er zijn ook complicerende factoren, die als belemmerend worden ervaren in de praktijk. De complicerende factoren hebben betrekking op de ervaren spanningsvelden in de sturingsrollen daar waar deze diffuus of meervoudig zijn. De zogenaamde "multi-level" sturing is in zijn aard complex.

De impact van de complicerende factoren op de uitvoeringspraktijk is verschillend. In de praktijk is een werkwijze ontwikkeld om met de ervaren belemmeringen om te gaan. Zo kan bijvoorbeeld de inzet van projectleiders met stevige bestuurlijke competenties bijdragen om de samenwerking tussen de sturingsniveaus tot stand te brengen en kunnen partijen gestimuleerd worden om rol overschrijdend te handelen als dat nodig is.

### **Effecten van de financieringswijze**

De begrotingsbedragen die sinds enkele jaren op dit sub-artikel worden verantwoord zijn gebaseerd op de gebruiksvergoedingen die voor de huisvesting worden berekend. Deze gebruiksvergoedingen worden op basis van het stelsel van specialties berekend. Dit levert op termijn een stabielere reeks van begrotingsuitgaven op dan als gefinancierd zou worden door middel van voorschotverlening en -afrekening voor wat betreft het beheer en instandhouding van het vastgoed. De gebruiksvergoedingen zijn nog in opbouw tot het niveau van de integrale kosten. Dit betekent dat voor grote renovaties in de toekomst nog geen structurele begrotingsmiddelen aanwezig zijn. Over de wijze waarop dit type projecten gefinancierd wordt is de Tweede Kamer geïnformeerd in de brief van 7 december 2015 (Kamerbrief 2015-2016, 34 300 XVIII, nr. 45).

### **Bijdrage aan Rijksdoelstellingen**

De opgave is om investeringen in duurzaamheid, veiligheid en aanvullende functionele eisen tot stand te brengen voor een vastgoedportefeuille met een lange historie en een hoge monumentale waarde. Om dit type investeringen te realiseren is de impact op de praktijk groot. Nu gebeurt dit incidenteel als zich een kans voordoet. Zowel van de gebruiker (t.a.v. bijgestelde eisen, ambities), als van de vastgoedeigenaar (wat kan wel of niet met behoud monumentale waarde) en financier (verhoging van de gebruiksvergoeding) zullen extra inspanningen nodig zijn om de maatschappelijk gewenste opgave te realiseren. Verbetermogelijkheden hiervoor zijn toegelicht in paragraaf 6.4.

### **Beantwoording sub-vraag 1: toegekende verantwoordelijkheid aan het RVB als uitvoerder van het Rijkshuisvestingsbeleid**

*De vraag luidt of de uitvoering conform de ministeriele verantwoordelijkheid en de door de minister en Tweede Kamer aan het RVB toegekende rol, zoals uitgewerkt in de begrotingswet en verantwoordelijkheid als uitvoerder van het Rijksvastgoedbeleid heeft plaatsgevonden?*

De aansturingswijze is ondersteunend aan de toegekende rol aan het RVB als uitvoerder van het Rijksvastgoedbedrijf. Daar waar de aansturingswijze complicerend werkt zijn in de praktijk maatregelen getroffen om de impact ervan te verkleinen. In de voorstellen die door het RVB zijn geformuleerd om de taakverdeling tussen de gebruikers en het RVB te actualiseren worden, door het aanbrengen van een heldere en scherpe scheiding van huisvestingszaken die tot de gebouweigenaar dan wel tot de gebruiker behoren, de verantwoordelijkheden helderder.

Ook een financieringswijze waarbij gebruik wordt gemaakt van een gebruiksvergoeding is ondersteunend aan het doelmatig tot stand brengen van huisvestingsactiviteiten omdat op die wijze de kosten over de levensduur van de investeringen gespreid kunnen worden en niet volledig ten laste komen van de begroting in het jaar van de uitgaven.

### **5.3 Eindbeeld voor sub-artikel 9.2 Beheer Materiële Activa**

Het eindbeeld uit deze doorlichting is dat de uitvoering conform de ministeriele verantwoordelijkheid en de door de minister en Tweede Kamer aan het RVB toegekende rol, zoals uitgewerkt in de begrotingswet en verantwoordelijkheid als uitvoerder van het Rijksvastgoedbeleid heeft plaatsgevonden.

Geconstateerd wordt dat voor verschillende posten (onderhoud en beheer, zakelijke lasten, ingebruikgeving, verkoop onroerend goed, verkopen bodemmaterialen en benzineveilingen), verschillende wijzen van aansturing en wijze van financiering van toepassing zijn. Dit hangt samen met de achterliggende wet- en regelgeving waarin de te hanteren werkwijze is voorgeschreven. In de onderstaande sub-paragrafen komen de belangrijkste issues voor het voetlicht.

#### **Effecten van de governance**

De governance heeft in het verleden voor wat betreft de pachtboerderijen tijdig onderhoud niet voldoende geborgd. Door het beter verankeren van het beheer van dit onroerend goed in RVB-processen en het in gang zetten van een herstelprogramma zijn deze effecten door het RVB geadresseerd. Het voornemen is om deze boerderijen over te dragen aan het RVB waardoor de financiering in de toekomst volgens het baten/lastenstelsel zal verlopen. Door een verbetering van de inbedding in de reguliere RVB-processen zou daarmee het beheer en onderhoud van deze hoeves beter geborgd moeten zijn.

De materieelbeheerder is verplicht om de ingebruikgeving via het RVB uit te laten voeren. De materieelbeheerder ontvangt de opbrengsten. De RVB-uren worden gedekt uit de bijdrage die het RVB van BZK ontvangt en worden door deze bijdrage beperkt in omvang. Kansen om door meer en hoogwaardiger ingebruikgevingen en beter contractbeheer een hogere opbrengst en/of een hogere maatschappelijke waarde te realiseren blijven mogelijk onbenut.

#### **Effecten van de financieringswijze**

De wijze waarop met de RVB-uren wordt omgegaan verschilt per post. Zo worden de kosten van de verkopen inclusief de RVB-uren verrekend met de opbrengsten voordat deze worden afgedragen. De inzet van RVB-uren voor ingebruikgevingen specifiek voor de diverse materieel beheerders worden gefinancierd uit de bijdrage van BZK die op dit artikel wordt verantwoord.

Deze situatie draagt niet bij tot een doelmatige uitvoering vanwege discussies die met materieelbeheerders moeten worden gevoerd over de prioritering van werkzaamheden.

De financiering van de RVB-uren is in beginsel een maximumvergoeding voor het RVB, waarop een voorschot wordt verstrekt en afrekening plaatsvindt op basis van gerealiseerde uren. Een plafondbedrag wordt ervaren als een knelpunt in de uitvoeringspraktijk van de ingebruikgevingen, specifiek maar ook in de uitvoeringspraktijk van de zakelijke lasten.

Voor wat betreft de ingebruikgevingen is het budget bepalend voor de omvang van de uit te voeren werkzaamheden. Kansen om door meer ingebruikgevingen een hogere opbrengst en/of een hogere maatschappelijke waarde te realiseren blijven daardoor mogelijk onbenut. Het is zoeken naar een balans tussen de inzet van de werkzaamheden voor de noodzakelijk reguliere werkzaamheden of de inzet van de werkzaamheden voor het verzilveren van de kansen. Voor wat betreft de Zakelijke Lasten is de toenemende complexiteit in de afhandeling van bezwaren een zorg.

Deze complexiteit vraagt extra behandeltijd. Deze zorg leidt tot een knelpunt ten opzichte van het beschikbare budget.

Vastgoedbesluiten van andere materieelbeheerders en wijzigingen in tarieven zakelijke Lasten slaan, ook voor wat betreft het onroerend goed van andere materieel beheerders, neer op de BZK-begroting. Wat tot (soms niet te voorziene) budgettaire problematiek kan leiden dat BZK zelf moet dekken.

Van wijzigingen in wet- en regelgeving, die aanvullende werkzaamheden met zich meebrengen, is op voorhand niet duidelijk waar deze binnen de huidige systematiek zouden moeten neerslaan. Hierbij kan gedacht worden aan de invoering van de belastingplicht voor de vennootschapsbelasting in 2017, waarvoor aanvullende administratieve werkzaamheden en externe deskundigheid nodig is om de aangifte op te kunnen stellen (o.a. geliberaliseerde pacht).

### **Bijdrage aan de Rijksdoelstellingen**

Een bijdrage aan de Rijksdoelstellingen kan plaatsvinden door inzet van gronden en onroerend goed. In 2020 is hiertoe door het RVB de grondenstrategie ontwikkeld waarin de doelstellingen en ambities voor de komende vijf jaren zijn neergelegd. Onroerend goed kan voor meerdere Rijksdoelstellingen worden ingezet. Nieuwe doelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, kunnen concurrerend zijn met eerder vastgestelde doelstellingen, bijvoorbeeld de agrarische inzet van gronden. Een kader voor de afweging van meerdere mogelijke Rijksdoelen ontbreekt.

De mogelijkheden worden ook begrensd door diverse factoren samenhangend met de portefeuille. Voor wat betreft duurzaamheid en energiezuinigheid zal bijvoorbeeld een afweging gemaakt moeten worden tussen het behoud van monumentale waarden en de te treffen maatregelen. Een afwegingskader hiervoor wordt gemist.

De gronden die worden verpacht hebben veelal zeer langlopende contracten waardoor slechts een beperkt deel (10%) voor eventuele inzet voor de Rijksdoelen op het gebied van duurzaamheid beschikbaar is (geliberaliseerde gronden). De gronden hebben vaak een agrarische bestemming zodat een wijziging van een bestemmingsplan noodzakelijk is.

Ook wettelijke bepalingen kunnen beperkingen opleggen. Waar in pachtboerderijen verbeteringen (bijvoorbeeld ten behoeve van energiezuinigheid of duurzaamheid) worden aangebracht die tot een verhoging van de pacht leiden moet de pachter hiermee instemmen.

Eisen ten aanzien van bodemverbetering kunnen allen bij geliberaliseerde pacht worden gesteld. Handhaving op bijvoorbeeld de teeltplannen moet dan wel mogelijk zijn door slimme handhavingsmethoden toe te passen en voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen

## **5.4 Mogelijkheden tot verbeteringen**

Op basis van de bevindingen in deze doorlichting kunnen de volgende verbeteringen worden aangebracht:

1. Aanbevolen wordt de lijst van zaken, die vallen onder de verantwoordelijkheid van de gebouweigenaar dan wel de gebruiker (incl. de afbakening van taken en verheldering van rollen) te actualiseren.

2. Stel in overleg met de gebruikers een lange termijn investeringsagenda op voor de verschillende typen investeringen waar een routekaart duurzaamheid deel van uitmaakt.
3. Leg de volgorde en temporisering van de investeringen voor instandhouding, vervanging, behoud monumentale waarde, energiebesparing vast op basis waarvan geprioriteerd kan worden per pand en op portefeuilleniveau. Weeg dit af tegen de voor- en nadelen voor de gebruikers.
4. Aanbevolen wordt om na enige tijd te evalueren of het beter verankeren van het beheer en onderhoud van pachtboerderijen in RVB-processen, het in gang zetten van een herstelprogramma en de overdracht naar het baten-lasten stelsel het beoogde effect hebben gehad.
5. Aanbevolen wordt in overleg met de materieelbeheerders of de betaling van de zakelijke lasten en administratieve afhandeling begrotingstechnisch op een andere manier kan worden ingeregeld. Koppel daarbij de dienstverlening van het RVB als administratiekantoor los van de verantwoording van de zakelijke lasten van andere materieelbeheerders op de BZK-begroting.
6. Onderzoek in overleg met BZK en de materieel beheerders of de financiering van de inzet van het RVB bij de ingebruikgevingen op een andere manier kan worden opgezet. Beleg de verantwoording van de ontvangsten en uitgaven die met de ingebruikgevingen samenhangen bij de desbetreffende materieelbeheerders, zodat de materieel beheerders zelf meer sturing hebben op de inzet en het rendement van de ingebruikgeving. De vergoeding van de RVB zou dan door de materieelbeheerders kunnen plaatsvinden op basis van facturatie van de door de materieelbeheerder gevraagde dienstverlening. De taak van het RVB als juridisch en administratief beheerder van contracten blijft dan ongewijzigd. Deze taak omvat ook de bewaking van een zorgvuldige totstandkoming van publiek-privatrechtelijke transacties volgens de principes van marktconform, openbaar, transparant.
7. De uitvoeringspraktijk wordt geconfronteerd met de diversiteit aan wensen vanuit de materieelbeheerders en de breedheid van de Rijksdoelstellingen. Gegeven de beperkte beschikbaarheid van gronden wordt een kader om een optimale afweging te maken gemist. Het instrumentarium dat gewogen besluitvorming voor departementen mogelijk maakt is in ontwikkeling. De intentie is om tot een procesaanpak te komen die voorziet in een vaste (interdepartementale) en transparante route voor besluitvorming over kansrijke initiatieven. Aanbevolen wordt de voortgang van de ontwikkeling van instrumentarium en procesaanpak te monitoren.

## Bijlagen:

1. Verantwoordelijkheidsverdeling huisvestingsactiviteiten
2. Impact-oplossingsanalyse aansturingswijze sub artikel 9.1
3. Impact-oplossingsanalyse financieringswijze sub artikel 9.1
4. Verantwoording doorlichtingsonderzoek sub artikel 9.1
5. Overzicht uitgevoerde interviews
6. Overzicht van geraadpleegde bronnen
7. Verslag externe deskundige



## **Bijlage 1: Verantwoordelijkheidsverdeling huisvestingsactiviteiten**

De verdeling van verantwoordelijkheden en onderlinge relaties in de sturing van huisvestingsactiviteiten is geregeld in onderstaande regelgeving:

- Regeling Taakverdeling Rijkshuisvesting 1991;
- Opdrachtgeversconvenant (zgn. agentschapsmodel);
- Ministeriele verantwoordelijkheid.

### **Regeling Taakverdeling Rijkshuisvesting 1991: de relatie tussen de afnemer en de dienstverlener**

Uitgangspunt voor deze relaties zijn de spelregels, zoals die zijn opgenomen in de RTR1991<sup>9</sup>. Deze regeling regelt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het RVB in haar rol als dienstverlener en HoCoSta in haar rol als afnemer. In de regeling wordt het RVB aangewezen als dienstverlener en de HoCoSta als afnemer waaraan door de dienstverlener een object ter beschikking wordt gesteld. Tot de werkzaamheden behoren volgens artikel 2 het dagelijks beheer, het treffen van exploitatie voorzieningen, het onderhouden en vervangen en het in gebruik geven.

In de regeling is uitgewerkt welke huisvestingswerkzaamheden bij de dienstverlener en bij de afnemer thuishoren. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten<sup>10</sup>:

- voor zowel de gebruiker als de dienstverlener geldt dat een doelmatige en doeltreffende bedrijfsvoering mogelijk moet worden gemaakt;
- zowel de kennis van de gebruiker van het eigen bedrijfsproces en de deskundigheid van de dienstverlener moet worden benut;
- zoveel als mogelijk moet worden aangesloten bij de in de maatschappij gebruikelijke verhouding tussen de verhuurder en de huurder van een vastgoedobject.

Verder heeft de regeling betrekking op specifieke vastgoedobjecten, die zich kenmerken door hun "cultuurhistorische waarde, het uitzonderlijk gebruik en de representatieve status". In de taakverdeling wordt onderscheid gemaakt tussen bouw- en installatie elementen die bij de eigenaar behoren en die bij de gebruiker behoren.

De regelgeving over de taakverdeling is voor de dienstverlener in latere jaren opgenomen in de RTB<sup>11</sup> Regeling Taakverdeling Beheer (1999 en 2007), als vervanging van de Regeling Materieel Beheer Rijksvastgoed. De beweging daarbij was een verschuiving van verantwoordelijkheden van de afnemer naar de dienstverlener voor gebouw gebonden onderhoud en vervangingsactiviteiten. Daarbij kwam er een striktere scheiding kwam tussen eigenaars- en gebruikerszaken. Bij de wijziging van de regelgeving in 1999 hebben de afnemers aangegeven buiten het huur/verhuurstelsel te willen blijven waardoor voor de afnemer nog steeds de verantwoordelijkheidsverdeling volgens de regelgeving uit 1991 vigerend is.

---

<sup>9</sup> Regeling Taakverdeling Rijkshuisvesting, Stcrt. 59, 25 maart 1991

<sup>10</sup> Evaluatie Rijkshuisvesting, Kamerstuk 20.891, nr. 8,

<sup>11</sup> Regeling Taakverdeling Beheer 1999, Stcrt. Nr. 234, 17 september 1998 en Regeling Beheer Onroerende Zaken Rijk 2017, Stcrt. 72.753, 27 december 2017

### **Opdrachtgeversconvenant: de relatie tussen opdrachtgever (BZK) en opdrachtnemer (RVB) van het agentschap**

Naast de relatie tussen de RVB als eigenaar van het vastgoedobject (namens de Staat) heeft het RVB een relatie met het departement BZK. Deze relatie is beschreven in het opdrachtgeversconvenant, die uitgaat van het zgn. agentschapsmodel. In dit model worden de spelregels van de 'bestuurlijke' governance geregeld. Het RVB is in deze de opdrachtnemer is. De SG is eigenaar van het agentschap RVB en stelt de financiële middelen ter beschikking. De opdracht gevende rol van het agentschap is belegd via de DG-lijn. BZK/FEZ treedt op als budgethouder namens de eigenaar. De opdracht gevende rol stelt de kaders waarbinnen de opdrachtnemer (RVB) haar huisvestingsactiviteiten mag uitvoeren.

### **Ministeriële verantwoordelijkheid<sup>12</sup>: de relatie tussen gebruiker (HoCoSta) en minister van BZK**

De sturingsrelatie tussen de gebruiker (HoCoSta's) en minister van BZK valt buiten de regels van de hiervoor genoemde taak- c.q. verantwoordelijkheidsverdeling en het opdrachtgeversconvenant. De sturingsrelatie overschrijdt de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. De sturingsrelatie wordt vormgegeven in de driehoek tussen de minister van BZK, de eigenaar van het agentschap (Sg) en het parlement volgens de trias politica.

De gebruikers van de vastgoedobjecten van de Hoge Colleges van Staat hebben hun eigen constitutionele bevoegdheden. Ze zijn onafhankelijk en hebben ieder een autonome positie in het staatsrechtelijk bestel. Deze bijzondere positie maakt dat niet zonder meer de spelregels van de sturingsrelaties zoals opgenomen in het agentschapsmodel of de RTR1991 kunnen worden toegepast.

Bovenstaande relatie is momenteel object van onderzoek door de commissie Remkes<sup>13</sup> en valt buiten de scope van dit doorlichtingsonderzoek.

---

<sup>12</sup> Ministeriële verantwoordelijkheid, ongevraagd advies, afdeling Advisering 15 juni 2020

<sup>13</sup> Moties Beckerman, Middendorp, Bisschop, TK-brief 12 mei 2021 governance

## Bijlage 2: Impact en oplossingsanalyse belemmerende factoren aanstuuringswijze

### Legenda:

H=hoog, M=gemiddeld, L=laag. O=onontkoombaar SP=staande praktijk, KT=korte termijn, LT=lange termijn, In rapport toegelicht =

Complicerende factor	Impact	Reden (het "waarom" van de impact)	Oplossing	
			LT/ KT/ SP	Interventie
1. De standaard werkwijze van het RVB om te voldoen aan de leveringsplicht voor onderhoud en investeringen schiet te kort voor dit type projecten.	L	De impact op de uitvoeringspraktijk is gering. Het is staande praktijk dat met ervaren mensen wordt gewerkt die kennis hebben van huisvestingsprojecten voor dit type objecten.	SP	Medewerkers worden ingezet die kennis en ervaring hebben met huisvestingsactiviteit en bij dit type objecten. (Adressant: opdrachtnemer RVB).
2. Gezien het bijzondere karakter van dit type vastgoedobjecten lenen deze zich minder voor toepassing van bewezen oplossingen bij vastgoedobjecten uit de categorie speciality of kantoren.	O	De type kenmerken van de vastgoedobjecten vragen extra inspanningen om tot de juiste oplossing te komen o.a. door de inzet van specialistische kennis (bijv. restauratie) en rekening houdend met de omgevingskenmerken.	SP	Extra inzet van specialisten en adviseurs nodig om tot een voor de specifieke situatie passende oplossing te komen afgezet tegen de inzet die nodig is voor speciality of kantoorpanden. (Adressant: opdrachtnemer RVB).
3. Als gevolg van technologische ontwikkelingen (o.a. 'smart buildings', digitalisering) zijn zaken, die voorheen tot het primaire proces van de gebruiker behoorden, onderdeel gaan uitmaken van de gebouwgebonden zaken (o.a. beveiliging, duurzaamheid)	H	Ontwikkeling leidt tot discussies over taken en verantwoordelijkheden met gevolg langere doorlooptijd en ontevredenheid van klant. Het vertraagt een voortvarende uitvoering voor het RVB.	KT / LT	Het actualiseren van de lijst van zaken die tot de eigenaar behoren (gebouw gebonden) dan wel bij gebruiker behoren (primair proces gebonden). Het zijn steeds meer gebouw gebonden installaties geworden. (Adressant: agentschapseigenaar SG/BZK).
4. Het ontbreken van een strategisch lange termijn agenda waarin de vertaling plaatsvindt van Rijksdoelen (voor instandhouding, duurzaamheid etc.) en de wensen van de gebruikers.	H	Investeringsactiviteiten van enige omvang vragen een lange voorbereidingstijd. Zowel de gebruiker (impact primair proces) als de financier (impact op de begroting) als het RVB als vastgoedeigenaar (impact op capaciteit en de relatie met de markt) dienen voorbereid te zijn.	KT / LT	Het opstellen van een Lange termijn investeringsagenda tussen opdrachtgever, gebruiker en opdrachtnemer maakt wederzijdse verwachtingen expliciet. (Adressant: opdrachtgever SG/BZK).  Voor zgn. vervanging/(her)investeringen is sprake van een

Complicerende factor	Impact	Reden (het "waarom" van de impact)	Oplossing	
			LT/ KT/ SP	Interventie
				<p>overgangperiode. De MOIP geeft inzicht in de investeringen die nodig zijn na afloop van de afschrijvingstermijn over de levensduur. (Adressant: opdrachtnemer RVB).</p>
<p>5. Het ontbreken van een beleidsmatige opdrachtgever (zgn. SPC) en kaders voor het kanaliseren van de gezamenlijke huisvestingswensen van de groep van gebruikers (i.c. HoCoSta's).</p> <p>Het prioriteren van de wensen van de individuele gebruiker (HoCoSta) door het RVB, wat leidt tot klant-ontevredenheid.</p>	<b>H</b>	<p>De urgentie van een investering wordt per individuele HoCoSta afgewogen. De invloed en zeggenschap van de individuele gebruiker zijn daarbij doorslaggevend in plaats van een overall afweging op portefeuilleniveau.</p> <p>De impact is onontkoombaar gegeven de onafhankelijke positie die de afzonderlijke HoCoSta's hebben</p> <p>Dit leidt tot discussies tussen het RVB en de gebruiker bij het prioriteren van de huisvestingswensen van de gebruiker.</p>	<b>LT</b>	<p>Een beleidsmatige opdrachtgever kan op portefeuilleniveau een urgentiemethode ontwikkelen die aangeeft welke investering in de tijd en met welk tempo noodzakelijk wordt geacht. Deze methode kunnen tussen eigenaar en RVB worden overeengekomen. (Adressant: opdrachtgever DG/BZK)</p> <p>Het RVB sorteert voor op de wensen van de gebruiker door te prioriteren op basis van de MOIP. Eigenaar en gebruiker bepalen onderling de urgentie van de investering. (Adressant: opdrachtnemer RVB).</p>
<p>6. De gebruikerswensen voor verduurzaming zijn onvoldoende vertaald in een beleidskader voor sturing door de opdrachtgever. Dit biedt beleidsruimte aan de uitvoeringspraktijk bij het wel of niet treffen van duurzaamheidsmaatregelen als een onderhoudsactiviteit plaatsvindt. Deze ruimte wordt als zich een kans voordoet ook ingevuld.</p>	<b>L</b>	<p>De programmatische verduurzaming van alle vastgoedobjecten binnen deze specifieke portefeuille komt niet van de grond als hiervoor een richtinggevend kader (rijksbeleid) ontbreekt.</p> <p>Verduurzaming in de praktijk vindt ad hoc plaats op basis van een individuele wens van de gebruiker dan wel op basis van een kans die zich in een specifiek huisvestingsproject voordoet. Daarmee wordt de experimenteeruimte, die er is om ervaring op te doen, benut.</p>	<b>LT</b>  <b>SP</b>	<p>Opstellen van een duurzaamheidskader voor het doen van huisvestingsactiviteiten voor monumentale vastgoed objecten (Adressant: opdrachtgever DG/BZK)</p> <p>Respondenten geven terug dat verduurzaming in de praktijk ad hoc plaats vindt bij een onderhoud of investeringsactiviteit (Adressant: opdrachtnemer RVB)</p>

Complicerende factor	Impact	Reden (het "waarom" van de impact)	Oplossing	
			LT/ KT/ SP	Interventie
7. De genietters van de huisvesting (HoCoSta's) hebben een rol als gebruiker, echter ook als normsteller en controleur. Gebruikers kunnen andere of hogere wensen (op grond van hun onafhankelijke positie) stellen dan voor het gebruik en de instandhouding nodig is.	<b>H</b>	De impact is groot door discussie tussen gebruiker en het RVB over wat is gewenst en wat wettelijk gezien noodzakelijk is bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van veiligheid en gezondheid.	<b>SP</b>	Het RVB realiseert de huisvestingsactiviteit met de markt. Van de projectleiders van deze activiteit wordt verwacht de aangeboden 'technische' huisvestingsoplossing in te passen in enerzijds de wensen van de gebruiker en anderzijds wat de markt kan en wil realiseren. Van projectleiders worden competenties, zoals een politiek bestuurlijke antenne, verwacht die de inpasbaarheid mogelijk maken. (Adressant: opdrachtnemer RVB).
8. De gebruiker bepaalt de inhoudelijke wensen maar is niet degene die betaalt. De financier (c.q. budgettair opdrachtgever) stelt de financiële (on)mogelijkheden vast voor de (her)investeringsactiviteit;	<b>H</b>	Er is een spanningsveld tussen gebruiker en budgettair opdrachtgever t.a.v. wat de gebruikerswensen kosten versus wat de budgettair opdrachtgever bereid is te betalen op grond van in de begroting gereserveerde gebruiksvergoeding.  Tevens is er een spanningsveld tussen de budgettair opdrachtgever en het RVB t.a.v. wat de budgettair opdrachtgever in haar begroting wil reserveren voor de post "gebruiksvergoeding" en de financiering die het RVB nodig heeft om de investeringswens van de gebruiker ingevuld te krijgen.	<b>SP</b>	De financiering d.m.v. een gebruiksvergoeding is gestart voor investeringen die gedaan zijn vanaf het jaar 2010. De gebruiksvergoeding is in opbouw en zal pas een integrale vergoeding zijn, nadat alle gebouwen en installatie componenten zijn vervangen.  Er is een escalatielijns als financiële middelen ontoereikend zijn via FIN/IRF. (Adressant: opdrachtgever BZK/FEZ).
9. Het type vastgoedobject heeft een monumentale waarde die uitdagingen met zich meebrengt voor het realiseren van beleidsambities op het gebied van verduurzaming, beveiliging.	<b>H</b>	Het spanningsveld ontstaat tussen gebruiker (wat is de wens) en de opdrachtnemer (wat kan) zonder afbreuk te doen aan de monumentale waarde. De impact op de uitvoering is groot omdat bij elke investering moet worden bepaald welke duurzaamheids- c.q. beveiligingsmaatregelen meegenomen kunnen worden of niet.	<b>SP</b>	De normering t.a.v. monumentale conditie vaststellen en deze delen met de gebruiker om zo de (on)mogelijkheden van een duurzaamheidswens te expliciteren. (Adressant: opdrachtnemer RVB).

Complicerende factor	Impact	Reden (het "waarom" van de impact)	Oplossing	
			LT/ KT/ SP	Interventie
10. Er zijn door middel van pilots en experimenten leerervaringen opgedaan met het treffen van duurzaamheidsmaatregelen, echter deze zijn niet 1 op 1 toe te passen bij een volgende instandhoudingsactiviteit in verband met de diversiteit en uniciteit van ieder vastgoedobject binnen de portefeuille.	<b>M</b>	De schaalbaarheid van uitgevoerde experimenten met duurzaamheid is gering.  De relatieve impact is middel omdat elk experiment per geval opnieuw moet worden ontworpen op passendheid en geschiktheid voor het betreffende vastgoedobject.	<b>SP</b>	De leerervaringen en pilots die worden opgedaan met vastgoedobjecten in de kantorenportefeuille toepasbaar maken voor monumentale vastgoedobjecten. <i>(Adressant: opdrachtnemer RVB).</i>

*H=hoog, M=gemiddeld, L=laag. O=onontkoombaar SP=staande praktijk, KT=korte termijn, LT=lange termijn*

### Bijlage 3: Impact- en oplossingsanalyse belemmerende factoren, financieringswijze

Complicerende Factor	Impact	Reden (het "waarom" van de impact)	Oplossing	
			LT/ KT/ SP	Interventie
1. De financiering is begrensd voor een jaarbedrag (kaststelsel). Als er "over-uitputting" dreigt moet dit 'geregeld' worden via de begroting bij Najaarsnota. Facturen van projecten die zijn gerealiseerd moeten binnen het jaar worden betaald om "onder-uitputting" te voorkomen.	<b>H</b>	De relatieve impact is groot. Onderhoud- en investeringsactiviteiten zijn qua financiering begrensd door de periode van een kalenderjaar, omdat ze binnen een jaar betaald moeten zijn. Dit roept spanningen op in de realisatie als huisvestingsprojecten niet binnen de jaargrens zijn afgerond en betaald.	<b>SP</b>	<p>Onderhoud wordt op reguliere basis ingepland en is door middel van een opslag (per m<sup>2</sup> bvo) in de gebruiksvergoeding opgenomen.</p> <p>Investerings (&gt;100k) worden door middel van een gebruiksvergoeding in rekening gebracht.</p> <p>Deze financieringswijze zorgt voor een structureel stabiele kasreeks over de levensduur van de investering. (Adressant: opdrachtgever BZK/FEZ).</p>
2. In het kaststelsel komt een renovatie investering door middel van een bedrag ineens ten laste van de begroting.	<b>H</b>	De investering kan alleen worden gedaan als er voor de volle omvang van de investering budget is vrijgemaakt in de begroting	<b>SP</b>	<p>De investering wordt gedaan op basis van een baten lasten afweging. Grote investeringen doorlopen een zgn. business case. De investering wordt in rekening gebracht door middel van een gebruiksvergoeding. (Adressant: opdrachtnemer RVB).</p>
3. De tijdstippen waarop de financiering nodig is via de begroting (op vaste tijdstippen via voor- en najaarsnota) dan wel de realisatie van een project (afhankelijk van de liquiditeitsbehoefte) sluiten niet op elkaar. Dit belemmert een slagvaardige uitvoering.	<b>H</b>	De impact is dat een noodzakelijke investering niet kan worden gestart omdat het geld nog niet is vrijgemaakt in de begroting.	<b>SP</b>	<p>Bij financiering door middel van een gebruiksvergoeding wordt de realisatie van een investering minder afhankelijk gemaakt van het vrijgemaakte bedrag; immers deze is dan in een meer</p>

Complicerende Factor	Impact	Reden (het "waarom" van de impact)	Oplossing	
			LT/ KT/ SP	Interventie
				jarenreeks verzekerd. (Adressant: opdrachtgever BZK/FEZ).
4. Voor (her)investeringen moeten aanvullende kasgelden worden gereserveerd in de begroting omdat de gebruiksvergoeding (nog) niet het niveau van de integrale kostprijs heeft bereikt; ook technologische ontwikkelingen en autonome prijsstijgingen spelen een rol	<b>H</b>	Over elke verhoging van de gebruiksvergoeding moet via de reguliere begrotingscyclus (bij voor- en najaarsnota) worden onderhandeld, waardoor een investeringsproject vertraagd wordt.	<b>SP</b>	Een verhoging van de gebruiksvergoeding blijft nodig voor die delen van de gebouw- en installatie gebonden zaken van vóór <u>het jaar 2010</u> die nog niet ge (her)ïnvesteerd zijn of waarvan over de volledige levensduur nog niet is afgeschreven. Ook is er een verhoging nodig als er sprake is van een prijs- en/of bouw- kostenstijging die niet eerder in de vergoeding was opgenomen. Dit is een ingroei-model (Adressant: opdrachtgever BZK/FEZ).
5. Voor duurzaamheidsinvesteringen (of andere beleidsdoelen) zijn er geen financiële middelen gereserveerd in de meer jaren reeks van de begroting	<b>H</b>	De impact is hoog.  Investeringen voor duurzaamheid komen lastig van de grond als hiervoor geen begrotingsgeld wordt vrijgemaakt.	<b>SP</b>	De leenfaciliteit van het RVB biedt de mogelijkheid om een duurzaamheidsinvestering door middel van een gebruiksvergoeding door de opdrachtgever of gebruiker te laten terugbetalen in plaats van een bedrag ineens. (Adressant: opdrachtgever BZK/FEZ).
6. Duurzaamheidsinvesteringen zijn kostbaar vanwege de lange terugverdientijd (gegeven de monumentale status van de vastgoedobjecten). Het ontbreekt bijvoorbeeld aan <u>normen</u> voor terugverdientijden en	<b>H</b>	Het is lastig voor het RVB om richting opdrachtgever en gebruiker te adviseren over de kosten van verduurzaming als normen voor monumentale objecten ontbreken.  Zowel voor de opdrachtgever als de	<b>KT / LT</b>	Het vaststellen van financiële duurzaamheidsnormen voor monumentale objecten. (Adressant: opdrachtnemer RVB).



Complicerende Factor	Impact	Reden (het "waarom" van de impact)	Oplossing	
			LT/ KT/ SP	Interventie
rendementseisen voor dit type monumentale objecten.		gebruiker zijn de duurzaamheidsmaatregelen kostbaar.		Hybride financiering draagt bij om duurzaamheid investeringen van de grond te krijgen. Dit is een combinatie van de financiering via een gebruiksvergoeding, bedrag ineens of per project door opdrachtgever, opdrachtnemer en gebruiker gezamenlijk. (Adressant: opdrachtgever BZK/FEZ).
7. De scheidslijn tussen wat voor rekening komt van de gebruiker (gebonden aan het primair proces) dan wel voor rekening van de eigenaar (gebouw gebonden) is niet altijd even scherp. Er bestaan geen 'harde' of vastgelegde afspraken tussen opdrachtgever en de gebruiker over de wijze van financiering.	<b>H</b>	Dit zgn. 'scheidslijn' gebied zorgt voor discussie wie de rekening van de investering betaald, de gebruiker of de budgettair opdrachtgever.	<b>KT / LT</b>	Heldere afspraken over wie verantwoordelijk is voor welke elementen van een gebouw of installatie geeft helderheid voor wiens rekening de betreffende investering komt. (Adressant: opdrachtgever BZK/FEZ).
8. In de begroting is het kasgeld via de gebruiksvergoeding structureel meerjarig verplicht vastgelegd om het MOIP te dekken. Er is hierdoor minder budgetflexibiliteit is.	<b>L</b>	Impact op de praktijk is gering. Deze financieringswijze draagt bij aan rust en stabiliteit in de meer jarenreeks in de begroting.	<b>SP</b>	Sinds het jaar 2010 wordt de financieringswijze van een gebruiksvergoeding toegepast voor (her)investeringsactiviteiten. (Adressant: opdrachtgever BZK/FEZ).

H=hoog, L=laag. O=onontkoombaar SP=staande praktijk, KT=korte termijn, LT=lange termijn

#### Bijlage 4: Verantwoording doorlichtingsonderzoek

Bij een doorlichting worden de onderzoeksvragen normaliter beantwoord met behulp van een analyse van reeds uitgevoerde (deel)evaluaties, dus op basis van een secundaire analyse. Gezien de beperking in de scope van de vraagstelling (thema "governance" en "financieringswijze") werd voorzien dat de beschikbare bronnen in een meer breder verband antwoord zouden geven op de gestelde vragen. In overleg met de opdrachtgever is besloten aanvullende interviews af te nemen. Tevens is gebruik gemaakt van aanvullend documentatiemateriaal (o.a. zelfevaluaties), zoals deze ter beschikking is gesteld door respondenten.

In het onderzoek is gekeken naar de manier waarop er gestuurd is bij het realiseren van onderhoud- en (her)investeringsactiviteiten aan monumentale vastgoedobjecten met een specifieke functie. Deze objecten worden gefinancierd vanuit artikel 9: "Uitvoering rijksvastgoedbeleid". Daarbij is gekeken naar hoe de respondenten de sturing en financiering percipiëren als het gaat om wat daarbij bevorderend of belemmerend werkt in de praktijk.

Het onderzoek sub artikel 9.1 is uitgevoerd in meerdere fasen, zoals hieronder in een schema is weergegeven:

Fase	Documentstudie	Aanvullende data verzameling en analyse	Analyse en rapportage
Doel	Fundament onder het evaluatie onderzoek leggen	Verificatie veronderstellingen op basis van documentstudie en ophalen aanvullende informatie	Eindrapportage op basis van uitgevoerde analyse
Activiteiten	Ontwikkelen referentiekader Ontwikkelen omgevingskaart Vorbereiden en plannen interviews PM: Selectie dossiers	9 interviews met 12 personen 3 groepsinterviews Werkverslagen interviews Codering interviews Validatie rode draden	Synthese en conclusie Opstellen conceptrapport Bespreken conceptrapport met begeleidingscommissie Oplevering aan opdrachtgever
Resultaat	Referentiekader Omgevingskaart Geplande interviews en vragenlijst	Gecodeerd bronmateriaal voor analyse	Deel-evaluatierapport

De evaluatie is kwalitatief van aard. Gezien de variëteit aan beelden, die uit de interviews naar voren zijn gekomen, de diversiteit aan onderscheidende kenmerken per type gebruiker en activiteiten en ook gezien de specifieke contextfactoren per vastgoedtype was het niet zinvol om aanvullend dossiertoetsen c.q. casussen te onderzoeken.

Hieronder worden de afzonderlijke fasen toegelicht:

**Fase I: Documentstudie: begrotingen en externe evaluatie**

Op basis van het beschikbare documentatiemateriaal (zie bijlage) is gekeken naar de wijze waarop de begrippen (o.a. "governance" en "financieringswijze") uit de vraagstelling zijn gethematiseerd. Daarbij is in eerste instantie gekeken naar de rijksbegroting.nl, waarin jaarlijkse de begroting- en verantwoordingsstukken over artikel 9.1 in begrotingshoofdstuk VII van het Ministerie van BZK ten zijn opgenomen. Vervolgens is kennisgenomen van een externe evaluatie, uitgevoerd door Price, Waterhouse & Coopers (PWC). Deze evaluatie gaat expliciet in op de governance en financiering van huisvestingsactiviteiten voor het type vastgoedobjecten waarin de HoCoSta's en AZ gehuisvest zijn. Tot slot is naast de beschikbare deelevaluaties kennisgenomen van relevante regelgeving rondom de governance en financieringswijze van het type huisvestingsactiviteiten.

De beschikbare documentatie is gebruikt voor het opstellen van een referentiekader.

Centrale vraag	Invalshoek doorlichting	Deelvragen	Onderzoek s-variabelen	Criteria	Bron	Impact
Heeft de uitvoering conform de ministeriele verantwoordelijkheid en de toegekende rol en verantwoordelijkheid aan het RVB voor het rijkshuisvestingsbeleid plaatsgevonden?	<i>Governance</i>	Welke factoren in de governance <u>bevorderen</u> dan wel <u>belemmeren</u> de uitvoeringspraktijk voor het doen realiseren van huisvestingsactiviteiten voor onderhoud en investeringen	Taken en verantwoordelijkheden	De taken en verantwoordelijkheden zijn helder belegd	E	DM
			Competenties	Bij de uitoefening van de governance rollen worden softcompetenties als faciliteren, communicatie en beïnvloeden ingezet indien zich spanningsvelden voordoen;	E	DT
			Escalaties	Bij majeure verstoringen is een escalatie-lijn mogelijk om de verstoring op te lossen.	E	DT
			Samenhang van rollen in cultuur/gedrag	Bij het doen realiseren van activiteiten is er aandacht voor de relatiedynamiek en het externe krachtenveld	E	
	<i>Financieringswijze</i>	Welke factoren in de financieringswijze <u>bevorderen</u> dan wel <u>belemmeren</u> de uitvoeringspraktijk voor het doen realiseren van huisvestingsactiviteiten voor onderhoud en investeringen	Gebruiksvergoeding	De activiteiten worden in rekening gebracht door middel van een integrale kostprijs over de periode van de levensduur van de investering	I	DM
			Lump-sum	De activiteiten worden in rekening gebracht door middel van een periodeplafondbedrag	I	DM
			Project	De activiteiten worden in rekening gebracht op basis van de gemaakte kosten	I	DT

Het referentiekader is een nadere uitwerking van de deelvraag II van het evaluatieonderzoek. Daarbij zijn voor de onderzochte thema's "governance" en

"financieringswijze" onderzoeks-variabelen bepaald op basis van de best practices (bron: externe evaluatie PWC) en wat als rode draad uit de interviews naar voren is gekomen als wat door respondenten als normaal toepasbaar staande praktijk werd gepercipieerd. De variabelen zijn verder uitgewerkt naar evaluatiecriteria waarbij is aangegeven welke impact het criterium heeft op doelmatigheid dan wel doeltreffendheid van de uitvoeringspraktijk.

### Fase II: Interviews

Om te bepalen wie de relevante gesprekspartners zijn is gekeken naar de omgeving en de daarin te onderkennen betrokkenen en belanghebbenden. Op basis van de omgevingskaart en de afstemming van de lijst van respondenten met de opdrachtgever is bepaald wie de relevante gesprekspartners zijn.

Rol	Toelichting	Partijen
Beslissers	Bevoegd gezag	Namens de eigenaar van de Huisvesting: SG BZK Namens DG VBR, voorzitter Beleidsoverleg (directeur T&P) Namens DG VBR, voorzitter Financieel team (directeur F&B)
Uitvoerders	Uitvoerende organisaties, toezichthouders en marktpartijen, deskundigen	Directie VB, assetmanagement bijzondere specialties Directie T&P, projecten 2 Directie BZK/FEZ Ministerie van Financiën/IRF Contract marktpartijen voor beheer en onderhoud Externe partij/deskundige programma groene technologie/innovatieplatform
Beïnvloeders	Adviseurs, belangen organisaties, media, intermediairs	Ministerie van Algemene Zaken Ministerie OCW, erfgoedbeleid Atelier Rijksbouwmeester Ministerie EZ (duurzaamheid/energie)
Afnemers/-gebruikers	Gebruiken het resultaat/ ondervinden gevolgen van het beleid	Dienst Koninklijk Huis, Kabinet van de Koning Hoge Colleges van Staat Gebruikers monumenten

Om te bepalen welke belanghebbenden geïnterviewd zouden worden is gekeken naar die belanghebbenden die praktijkervaringen hebben en die impact ervaren op hun werk in de aansturing- en financieringswijze. Het RVB vervult daarin een intermediaire rol als ontwikkelaar, uitvoerder en deels financier is van het huisvestingsbeleid en is de opdrachtgever richting marktpartijen voor het doen realiseren van huisvestingsoplossingen. Vanuit de uitvoeringspraktijk zijn negen betrokkenen bij het RVB gevraagd naar hun ervaringen in hun rol als portefeuillemanager, assetmanager en controller.

### Fase III: Analyse en rapportering

Uit de interviews zijn rode draden gedestilleerd van belemmerende en bevorderende factoren die gepercipieerd worden door respondenten in de uitvoeringspraktijk. Deze rode draden zijn in een groepsinterview met respondenten teruggelegd ter validatie. De gevalideerde factoren, die belemmerend werken in de praktijk, zijn vervolgens door de onderzoekers gekwalificeerd op mate van impact op de uitvoeringspraktijk (in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid). De impactkwalificatie is voor

hoor- en wederhoor teruggelegd bij een aantal respondenten. Respondenten hebben daarbij aangegeven welke oplossingsrichting zij in de praktijk toepassen om de impact van de belemmerende factor te verminderen. Daar waar ondanks de toegepaste oplossing in de staande praktijk de belemmering onvoldoende is weggenomen zijn door de respondenten oplossingsrichtingen aangereikt die op korte dan wel lange termijn (of combinatie van beide) mogelijk kunnen zijn.

Op basis van de uitgevoerde analyse is een concept rapportage opgesteld. In de concept rapportage is voortborduurde op de tussenrapportage, zoals die is gedeeld met de begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie heeft op basis van de tussenrapportage ingestemd met de opgezette structuur van de conceptrapportage.

**Bijlage 5: Begeleidingscommissie en overzicht uitgevoerde interviews****Begeleidingscommissie**

Voor deze doorlichting is een begeleidingscommissie ingesteld. Deze bestond uit vertegenwoordigers van organisatieonderdelen binnen het Rijk die belanghebbenden zijn bij deze doorlichting.

De volgende vertegenwoordigingen namen deel van de overleggen van de begeleidingscommissie:

<b>Rijksorganisatie onderdeel</b>	<b>Functie</b>
BZK/DGOO/IFHR-Fac.Huisv.beleid	Afdelingshoofd Faciliteiten en Huisvestingsbeleid
BZK/MM/FEZ/Begrotingszaken	Senior Adviseur Bedrijfsvoering
BZK/MM/FEZ/Control	Coord./spec. adviseur
FIN/DGR/DB/Afdeling Besturing/bekostiging	Beleidsadviseur
FIN/DGR/IRF/Sectie BZK	Inspecteur
RVB/F&B/Bedrijfsbureau	Plv. directeur F&B
RVB/F&B/KAR	Afdelingshoofd Kaderstelling, Audit en Risicomanagement

**uitgevoerde interviews**

<b>Subartikel/Begrotingspost</b>	<b>Geïnterviewde functie</b>
<b><i>Doelmatige huisvesting:</i></b>	
0 HoCosta's	VB/Assetmanager HoCoSta's
	F&B/P&C /wnd hoofd sectie A of hP&C
	VB/Bedrijfsvoering/Uitv/Expert Vastgoed
	P&P/Portefeuillemanagement/Coord. Spec. Adviseur
0 Paleizen	VB/Assetmanager Paleizen
	VB/Assetmanager Specialities
0 MEF's	VB/Assetmanager MEF's
	P&P/Portefeuillemgnt/Coord.Spec. Adviseur
	DGVBR-RVB-F&B-Planning & Control / DGVBR-RVB-F&B-P&C-Sectie B
0 Programma Groene technologieën	T&P/ Programmaleider PGT
	DGVBR-RVB-F&B-Planning & Control / DGVBR-RVB-F&B-P&C-Sectie C
Overkoepelend	DGVBR-RVB-F&B-Planning & Control / DGVBR-RVB-F&B-P&C-Sectie B
	DGVBR-RVB-VB-Asset management / DGVBR-RVB-VB-ASM-Assetmgnt Specialities F&B/P&C/concerncontrol P&P/Portefeuillemgnt/manager

<b>Beheer Materiële Activa:</b>	<b>Geïnterviewde functie</b>
0 Zakelijke Lasten	T&P/ Sectiehoofd Verhuur en Zakelijke lasten
	Controllers
0 Onderhoud en beheerkosten	T&P/sectiehoofd agrarisch gebruik
	P&P/Portefeuillemanager pachtboerderijen
	Business Controller
	Business Controller
	F&B/P&C/ Sectie A
0 Ingebruikgevingen specifiek	T&P/Verhuur en Taxaties/Agrarisch gebruik
0 Vervreemding opbrengsten onroerend goed	T&P/Hoofd Verkoop & Gebiedsprojecten
	T&P/Verhuur en Taxaties/Agrarisch gebruik
0 Ontvangsten Generaal	
waarvan Bodemmaterialen	
waarvan Veiling rechten benzine stations	T&P/Verhuur en Taxaties/Verhuur en Zakelijke lasten
	T&P/Verhuur en Taxaties/Verhuur en Zakelijke lasten

## Bijlage 6: Bronnen

### Algemeen

- Besluit taak RVB 2017
- Regeling Beheer Onroerende Zaken Rijk 2017, Stcrt. 72.753, 27 december 2017
- Regeling Taakverdeling Beheer 1999, Stcrt. Nr. 234, 17 september 1998

### Doelmatige huisvesting

- HoCoSta's/AZ
  - Brief minister Blok BZK aan TK, vergaderjaar 2015-2016, 34 293 nr. 7.
  - Regeling Taakverdeling Beheer 2007, Stcrt. 71, 10 april 2007
  - Evaluatie kostenbeheersing en sturing vastgoedprojecten Rijksvastgoedbedrijf, PWC, oktober 2018
  - Regeling Taakverdeling Rijkshuisvesting, Stcrt. 59, 25 maart 1991
  - Rapportage Voorstel Governance huisvesting Hoge Colleges van Staat en het ministerie van AZ1.
  - Nota Nieuwe taakverdeling huisvesting RVB met Hocosta's en AZ, 18 maart 2021
- Paleizen
  - Wet Financieel Statuut van het Koninklijk Huis
  - Brief minister BZK aan TK over financieringswijze groot onderhoud paleizen, begrotingsbehandeling in 2015, Kamerstuk 34 300 XVIII nr. 45
  - Evaluatie kostenbeheersing en sturing vastgoedprojecten Rijksvastgoedbedrijf, PWC, oktober 2018
  - Voorstel nieuwe taakverdeling RVB/VB d.d.15-03-2021
- Monumenten met een erfgoedfunctie
  - Brief minister BZK aan TK, vergaderjaar 2015-2016, kst-32156-66
  - Verslag behandeling in de Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, Aangangsel van de Handelingen, KVR30205, 0708tkkvr718
  - Assurance rapport Davvero accountants, Aalsmeer, 31-8-2018
  - Assurance rapport Davvero accountants, Aalsmeer, 26-5-2017
  - Brief minister BZK aan de TK, audit Nationale Monumentenorganisatie, kenmerk 1020225758 d.d.31 oktober 2018.
  - Jaarverslag NMO 2017
  - Jaarverslag NMO 2016
- Groene Technologie
  - Evaluatie programma Groene Technologie, Dialogic, maart 2020
  - Eindoordeel Joost Koch evaluatie PGT – RVB, 21 april 2020

### Beheer Materiele Activa

- Zakelijke lasten
  - Rapport van de evaluatie van de bedrijfsvoering zakelijke lasten (kas en verplichtingen) RVB, de kernpunten, 2020
  - Onderzoek naar de RVB-evaluatie Uitvoering zakelijke lasten, Auditdienst Rijk, 28 februari 2020



- Managementreactie Onderzoek naar de RVB-evaluatie Uitvoering zakelijke lasten, RVB, 2020
- Onderhoud en beheerskosten
  - Staatsdomein het Loo; Aanhangsel van de Handelingen vergaderjaar 2007-2008, 0708tkkvr7018
  - Plan van Aanpak Pachtboerderijen, RVB, april 2020
  - Presentatie overnametraject pachtboerderijen, RVB, 2021
- Ontvangsten: Ingebruikgevingen specifiek
  - Brief minister LNV aan TK d.d. 22 maart 2019, kenmerk DGA-ELV/19041410
  - Pleijte, M., During, R., Silvis, H., & Docters van Leeuwen, H. (2020). Goed verpacht, beter beheerd. Wageningen Environmental Research; No. 3027).
  - Brief Stas BZK aan de TK van 12 oktober 2018, kenmerk 591730,
  - Pachtregels en pacht prijzen, 2017, RVO
  - Grondenstrategie RVB, juli 2020
- Ontvangsten: Vervreemding opbrengsten onroerend goed agrarisch en niet agrarisch
  - Verslag 2018 "Taxatiewaarde versus biedingen bij verkopen via openbare inschrijving",
  - Analyse RVB/afdeling Verkoop en gebiedsprojecten, 12 september 2019
  - Verslag 2019 "Taxatiewaarde versus biedingen bij verkopen via openbare inschrijving", analyse RVB/afdeling Verkoop en gebiedsprojecten, 3 november 2020
  - Leidraad Verkoop en gebiedsprojecten, RVB 2020
- Verkoop bodemmateriële
  - Analyse RVB/F&B, 31-8-2020
- Veiling en huurrechten benzinstations:
  - Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen geldend van 31-07-2005 t/m 31-12-2016
  - Memorie van toelichting Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen, TK, vergaderjaar 2004-2005, 299541, nr. 3
  - Regeling veiling benzinstations langs rijkswegen, Staatscourant 26 juli 2005, nr. 142
  - Regeling toelating veiling benzinstations langs rijkswegen geldend van 1-1-2012 tot heden
  - Evaluatie benzineveiling, 2008, SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam
  - Tweede evaluatie benzineveilingen, 2014, ECORYS, Rotterdam
  - Benzineveilingen: voor- en nadelen elektronisch veilen, 2017, SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam.

## Bijlage 7: Verslag externe deskundig

20-09 Datum 20 september 2021  
Ons kenmerk TBM 210003  
Uw kenmerk Brief dd. 30 maart 2021  
Contactpersoon J.A. de Bruijn  
Telefoon +31 (0)15 2787169  
E-mail J.A.deBruijn@tudelft.nl  
Onderwerp Externe deskundige Beleidsdoorlichting



Rijksvastgoedbedrijf  
De voorzitter van de begeleidingscommissie  
Postbus 16169  
2500 BD DEN HAAG

Faculteit Techniek, Bestuur en Management

### Afdeling MAS/OG

Bezoek  
Jaffalaan 5  
2628 BX Delft  
Correspondentie  
Postbus 5015  
2600 GA Delft

[www.tudelft.nl/tbm](http://www.tudelft.nl/tbm)

Geachte heer de voorzitter,

In de periode april tot september 2021 ben ik betrokken geweest bij de doorlichting van art. 9 van de BZK begroting 'Uitvoering Rijkshuisvestingsbeleid'. Mijn rol was die van extern deskundige, die moest toezien op de kwaliteit van het onderzoek en het onderzoeksproces.

Het gaat hier om een vraagstuk, waar veel partijen bij zijn betrokken en waar de governance dus noodzakelijkerwijs ingewikkeld is. Gegeven dit 'multi-actor, multi-level' karakter, is het onderzoekstechnisch van groot belang dat de verschillende perspectieven van de verschillende partijen op de problematiek van governance en financiering worden geïnventariseerd en gewogen. Dat dient op een systematische en doordachte wijze te geschieden, langs de volgende lijnen

- een gedegen document-analyse - ter verkenning van het veld en de belangrijkste spelers
- half-gestructureerde interviews met de belangrijkste actoren,
- die zodanig zijn geselecteerd dat alle mogelijke perspectieven in beeld komen,
- en goede verslaglegging van de interviews,
- het met behulp van een te ontwerpen model systematisch analyseren van de informatie,
- het communiceren van de beelden die uit deze analyse voortkomen met (1) interviewees en (2) deskundigen - en het verwerken van commentaar of het beargumenteren waarom commentaar niet wordt verwerkt,
- het doen van aanbevelingen die herleidbaar zijn tot de beelden en het toetsen van deze aanbevelingen bij (1) interviewees en (2) deskundigen.

Datum  
Kenmerk TBM 19.  
Pag./van 2/2



Naar mijn mening is dit proces heel precies doorlopen, de onderzoekers waren scherp en hadden veel oog voor detail. Het door hen ontworpen model is nauwkeurig gevolgd, hetgeen bijdraagt aan systematische analyse. De uitkomsten zijn neergelegd in het eindrapport en worden gedragen door het onderzoek.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to be "J.A. de Bruijn". The signature is fluid and cursive, with a long, sweeping tail that extends to the right.

Prof.mr.dr. J.A. de Bruijn