

BIJLAGE

Onderzoekopzet en vraagstelling beleidsdoorlichting artikel 9 'Uitvoering Rijksvastgoedbeleid'

1. Inleiding:

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) is een baten-lastenagentschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Voor een aantal taken dat bij het RVB is belegd lopen de uitgaven en ontvangsten via de Kas-Verplichtingen-systematiek in het begrotingshoofdstuk VII, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hiervoor is een opdrachtgeversconvenant opgesteld. Voor de vervulling van deze taken ontvangt het RVB een bijdrage vanuit BZK dat in beleidsartikel 9 van de begroting als "bijdrage aan agentschappen" wordt begroot en verantwoord.

De ontvangsten hebben betrekking op verpachting, verhuur en vervreemding van de onroerende zaken van de Staat (niet zijnde Rijkshuisvesting), voor zover voor de opbrengst uit vervreemding geen middelenafpraak bestaat. Het gaat daarbij om agrarische en niet-agrarische onroerende zaken. Daarnaast worden de ontvangsten uit verkoop van bodemmaterialen en veilingen van huurrechten van benzinestations langs rijkswegen op dit artikel begroot.

Leeswijzer:

In de hiernavolgende beschrijving worden eerst in paragraaf 1.1 de uitgaven en in paragraaf 1.2 de ontvangsten binnen dit artikel beschreven. Paragraaf 1.3 beschrijft het doel van de doorlichting en de centrale vragen die daarin zullen worden beantwoord. De afbakening van de scope van de doorlichting wordt in paragraaf 1.4 beschreven. De aanpak van de doorlichting wordt op hoofdlijnen in paragraaf 1.5 beschreven. Organisatie en tijdspad komen in paragraaf 1.6 aan de orde.

1.1 Beschrijving instrumenten in artikel 9 uitgaven:

Artikel 9 kent een tweetal subartikelen:

- 9.1 Doelmatige Rijkshuisvesting
- 9.2 Beheer materiële activa.

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

X €1.000	2015	2016	2017	2018	2019*	2020**
Uitgaven						
9.1	118.385	67.357	44.673	48.954	56.190	53.595
9.2	102.477	100.074	60.646	68.479	65.542	68.162

*jaarverslag 2019

** stand 1^e suppletoire 2020

Binnen de subartikelen zijn de omvangrijkste posten (vermelde budgetten op basis van stand 1^e suppletoire):

Subartikel 9.1 Doelmatige huisvesting

Bijdrage voor huisvesting Hoge Colleges van Staat: € 24,7 mln.

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).

Bijdrage voor huisvesting Koninklijk Huis: € 15,9 mln.

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.

Bijdrage voor Rijkshuisvesting: € 6,6 mln.

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

- Energiebesparing (Programma Groene technologieën): € 2,5 mln.
- De bevordering en bewaking van de kwaliteit van de architectuur, van de stedenbouwkundige inpassing en van de beeldende kunst (€ 2,7 mln.).

Bijdrage voor huisvesting Ministerie van Algemene Zaken: € 3,5 mln.

Uit de beschikbare middelen in de begroting worden rente en afschrijving, onderhoud en kleine investeringen bekostigd ten behoeve van de huisvesting van Algemene Zaken.

Bijdrage voor monumenten: € 2,9 mln.

De bijdrage voor monumenten 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 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 inputfinanciering 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.

Daarnaast is voor het Atelier Rijksbouwmeester (Arbm) in 2020 € 0,4 mln. begroot voor studies en € 2,3 mln. voor wettelijke taken en apparaat.

Subartikel 9.2 Beheer Materiële activa

Zakelijke lasten: € 47 mln.

De post Zakelijke lasten betreft de betalingen van door gemeenten en waterschappen opgelegde belastingen en heffingen op onroerende zaken in eigendom bij de Staat, voor zover het niet de Rijkshuisvesting betreft. Gedacht moet worden aan de onroerendzaakbelasting, waterschapheffingen en rioolheffingen. De zakelijke lasten die samenhangen met Rijkshuisvesting zijn opgenomen in de baten-lastenbegroting van het baten-lastenagentschap RVB.

Beheer onroerende zaken: € 11,8 mln.

De post van € 11,8 mln. betreft de bijdrage voor de uitvoering van de wettelijke taak van het (privaatrechtelijk) beheer van onroerende zaken (niet-Rijkshuisvesting) die de Staat toebehoren. Dit beheer betreft met name werkzaamheden rond (ver)huur, (erf)pacht, medegebruik en de verwerking van zakelijke lasten van het Rijk.

Onderhoud en beheerkosten: € 9,3 mln.

De post onderhoud en beheerkosten betreft uitgaven voor onderhoud en beheer van de onroerende zaken (niet-Rijkshuisvesting) welke in het bezit zijn van het RVB, zoals pachtboerderijen, loodsen, Staatsdomein het Loo, park Sorghvliet en Veenhuizen. Het gaat daarbij o.a. om kosten van onderhoud van gronden en gebouwen en tijdelijke beheerkosten zoals energie en bewaking.

1.2 Beschrijving instrumenten in artikel 9 ontvangsten:

Aan de ontvangstenzijde kent het artikel de volgende instrumenten:

<i>X €1.000</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019*</i>	<i>2020**</i>
<i>Ontvangsten</i>	161.904	390.783	134.313	224.364	127.681	113.090
<i>Zakelijke lasten</i>	26.664	29.222	3.300	3.300	3.300	3.300
<i>Ingebruikgeving</i>	59.251	73.660	64.670	60.410	50.670	49.970
<i>Vervreemding</i>	19.258	16.124	18.698	69.492	9.298	7.306
Generale ontvangsten***	24.198	30.827	45.548	88.760	61.867	52.514
Afrekening voorschotten (t-1)			2.097	2.402	2.546	
Diversen****	32.533	240.950				

* jaarverslag 2019

** stand 1^e suppletoire 2020

*** vanaf 2018 inclusief afrekening (t-1)

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

1. Zakelijke lasten: € 3,3 mln.

Een aantal waterschappen brengt het gebruikersdeel bij het RVB in rekening. Deze uitgaven worden verantwoord onder uitgaven Zakelijke lasten/Waterschapslasten. Het RVB belast deze uitgaven vervolgens voor het deel dat betrekking heeft op eigendom van pachters door aan de betreffende gebruikers/ huurders, waarbij de ontvangsten worden verantwoord onder ontvangst Zakelijke lasten/waterschapslasten. Daarnaast gaat het om terugbetalingen door de huurders (niet zijnde Rijkshuisvesting) van door het RVB betaalde gebruikerslasten en terugbetalingen door gemeenten naar aanleiding van gehonoreerde bezwaarschriften.

2 Ingebruikgeving: € 49,9 mln.

Het gaat hierbij om de ingebruikgeving (met name verpachting en verhuur) van de onroerende zaken van de Staat voor zover er voor de opbrengst uit ingebruikgeving geen middelenafpraak bestaat. In 2020 is voor deze post in totaal € 49,9 mln. geprogrammeerd. Waarvan het grootste deel is toe te schrijven aan ontvangsten uit pacht en andere agrarische gebruiksrechten met € 38,9 mln. en erfpacht € 7,2 mln.

Daarnaast omvat de post ingebruikgevingen een aantal kleinere deelposten voor:

- Huur en vergelijkbaar gebruik: € 2,6 mln.
- Overige gebruiksregelingen (o.a. visserij, jacht): € 0,2 mln.
- Onbeheerde Nalatenschappen: € 0,1 mln.

Ingebruikgeving agrarische gronden:

De staat is eigenaar van de gronden; de (erf)pachtopbrengsten gaan naar BZK.

De pachtprizen worden door LNV bepaald op grond van de pachtwet.

De reguliere pachtcontracten lopen zeer lang omdat deze overerfbaar zijn.

In het jaar 2000 heeft het kabinet-Kok II besloten de verkoop van de agrarische gronden aan zittende (erf)pachters tijdelijk te stoppen (Kamerstukken II, 2001-2002, 24 490 nr. 14), omdat verkopen van reguliere pachtgronden niet marktconform mogelijk zijn. Deze verkoopstop werd in 2001 permanent en werd in 2010 bevestigd door de minister van Financiën.

De overgrote meerderheid van de pachtgronden betreft reguliere pacht.

De geliberaliseerde pachtcontracten zijn gronden die opnieuw worden verpacht indien er vanuit de markt een vraag komt.

3. Vervreemding: € 7,3 mln.

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 daarbij om agrarische en niet-agrarische onroerende zaken in totaal € 7,3 mln. begroot in 2020.

De verkoopvoorraad van onroerende zaken waarvan BZK-materieel beheerder is, zal op termijn geheel zijn verkocht. De programmering loopt tot en met 2023. Voor de jaren 2020 t/m 2023 is in totaal € 59,2 mln. geprogrammeerd.

4 Generale ontvangsten: € 52,5 mln.

De generale ontvangsten bestaan uit de verkopen van bodemmateriële (waaronder baggeren en storten) en de baten uit huurrechten van veilingen van benzinstations langs rijkswegen, in totaal € 52,5 mln. in 2020.

Verkopen van bodemmateriële:

Hieronder vallen de ontvangsten uit de verkoop van bodemmateriële zoals zand.

Rijkswaterstaat (RWS) is materieelbeheerder van de wateren en heeft de publiekrechtelijke taak om de waterwegen te beheren en daarmee ook de publiekrechtelijke vergunningen toe te kennen aan externe partijen waarin bepaald is welke hoeveelheden mogen worden gewonnen. De controlerende taak ligt eveneens bij RWS.

Het RVB heeft de privaatrechtelijke taak om externe overeenkomsten met betrekking tot vastgoed af te sluiten. Het RVB hanteert marktconforme tarieven voor de verkoop van bodemmateriële.

Veilen van huurrechten van benzinstation-locaties langs rijkswegen:

Volgens de wet- en regelgeving dienen rechten elke 15 jaar te worden geveild. Per locatie is dit aangegeven in een kalender. Het RVB voert de veilingen uit. De te veilen locaties worden openbaar gepresenteerd.

1.3 Doel van de doorlichting en de centrale onderzoeksvragen

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 minister van BZK heeft als materieel beheerder op het terrein van Rijksvastgoed een aantal taken bij het RVB belegd. De posten binnen dit artikel hebben zowel aan de uitgaven als aan de ontvangstenkant een lange historie en een grote diversiteit.

Het zijn grotendeels bijdragen voor activiteiten van beheer en uitvoering die betrekking hebben op o.a. het onderhoud en verwerving en afstoot van onroerende zaken van de Staat. In de doorlichting zal voor zover mogelijk de beleidstheorie worden gereconstrueerd. Dit zal niet op alle deelposten mogelijk zijn aangezien het hier om een uitvoeringsartikel gaat waar posten vooral voortkomen uit de praktische noodzaak om de onroerende zaken te beheren, aan- of verkopen of beschikbaar te stellen voor gebruik.

Met de diversiteit van de instrumenten in artikel 9 en het bijzondere karakter van de objecten die in beheer zijn in aanmerking genomen, is de onderstaande vraagstelling geformuleerd.

Vraagstelling

De centrale vragen luiden:

1. Heeft de uitvoering conform de ministeriële verantwoordelijkheid en de door de minister en Tweede Kamer aan het RVB toegekende rol en verantwoordelijkheid 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?

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) zal de leidraad zijn voor de beleidsdoorlichting.

1.4 Afbakening van de scope van de doorlichting

De doorlichting heeft betrekking op de periode 2015 tot en met 2020.

Het RVB is een agentschap dat volgens het baten-lastenstelsel werkt. De activiteiten die binnen de Rijkshuisvestingsstelsel vallen worden in de jaarrekening en verantwoording van het RVB verantwoord. Een aantal activiteiten van het RVB valt niet onder de Rijkshuisvestingsstelsels (zoals de huisvesting van Algemene Zaken en van de Hoge Colleges van Staat) en wordt binnen beleidsartikel 9 begroot en verantwoord. De uitvoeringspraktijk van de Rijkshuisvesting binnen de kaders van het baten-lastenstelsel maakt geen deel uit van deze doorlichting.

In de komende periode zullen naast deze doorlichting ook een doorlichting van het baten-lastenagentschap RVB (conform de Regeling Agentschappen) en evaluaties van de Rijkshuisvestingsstelsels "Kantoren" en "Specialties" worden uitgevoerd. Hierover zal aan de Tweede Kamer apart worden gerapporteerd.

Het hybride karakter van dit begrotingsartikel brengt met zich dat er zowel aan de uitgaven als aan de ontvangstenkant een aantal kleinere posten aanwezig is dat op grond van de beperkte financiële betekenis niet wordt meegenomen in deze doorlichting.

Voor wat betreft de uitgaven zullen in de doorlichting, mede vanwege de beperkte omvang, niet worden meegenomen:

- Bijdrage voor Atelier Rijksbouwmeester: € 2,7 mln. waarvan € 2,3 mln. voor apparaat en wettelijke taken en € 0,4 mln. voor studies. In deze afweging is ook de specifieke onafhankelijke rol van de Rijksbouwmeester een factor.
- Uitbesteding adviezen strategiebudget: € 0,3 mln.
- Onderzoek bouwcampus: € 0,9 mln.

Voor wat betreft de ontvangsten, vanwege de beperkte omvang, zullen in de doorlichting niet worden meegenomen:

- Huur en vergelijkbaar gebruik: € 2,6 mln.
- Overige gebruiksregelingen (o.a. visserij, jacht): € 0,2 mln.
- Onbeheerde Nalatenschappen: € 0,1 mln.

De ontvangsten worden deels bepaald door beleid c.q. regelgeving vanuit BZK en andere departementen, bijvoorbeeld de hoogte van de pachtprizen door het ministerie van LNV. Voor de ontvangsten is de rol van het RVB voor een deel die van contractbeheerder en administratiekantoor. In deze doorlichting zal voor wat betreft de ontvangsten de primaire focus gericht zijn op de inrichting en werking van de governance van de ontvangstenstroom en de factoren die de omvang van de ontvangstenstroom bepalen.

1.5 Aanpak

De doorlichting zal een syntheseonderzoek zijn gebaseerd op uitgevoerde evaluaties van de posten binnen artikel 9 en de reguliere rapportages.

De synthese zal vanwege het diverse karakter van dit artikel plaatsvinden op niveau van de subartikelen:

9.1 Doelmatige Rijkshuisvesting

9.2 Beheer materiële activa

Ontvangsten

In de doorlichting zal gebruik worden gemaakt van uitgevoerde evaluaties en reguliere rapportages. Op basis van de beleidstheorie en de aanwezige documenten zal beoordeeld worden welke aanvullende informatie door middel van bijvoorbeeld interviews verzameld zal worden.

De volgende evaluaties zijn of komen beschikbaar:

- Evaluatie Programma Groene Technologieën (2020)
- Evaluatie Zakelijke Lasten (2020)
- Evaluatie overdracht monumenten aan de Nationale Monumentenorganisatie (gestart in 2020 en afronding begin 2021)
- Evaluatie beheer en onderhoudskosten (2020, nog op te starten)
- Evaluatie monumenten met erfgoedfunctie (2020, nog op te starten)
- Rapportage Voorstel Governance Hoge Colleges van Staat en AZ (2019)
- Evaluatie overdracht aan NMo (1^e kw. 2021)
- Evaluatie specialistische en bijzondere projecten RVB (PWC 2018)
- Evaluatie bodemmaterialen 2020 (4^e kw. 2020)
- Rapporten van de ADR in het kader van de controle van de jaarverslagen

In de uitwerking van de aanpak zal per instrument de beleidstheorie en de te evalueren aspecten worden beschreven en aan de externe deskundige ter beoordeling worden voorgelegd.

1.6 Organisatie en tijdpad

De doorlichting zal worden uitgevoerd door het RVB.

Een begeleidingscommissie zal de kwaliteit van de opzet en uitvoering en de voortgang van de doorlichting bewaken.

Deze commissie bestaat uit:

- Een lid vanuit het Rijksvastgoedbedrijf (voorzitter)
- Een lid vanuit directie Financieel Economische Zaken, ministerie van BZK
- Een lid vanuit het ministerie van Financiën, de Inspectie der Rijksfinanciën,
- Een onafhankelijke externe deskundige.

Tijdpad

De planning is erop gericht de Tweede Kamer over de resultaten van de doorlichting te informeren voor de begrotingsbehandeling 2022 in 2021.