

30 985 Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nr. 50 Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2021

Hierbij bied ik u de beleidsdoorlichting aan van artikel 9, Uitvoering Rijksvastgoedbeleid, van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (Hoofdstuk VII)¹. Deze beleidsdoorlichting heb ik aangekondigd in mijn brief van 7 september 2020 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.²

Artikel 9 betreft taken die door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) als baten-lastenagentschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en in opdracht van het ministerie van BZK worden uitgevoerd, maar waarvoor de uitgaven en ontvangsten via de Kas-Verplichtingensystematiek in het begrotingshoofdstuk VII, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties lopen. Het artikel kent een tweetal artikelonderdelen: artikelonderdeel 9.1 Doelmatige Rijkshuisvesting richt zich op het verzorgen van de Rijkshuisvesting van de Hoge Colleges van Staat, het Ministerie van Algemene Zaken (AZ) en het Koninklijk Huis en daarnaast op het beheren van monumenten die, naar hun aard, niet geschikt zijn voor Rijkshuisvesting en op het uitvoeren van het Rijkshuisvestingsbeleid. Artikelonderdeel 9.2 Beheer materiële activa richt zich op 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. Dit artikelonderdeel omvat naast een uitgavenreeks ook een substantiële ontvangstenreeks.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en heeft betrekking op de periode 2015 - 2020. De beleidsdoorlichting is begeleid door een commissie met vertegenwoordigers vanuit het Rijksvastgoedbedrijf, de directie Financieel Economische Zaken van het ministerie van BZK, de Inspectie der Rijksfinanciën van het ministerie van Financiën en een onafhankelijke externe deskundige. Conform de met u gedeelde onderzoeksopzet zijn enkele kleinere onderdelen van artikel 9, zoals de bijdrage voor het Atelier Rijksbouwmeester, niet in deze doorlichting meegenomen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 30 985, nr. 42

De gerealiseerde uitgaven binnen artikel 9 bedroegen in 2020 € 123,6 mln. Voor ontvangsten bedroeg de realisatie in 2020 € 169,8 mln. In de doorlichting wordt geconstateerd dat het een hybride artikel betreft met een grote diversiteit in posten, waarop verschillende wijzen van aansturing en financiering van toepassing zijn. De onderzoekers stellen dat dit ook samenhangt met de achterliggende wet- en regelgeving waarin de te hanteren werkwijze is voorgeschreven.

De onderzoekers geven in het eindrapport (zie bijlage) op de vraag “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 en verantwoordelijkheid als uitvoerder van het Rijksvastgoedbeleid plaatsgevonden?” een positief antwoord. Ik onderschrijf deze conclusie. Daarnaast heeft het onderzoek zich conform het plan van aanpak gericht op de vraag welke factoren een doelmatige en doeltreffende uitvoering hebben bevorderd of juist belemmerd en op de vraag of er in de afgelopen jaren ontwikkelingen zijn geweest die de ontvangsten in positieve of negatieve zin hebben beïnvloed, welke gevolgen dit heeft en hoe hiermee wordt omgegaan. In antwoord op deze vragen geven de onderzoekers in het eindrapport een aantal aanbevelingen, waarop ik in het vervolg van deze brief nader in ga.

In de Regeling Periodieke Evaluaties wordt een doorberekening van een -20% variant voorgeschreven. Dit is door de onderzoekers niet verder uitgewerkt. Voor artikelonderdeel 9.1 Doelmatige Rijkshuisvesting hangen de uitgaven namelijk direct samen met gemaakte strategische keuzes rond de huisvesting van het Koninklijk Huis, de Hoge Colleges van Staat en het Ministerie van Algemene Zaken. Binnen de scope van het onderzoek is alleen bij het programma Groene Technologieën (begroting 2020: € 2,5 mln.) sprake van meer beleidsmatige activiteiten. De uitvoering van dit programma acht ik belangrijk om invulling te kunnen geven aan de routekaarten voor duurzaamheid bij het Rijksvastgoed. Een bezuiniging ligt daarmee niet voor de hand. Bij artikelonderdeel 9.2 hangen ontvangsten en uitgaven direct samen met besluitvorming rond de vastgoedportefeuille door de verschillende vastgoedhoudende diensten binnen het Rijk. Bij de uitvoering van de activiteiten die onderdeel zijn van de ontvangsten op dit artikel is het Rijksvastgoedbedrijf gebonden aan regelgeving rond marktconformiteit en diverse andere wet- regelgeving, zoals het toepassen van gemaximeerde pachtprizen en de regelgeving rond zakelijke lasten. Daarmee is het niet logisch om een -20% variant uit te werken.

Aanbevelingen artikelonderdeel 9.1 Doelmatige Rijkshuisvesting

In het kader van 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. Deze gewenste situatie is ultimo 2020 nog niet gerealiseerd, waardoor in de praktijk zich complicaties voor doen. De onderzoekers bevelen aan om meer

scherpste aan te brengen in de financiële verantwoordelijkheden: welke zaken zijn voor rekening van de opdrachtgever, welke voor de specifieke gebruiker en welke voor de eigenaar. In de loop van 2021 ontvangen de gebruikers een voorstel hiertoe vanuit het Rijksvastgoedbedrijf, met als doel in gezamenlijk overleg de gewenste scherpste in de financiële verantwoordelijkheden te brengen. Ook wordt aanbevolen een lange termijn investeringsagenda op te stellen voor de verschillende type investeringen, waar ook een routekaart duurzaamheid deel van uitmaakt. Ik zal het RVB vragen om hier invulling aan te geven. Voor de verduurzaming van de objecten in gebruik van Hoge Colleges van Staat, het Ministerie van Algemene Zaken (AZ) en het Koninklijk Huis wordt overigens al - analoog aan verduurzaming in de andere deelportefeuilles voor Rijkshuisvesting - zoveel mogelijk gebruik gemaakt van natuurlijke momenten. Deze momenten doen zich voornamelijk voor wanneer een grotere renovatie gepland is. Gegeven het specifieke monumentale karakter van de objecten die onder de reikwijdte van artikel 9 vallen, moet daarbij elke keer per object afzonderlijk een afweging gemaakt worden over de haalbaarheid (kwaliteit en financiering) van de verschillende duurzaamheidsoplossingen. De lopende renovatie van het Binnenhof is daar een goed voorbeeld van.

Tevens adviseren de onderzoekers bij de Hoge Colleges van Staat op portefeuilleniveau een investeringsplan op te stellen, zodat investeringen onderling in tijd geprioriteerd kunnen worden. Op basis van de mandaatregeling BZK en de eigenaars- en opdrachtgeversconvenanten sgBZK – dgRVB is de secretaris-generaal van BZK opdrachtgever voor onder andere de brede zorg voor de huisvesting van de Hoge Colleges van Staat. Alle investeringsbeslissingen die samenhangen met de huisvesting voor deze groep gebruikers komen op een aparte regel in de begroting van sub-artikel 9.1 naar voren. Nieuwe investeringen moeten daarmee altijd in samenhang met de inpasbaarheid in het budget beoordeeld worden. Waar nodig vindt vervolgens prioritering in de tijd plaats. Hiermee wordt naar mijn mening in voldoende mate invulling aan deze aanbeveling gegeven.

Aanbevelingen artikelonderdeel 9.2 Beheer materiële activa

Voor enkele onderdelen van dit artikelonderdeel komen de onderzoekers tot de conclusie dat het aanbeveling geniet om te onderzoeken of de ontvangsten en uitgaven overgeheveld kunnen worden naar de begrotingen van andere departementen. Dit voor zover daar het materieel beheer van de objecten ook bij deze departementen plaatsvindt. Dit is bijvoorbeeld van toepassing bij de zakelijke lasten, waar vastgoedbeslissingen van andere departementen rechtstreekse invloed hebben op de omvang van de uitgaven op de BZK-begroting. En op het vlak van het privaatrechtelijk beheer lijken kansen aanwezig om als Rijk doelmatiger op te treden. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of materieel beheerders op basis van een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie zelf meer sturing kunnen geven op de inzet en het (maatschappelijk)rendement op hun vastgoed. Dit speelt bijvoorbeeld bij de actuele ontwikkelingen rond hernieuwbare energie. Vanuit mijn

departement zullen de mogelijkheden op dit gebied met de betrokken materieel beheerders verkend worden.

Ontwikkelingen

De onderzoekers onderschrijven dat de uitvoeringspraktijk bij de inzet van Rijksvastgoed voor maatschappelijke opgaven wordt geconfronteerd met een diversiteit aan wensen vanuit de materieelbeheerders en een breedheid van Rijksdoelstellingen. Gegeven de beperkte beschikbaarheid van gronden wordt een kader om een optimale afweging te maken volgens de onderzoekers gemist. De onderzoekers ondersteunen in hun conclusie de aanpak om te komen tot een instrumentarium en proces zoals ik in mijn brief van 18 december 2020³ heb opgenomen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

³ Kamerstukken 31 490 en 32 847, nr. 293