



Rijksvastgoedbedrijf
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Evaluatie van de Bedrijfsvoering bij het RVB van het
behandelen en betalen van de zakelijke lasten van de
Staat (deel kas-/verplichtingen) - *de kernpunten* -

Colofon

Opdrachtgever De directeur Financiën en Bestuursadvisering
van het RVB

Opdrachtnemer Het afdelingshoofd Kaderstelling, Audit en
Risicomanagement (KAR) van de directie F&B
van het RVB

Managementsamenvatting

Voor u ligt het rapport van de evaluatie van de bedrijfsvoering van de zakelijke lasten van de Staat die worden behandeld en betaald door het Rijksvastgoedbedrijf. Deze resulteert in dit door de afdeling KAR van de directie Financiën en Bestuursadvisering van het RVB, met hulp van onder andere collega's van de afdeling Planning & Control en de directie Transacties & Projecten, uitgevoerde onderzoek. De uitkomsten van deze evaluatie zijn **input voor de in 2021 uit te voeren beleidsdoorlichting** van het beleidsartikel 9 op begroting VII (BZK). Op dit beleidsartikel is een meerjarig bedrag van per saldo ruim € 45 miljoen aan programma uitgaven voor zakelijke lasten opgenomen. De totale betaalstroom (inclusief de betalingen voor de Rijkshuisvesting) voor zakelijke lasten die via het RVB loopt is ruim € 70 miljoen. Met betrekking tot de personele inzet gaat het om een relatief gering aantal fte's (circa 7). De ADR heeft deze evaluatie getoetst aan de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek.

De centrale vraag in dit onderzoek is of de bedrijfsvoering van de zakelijke lasten bij het RVB doelmatig en doeltreffend is. Wordt er kostenefficiënt gewerkt en is er geen sprake van ongewenste effecten? De **boodschap** van de evaluatie is dat deze vragen op hoofdlijnen bevestigend kunnen worden beantwoord. Het bevestigende antwoord is vooral gebaseerd op het feit dat de bedrijfsvoering 'bij één organisatie binnen het Rijk is gepositioneerd, wat de kosten drukt (schaalvoordelen); ook weet de 'klant' het Rijk zo gemakkelijk te vinden. Daarbij is en wordt in de inrichting van de geüniformeerde processen en applicaties rekening gehouden met mogelijkheden voor een goede ontsluiting en sterke PDCA cyclus rondom zakelijke lasten gegevens over het Staatsbezit en betere stuur-, verantwoordings- en managementinformatie over bijvoorbeeld in- en output.

Belangrijke **kansen** zijn de aansluiting op de WOZ basisregistratie, verdere aansluiting met de Centrale Vastgoedregistratie van het RVB, het begin 2020 verbeteren van het betaalproces en de overgang van SAP naar Oracle. Voor en met stakeholders buiten het Rijk kan verkend worden wat het verder automatiseren en digitaliseren van soms nog papieren stromen kan opleveren. Vanuit procesperspectief is een onderscheid in de Onroerend Zaak Belasting en de overige zakelijke lasten interessant. Voor de eerste taak zijn alle noodzakelijke ingrediënten aanwezig binnen het RVB. Voor de overige zakelijke lasten (van een financieel gezien geringe omvang ten opzichte van de totale zakelijke lasten van de Staat) geldt dat de Administratie Zakelijke Lasten soms afhankelijk is van het opleveren van variabele gegevens door andere partijen binnen het Rijk. Het RVB is daarbij gebaat bij 1 aanspreekpunt per departement. Die afhankelijkheid van andere departementen lijkt overigens niet zo groot dat de conclusie moet worden getrokken dat het in 2009 opgezette centraal loket nu 10 jaar later moet worden teruggedraaid. Tegelijkertijd komt daarbij de vraag naar voren of de verantwoording over de budgetten op beleidsartikel 9 voor zakelijke lasten voor het Rijksvastgoed wat niet in eigendom is van BZK/RVB, maar bijvoorbeeld van Defensie of I&W, zou moeten worden overgeheveld naar de betreffende departementen. Vanuit doelmatigheidsperspectief lijkt dit een beperkte administratieve last met zich mee te brengen. Vanuit verantwoordingsperspectief zou dit wel een logische keuze zijn.

Afsluitend is het goed om te constateren dat het RVB **proactief** de vele heffingsinstanties, waaronder bijvoorbeeld gemeenten, benadert met als uiteindelijk doel dat zij het RVB weten te vinden. Dit voorkomt onder andere het onnodig rondgaan van aanslagen, aanmaningen en dwangbevelen. Afsluitend voorkomt proactief contact met heffingsinstanties over objecten en waarden aan het begin van een aanslagtraject dat het RVB op een later moment in de bezwaar- en beroepsfase wordt gedrukt (met alle administratieve lasten van dien).

Inhoud

Kernpunten van de evaluatie	5
1.1 <i>Waarom deze evaluatie?.....</i>	5
1.2 <i>Centrale vraag.....</i>	5
1.3 <i>Verantwoordelijkheden RVB voor de zakelijke lasten van de Staat ..</i>	5
1.4 <i>De behandeling van zakelijke lasten binnen het RVB</i>	6
1.5 <i>Kwaliteitseisen RPE</i>	6
1.6 <i>Onafhankelijk deskundige en publicatie</i>	6
2 Conclusies en aanbevelingen	7
2.1 <i>Conclusies</i>	7
2.2 <i>Aanbevelingen.....</i>	8

Kernpunten van de evaluatie

1.1 **Waarom deze evaluatie?**

Conform de begrotingsystematiek moet periodiek een beleidsdoorlichting plaatsvinden. De directie F&B van het RVB heeft daartoe met FEZ BZK gesproken over de invulling van de beleidsdoorlichting van het 'beleidsartikel 9 Uitvoering Rijksvastgoedbeleid' op begroting VII van BZK. Besloten is een evaluatie naar de bedrijfsvoering van de zakelijke lasten van de Staat bij het RVB hiertoe input te laten zijn. Het doel van de evaluatie is antwoord te kunnen geven op een aantal vragen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de bedrijfsvoering van de uitvoering met betrekking tot de zakelijke lasten. Dit betreft alle zakelijke lasten die door heffingsinstanties aan de Staat worden opgelegd, enkele uitzonderingen daargelaten. De belangrijkste is de Onroerend Zaak Belasting (OZB).

1.2 **Centrale vraag**

Met inachtneming van bovenstaande is de centrale vraag van deze evaluatie: *In hoeverre is de bedrijfsvoering voor de zakelijke lasten doelmatig en doeltreffend?* Om hier een antwoord op te kunnen geven is gewerkt met een aantal deelvragen. Bij de conclusies vindt u het antwoord op de centrale vraag terug en de belangrijkste aanbevelingen bij de deelvragen. Eerst wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de verantwoordelijkheden van het RVB voor de zakelijke lasten van de Staat, informatie over de behandeling en betaling ervan binnen het RVB om af te sluiten met enige uitgangspunten uit de voor deze evaluatie relevante Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (hierna: RPE).

1.3 **Verantwoordelijkheden RVB voor de zakelijke lasten van de Staat**

Het Rijksvastgoedbedrijf draagt vanuit de rol van het privaatrechtelijk beheer van vastgoed van de Staat van oudsher zorg voor de behandeling en betaling van aanslagen voor zakelijke lasten voor het vastgoed van de Staat. De totstandkoming van de Wet WOZ/de totstandkoming van het beleid voor de zakelijke lasten is belegd buiten het RVB, bij onder andere de minister van Financiën en andere overheden. De zakelijke lasten voor de Staat betreffen vooral de Onroerende Zaak Belasting (OZB) en de waterschapslasten. De zogenoemde 'overige zakelijke lasten voor de Staat (sinds 2009 voor de Staat belegd bij eerst het RVOB en nu het RVB)' betreffen bijvoorbeeld rioolrechten, reinigingsrechten, afvalstoffenheffing, precariorechten en verontreinigingsbijdragen. De beoordeling van de te betalen zakelijke lasten is een specialisme van het RVB en vergt de inzet van vastgoedexperts.

Met de overgang van het voormalige Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf van het ministerie van Financiën naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en per juli 2014 de fusie tot het Rijksvastgoedbedrijf ligt de uitvoeringstaak nu bij de afdeling Verhuur & Taxaties van de directie Transacties & Projecten van het Rijksvastgoedbedrijf.

Specifiek voor de zakelijke lasten is het beheeraspect van de tweede doelstelling van het beleidsartikel relevant: 'het realiseren van een optimaal financieel resultaat bij het verwerven, beheren, ontwikkelen en vervreemden van materiële activa van/voor het Rijk voor de realisatie van rijks doelstellingen'.

De verantwoordelijkheid voor de minister van BZK in het kader van de zakelijke lasten raakt daarbij vooral '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'.

1.4 De behandeling van zakelijke lasten binnen het RVB

Binnen de afdeling Verhuur en Taxaties van de directie Transacties en Projecten van het RVB bevindt zich de 'Administratie Zakelijke Lasten'. WOZ beschikkingen (circa 4.000 per jaar) en OZB aanslagen voor de Staat worden daar ontvangen, geregistreerd, beoordeeld, gecoördineerd, en betaald. Het betreft op hoofdlijnen belastingen en heffingen in het kader van de wet Waardering Onroerende Zaken en gaat met name om OZB aanslagen (circa 80%) en waterschapsbelastingen en rioolheffingen (circa 20%). De programma uitgaven hiervoor bedragen € 70 miljoen per jaar waarbij de te betalen tarieven voor de zakelijke lasten een gegeven zijn. De apparaatsuitgaven bestaan vooral uit personeelskosten voor een aantal uitvoerende fte's en een klein deel aansturing en coördinatie; het gaat in 2019 om circa 8.000 uur (circa 7 fte). De aanslagen voor het eigendom en voor het gebruik van onroerend goed worden door de gemeenten in principe opgelegd aan de eigenaar van de ondergrond. OZB aanslagen kunnen ook rechtstreeks aan gebruikers opgelegd worden. Daarbij kunnen aanslagen voor OZB eigenaren worden opgelegd aan de erfpachter als daar sprake van is. Dus als de Staat een object in erfpacht heeft uitgegeven ontvangt het RVB daar geen aanslag voor. Daarbij ontvangt de Staat ook aanslagen voor onroerende zaken die zij niet heeft gesticht. Het RVB factureert die door aan de gebruikers. RWT's en ZBO's buiten de rechtspersoon Staat betalen hun aanslagen zelf.

1.5 Kwaliteitseisen RPE

Bij deze evaluatie is rekening gehouden met de uitgangspunten in de RPE van de minister van Financiën van 15 maart 2018. Eisen die de RPE stelt zijn:

- a. Maak duidelijk welk beleid (in dit geval welke uitvoering) wordt onderzocht en wat de doelstellingen van dat beleid zijn;
- b. Onderzoek in hoeverre het beleid alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend of doelmatig is;
- c. De conclusies van het onderzoek worden onderbouwd door onderliggende bevindingen;
- d. De in het onderzoek gebruikte onderzoeksmethode is valide en betrouwbaar, het rapport geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode en in de mogelijkheden en onmogelijkheden om de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen.

Opgemerkt wordt dat dit onderzoek is gebaseerd op een aantal interviews en opgevraagde gegevens over de bedrijfsvoering. Het onderzoek is daarbij een evaluatie van de bedrijfsvoering en niet van beleid.

1.6 Onafhankelijk deskundige en publicatie

Bij periodiek evaluatieonderzoek dient volgens de RPE voor de uitvoering van een onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid minimaal één onafhankelijke deskundige te worden betrokken. Deze onafhankelijke deskundige geeft een onafhankelijk oordeel over het uitgevoerde onderzoek. Omdat het RVB onervaren is met de toepassing van de RPE is de ADR gevraagd het conceptrapport (dus niet dit evaluatierapport met alleen de kernpunten) aan de RPE te toetsen; het doel hiervan is dus geweest hiervan te leren. Het rapport van de ADR is bijgevoegd en door het RVB van een reactie voorzien. De input van de ADR wordt ter lering meegenomen voor andere evaluaties.

De uiteindelijke beleidsdoorlichting zal naar verwachting worden aangeboden aan de Kamer. Deze evaluatie van de bedrijfsvoering is slechts input voor de brede beleidsdoorlichting. Daarbij gaat het niet over beleid maar over bedrijfsvoering. Er is daarom gekozen voor het publiceren van de kernpunten uit de evaluatie.

2 Conclusies en aanbevelingen

De vraag die in deze evaluatie centraal staat is '*In hoeverre is de bedrijfsvoering voor de zakelijke lasten doelmatig en doeltreffend?*'.

2.1 Conclusies

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de bedrijfsvoering doelmatig en doeltreffend is. Daarbij is er in tegenstelling tot 10 jaar geleden sprake van een hoge mate van centralisatie van het behandelen en betalen van de zakelijke lasten. Dit voorkomt versnippering en het risico dat het wiel op verschillende plekken wordt uitgevonden.

Het onderzoek levert daarbij ook op dat enige verbeteringen in de bedrijfsvoering mogelijk zijn. Deze hebben de aandacht. Mooi is daarbij dat een deel van de betaaltaak die nog bij de behandelaars wordt overgeheveld naar de RVB brede betaalomgeving; dat levert focus op bij behandelaars, voorkomt achterstanden en levert schaalvoordelen op bij de betaling.

Opvallend: De programmabudgetten voor alle zakelijke lasten van het Rijk bevinden (niet het Rijkshuisvestingsstelsel overigens) zich op het beleidsartikel van BZK. Daarbij is het onderliggende vastgoed niet altijd bij BZK in economisch of juridisch eigendom. Dat betekent dat mee- en tegenvallers op vastgoed dat niet van BZK is wel voor rekening van BZK komen. Dit onderzoek zelf levert op dat er op dit moment geen grote urgentie is dit te veranderen. Op een later moment kan worden onderzocht of dit anders moet. Een praktische oplossing is dan dat het RVB behandelt en betaalt en periodiek aan collega departementen de uitgaven doorbelast voor de betaalde zakelijke lasten die daarover in hun jaarrekeningen verantwoorden. Vanuit doelmatigheidsperspectief lijkt dit een extra administratieve last met zich mee te brengen.

Vraag uit de RPE: In de RPE is vastgelegd dat de vraag moet worden gesteld welke opties er zijn indien significant (20%) minder middelen beschikbaar zijn? Het antwoord hierop is dat enkele efficiencymaatregelen te bedenken zijn. Daar staat tegenover dat al het een en ander is en wordt gedaan aan prioritering en dat gezien de relatief geringe omvang van het aantal fte's werkzaam binnen de zakelijke lasten, een eventuele besparing gering zal zijn.

2.2 Aanbevelingen

In de RPE staat de vraag centraal welke maatregelen genomen kunnen worden om doelmatigheid en doeltreffendheid te verhogen. In onderstaande tabel wordt kort ingegaan op de deelvragen en de belangrijkste aanbevelingen daarbij.

Korte reactie deelvraag + belangrijkste aanbeveling(en)
<p><i>Centraal loket overige zakelijke lasten; is bereikt wat men wilde bereiken?</i></p> <p><i>Is met de instelling van het Rijksbrede centraal loket per 1 januari 2009 voor de overige zakelijke lasten bereikt wat beoogd is te bereiken. In hoeverre zijn opzet en werking daarvan doelmatig en doeltreffend?</i></p> <p>Met de centrale behandeling en betaling van zakelijke lasten bij het RVB wordt optimaal gebruik gemaakt van schaalvoordelen. Daarbij hoeft het wiel niet telkens opnieuw te worden uitgevonden en is voor externe partijen helder waar zij binnen het Rijk terecht kunnen voor alle zakelijke lasten van de Staat. Daar staat tegenover dat de afhankelijkheid van het RVB van informatie van andere departementen, daar waar de tariefstelling afhankelijk is van gebruik of verbruik, is toegenomen. Dit laatste lijkt beperkte uitvoeringsproblemen op te leveren. Afsluitend hebben wij vernomen dat bij de instelling in 2009 van het centrale loket voor de overige zakelijke lasten het beeld was dat de uitgaven als gevolg van dit centraal loket niet meer zouden bedragen dan € 1 miljoen. In de praktijk is de grens van € 1 miljoen wel overschreden.</p> <p><u>Advies:</u> Koester de schaalvoordelen en blijf aandacht hebben voor een goede informatievoorziening en – uitwisseling over o.a. gebruik- en verbruikgegevens met andere departementen.</p>
<p><i>De budgettaire uitvoering</i></p> <p><i>BZK betaalt de zakelijke lasten voor de Staat maar heeft geen directe invloed op het beleid en de kaders en wet- en regelgeving voor de zakelijke lasten. De vraag is in hoeverre BZK redelijkerwijs voor eventuele tegenvallers voor de Staat op zou moeten draaien terwijl het vastgoed van een ander departement betreft? Is het niet beter de uren en programma-budgetten en verantwoording daarover te plaatsen op de begroting bij de materieel beheerders wiens vastgoed het betreft? Zo ja, is de administratie van het RVB daarop ingericht?</i></p> <p>Op het beleidsartikel worden de uitgaven voor (overige) zakelijke lasten voor ook het vastgoed van andere departementen verantwoord. Waar het op 1 plek behandelen en betalen van vastgoed schaalvoordelen met zich meebrengt kan met andere departementen wel nader worden afgestemd of het nog steeds wenselijk is dat de verantwoording hierover bij BZK plaatsvindt. Te denken valt aan een optie waarbij het RVB behandelt en betaalt en vervolgens doorbelast naar departementen welke hierover verantwoord zijn in hun jaarrekening. De verantwoordelijkheid voor de uitgaven- en ontvangstenstroom is dan beter belegd.</p> <p><u>Advies:</u> Verken met FEZ BZK en andere departementen of de verantwoording anders moet. Vanuit doelmatigheidsperspectief lijkt dit een beperkte administratieve last met zich mee te brengen.</p>
<p><i>Informatievoorziening en bedrijfsprocessen</i></p> <p><i>Werken met verschillende administraties en vele verschillende gemeenten, waterschappen en departementen brengt met zich mee dat keuzes gemaakt zijn in de informatiestromen en de wijze waarop wordt betaald en welke informatie</i></p>

daarvoor benodigd is en wordt vastgelegd. In hoeverre is dit optimaal ingericht en werkt dit optimaal?

Met de overgang van SAP naar Oracle is het mogelijk een aantal verbeteringen door te voeren bij de vastleggingen in de administratieve systemen. Daarbij zijn al een aantal verbeteringen doorgevoerd zoals het stoppen met betalen in termijnen wat minder handelingen betekent. Het voeren van een verbeteragenda op het gebied van de informatievoorziening voor de bedrijfsvoeringprocessen wordt aangemoedigd.

Advies: Omarm de verbetermogelijkheden en kansen na de overgang van SAP naar Oracle en de aansluiting op de WOZ-basisadministratie. Focus daarbij op betere managementinformatie (KPI's). Verken met heffingsinstanties en andere departementen kansen voor verdere digitalisering en automatisering in en van de processen. Vanuit coördinatie oogpunt is het doelmatig toe te werken naar één aanspreekpunt voor zakelijke lasten per departement.

Aanslagen gebruikers vastgoed van de Staat

Het RVB wordt in de rol van rentmeester en eigenaar van Staatsgrond aangeslagen voor ook het gebruik van onderdelen binnen en buiten de Staat. Dit terwijl de Staat niet altijd de grond gebruikt zoals bijvoorbeeld bij benzinestations. Die bedragen moeten dus worden teruggevorderd van de gebruikers (alleen van gebruikers buiten de Staat wordt teruggevorderd). In hoeverre is de bedrijfsvoering hiervan optimaal ingericht en werkt deze optimaal? Ook hierbij is bijzondere aandacht voor de voorstellen die in het kader van het harmoniseren van processen en applicaties gedaan zijn en nog moeten worden geïmplementeerd.

De bedrijfsvoering hiervoor is goed opgezet en werkt goed. Het risico daarbij is dat niet alle bedragen worden teruggevorderd. Tegelijkertijd gaat dit over een relatief klein bedrag.

Advies: Stel na de overgang op Oracle vast dat de beheersmaatregelen die de volledigheid van de ontvangsten op terugvorderingen borgen goed zijn opgezet en werken; wordt teruggevorderd wat terug zou moeten worden gevorderd?

Stakeholders

Het RVB heeft verschillende stakeholders waaronder de heffingsinstanties. Een belangrijke stakeholder voor de zakelijke lasten is Defensie voor wiens vastgoed het RVB het beheer uitvoert. Hoe ervaart Defensie de dienstverlening van het RVB voor de zakelijke lasten en waar kan die verbeteren? Daarbij is het RVB voor het tijdig verwerken van mutaties in de zakelijke lasten voor het vastgoed van andere departementen afhankelijk van het tijdig doorkrijgen van mutaties in hun vastgoed. In hoeverre is dat het geval?

Met de fusie in juli 2014 doet het RVB ook het beheer van Defensievastgoed. Dit maakt het verkrijgen van informatie over de zakelijke lasten makkelijker. Daarbij biedt de overgang naar Oracle ook kansen om betere afspraken te maken over tijdige en volledige communicatie over mutaties in vastgoed.

Advies: Hanteer richting heffingsinstanties en collega departementen een verbeteragenda. Zet in op verdere kansen van digitalisering van gegevens en (post)afstem- en werkstromen. Heb daarbij aandacht voor de suggesties van gemeenten zoals de gemeente Den Haag en zoek hen vroeg in een taxatietraject bijvoorbeeld, op. Dit scheelt wellicht werk later in het proces.