



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

departementaal VERTROUWELIJK

Onderzoeksrapport

Onderzoek naar de evaluatie van de bedrijfsvoering van de RVB uitvoering zakelijke lasten van de Staat (deel kas-/verplichtingen)

Definitief

Colofon

Titel	Onderzoek naar de evaluatie van de bedrijfsvoering van de RVB uitvoering zakelijke lasten van de Staat (deel kas-/verplichtingen)
Uitgebracht aan	directeur Financiën en Bestuursadvisering RVB
Datum	28 februari 2020
Kenmerk	2020-0000062546

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

	Inleiding—4
	Naleving RPE verdient nog aandacht—5
1	Rapport maakt duidelijk welke bedrijfsvoering is onderzocht—6
1.1	Object van onderzoek is duidelijk omschreven—6
2	Centrale vraag evaluatieonderzoek richt zich op doeltreffendheid en doelmatigheid. Uitwerking is globaal en kwalitatief—7
2.1	Doelmatigheid en doeltreffendheid blijft beperkt tot globale, kwalitatieve termen—7
3	Conclusies deels onderbouwd door bevindingen—9
3.1	De conclusies per deelvraag worden deels onderbouwd door bevindingen—9
3.2	Antwoord op centrale vraag deels onderbouwd—10
4	Rapport geeft inzicht in gebruikte methoden—11
4.1	Conceptrapport geeft inzicht in de gebruikte methoden, twijfels over validiteit—11
4.1.1	Onzekerheid over de validiteit—11
4.1.2	Inzicht in betrouwbaarheid onderzoek—11
4.1.3	Conceptrapport intern afgestemd—11
5	Aanbevelingen—12
5.1	Uitwerken van doelmatigheid en doeltreffendheid—12
5.2	Gerichte onderbouwing van de conclusies—12
6	Verantwoording onderzoek—13
6.1	Werkzaamheden en afbakening—13
6.2	Gehanteerde Standaard—13
6.3	Verspreiding rapport—13
7	Ondertekening—14

Inleiding

Aanleiding voor het onderzoek

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) is voornemens een beleidsdoorlichting uit te voeren van beleidsartikel 9 van begrotingshoofdstuk VII (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Ter voorbereiding op die beleidsdoorlichting heeft het RVB de bedrijfsvoering voor de zakelijke lasten geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. Bij de evaluatie is rekening gehouden met de uitgangspunten in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE), ook al is de RPE formeel gezien niet van toepassing op een evaluatie van de bedrijfsvoering. Aan de Auditdienst Rijk (ADR) is gevraagd om een toets uit te voeren op het onderzoek teneinde aandachtspunten te krijgen die gebruikt kunnen worden bij de toekomstige beleidsdoorlichting van beleidsartikel 9 van begrotingshoofdstuk VII.

Context

Het RVB draagt vanuit de rol van het privaatrechtelijk beheer van vastgoed van de Staat van oudsher zorg voor de betaling van aanslagen voor zakelijke lasten voor het vastgoed van de Staat. Deze zakelijke lasten betreffen vooral de Onroerende Zaak Belasting (OZB), de waterschapslasten en de ruilverkavelingslasten. De beoordeling hiervan is een specialisme van het RVB en vergt de inzet van vastgoedexperts.

In 2009 is besloten dat het toenmalige Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB) op zou gaan treden als centraal loket voor de betaling van aanslagen voor ook de 'overige zakelijke lasten' van de Staat; deze overige zakelijke lasten betreffen vooral rioolrechten, reinigingsrechten, afvalstoffenheffing, en precariorechten. De aan deze beslissing ten grondslag liggende '1 loketgedachte' vindt zijn oorsprong in het bundelen van expertise, verminderen van de administratieve lasten en duidelijker communiceren met gemeente en waterschap; zij kunnen bij één punt binnen het Rijk terecht. Met het bundelen van de expertise over waardering, bezwaar, taxatie en betalen kunnen schaalvoordelen worden behaald.

Met de overgang van het RVOB van het ministerie van Financiën naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en vervolgens de fusie tot het RVB ligt deze taak nu bij de afdeling Verhuur & Taxaties van de directie Transacties & Projecten van het RVB. De verantwoording van de betaalde zakelijke lasten (netto circa €45 miljoen over 2017 en 2018) vindt plaats op begroting VII van het ministerie van BZK en voor het deel van de rijkshuisvesting binnen het Rijkshuisvestingsstelsel binnen het baten-lastenagentschap RVB.

Onderzoeksvragen ADR

In de volgende hoofdstukken geven wij antwoord op de onderzoeksvragen:

1. Op welke onderdelen voldoet de opzet en uitvoering van het evaluatieonderzoek en de conceptrapportage van het RVB aan de eisen van de RPE?
2. Welke mogelijke verbeterpunten voor het RVB zien wij bij de voorbereiding van de beleidsdoorlichting?

Wij rapporteren onze bevindingen per norm van de RPE. In het laatste hoofdstuk gaan wij in op mogelijke verbeterpunten voor de voorbereiding van de beleidsdoorlichting.

Naleving RPE verdient nog aandacht

Het evaluatieonderzoek van het RVB naar de bedrijfsvoering van de zakelijke lasten voldoet op onderdelen aan de eisen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek. In het conceptrapport van het RVB wordt duidelijk gemaakt welke bedrijfsvoering is onderzocht en wat de doelstellingen zijn.

Het onderzoek is gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid maar de concretisering van deze termen kan beter. Het is nu vooral kwalitatief van aard, kwantitatieve gegevens waarmee gemeten kan worden of de doelstellingen gerealiseerd zijn ontbreken grotendeels. Dit geldt ook voor de inzet van middelen.

De bevindingen uit het evaluatieonderzoek bieden een gedeeltelijke onderbouwing voor de beantwoording van de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag. Dit zou nog verder en gericht uitgewerkt kunnen worden om aan te tonen dat de bedrijfsvoering doeltreffend en doelmatig is.

Het evaluatierapport heeft een duidelijke en inzichtelijke opbouw. Per deelvraag wordt een toelichting gegeven op de totstandkoming van het antwoord op de betreffende deelvraag. De manier van informatieverzameling en de bevindingen zijn beschreven. Er is gebruik gemaakt van meerdere bronnen waardoor de betrouwbaarheid van de resultaten wordt ondersteund.

Voor een goede voorbereiding op de voorgenomen beleidsdoorlichting bevelen wij daarom aan om normen van doeltreffendheid en doelmatigheid verder uit te werken en de onderbouwingen van de conclusies van de deelvragen meer te richten op de beantwoording van de deelvragen.

1 Rapport maakt duidelijk welke bedrijfsvoering is onderzocht

De eerste eis van de RPE is dat duidelijk wordt gemaakt welk beleid en bedrijfsvoering worden onderzocht en wat de doelstellingen van dat beleid zijn.

1.1 Object van onderzoek is duidelijk omschreven

Het conceptrapport van het RVB beschrijft duidelijk welke bedrijfsvoering is onderzocht en welke doelstellingen daaraan gekoppeld zijn.

In hoofdstuk 1 van het conceptrapport wordt het object van onderzoek beschreven: *“de bedrijfsvoering die ten grondslag ligt aan de uitgaven voor zakelijke lasten die worden verantwoord op kas-verplichtingenartikel 9 binnen begroting VII (BZK)”*. In bijlage 2 van het conceptrapport worden de doelstellingen van beleidsartikel 9 verwoord, en daar wordt ingegaan wat specifiek is voor de zakelijke lasten.

2 Centrale vraag evaluatieonderzoek richt zich op doeltreffendheid en doelmatigheid. Uitwerking is globaal en kwalitatief

De tweede eis van de RPE is dat onderzocht wordt in hoeverre de bedrijfsvoering, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend of doelmatig is. De begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid moeten zijn uitgewerkt in criteria.

2.1 Doelmatigheid en doeltreffendheid blijft beperkt tot globale, kwalitatieve termen

Het RVB heeft in haar onderzoek gekeken of de bedrijfsvoering van de zakelijke lasten doeltreffend en doelmatig is. De centrale vraag van haar evaluatieonderzoek luidt: *“In hoeverre is de bedrijfsvoering voor de zakelijke lasten doelmatig en doeltreffend?”*

Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag heeft het RVB vijf verdiepende deelvragen geformuleerd:

1. *Is met de instelling van een Rijksbreed centraal loket voor de overige zakelijke lasten bereikt wat beoogd is te bereiken? In hoeverre zijn opzet en werking daarvan doelmatig en doeltreffend?*
2. *A. In hoeverre zou BZK redelijkerwijs moeten opdraaien voor tegenvallers voor de Staat nu zij niet over al het onderliggende vastgoed beschikt? 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? Moet daarbij anders gekeken worden naar de overige zakelijke lasten waar het RVB anders dan bij de OZB afhankelijk is van variabele gegevens van andere departementen? Zo ja, is de administratie van het RVB daarop ingericht?
B. Is deze budgettaire problematiek opgelost¹? Zo nee, welke structurele problematiek resteert en hoe wordt daarmee omgegaan?*
3. *In hoeverre is de inrichting en werking van de informatiestromen en benodigde informatie voor de betaling van de zakelijke lasten optimaal?*
4. *In hoeverre is de inrichting en werking van de bedrijfsvoering voor terugvordering van zakelijke lasten bij gebruikers buiten het Rijksoverheid optimaal?*
5. *Hoe ervaart Defensie de dienstverlening van het RVB voor de zakelijke lasten en waar kan die verbeteren? In hoeverre krijgt het RVB mutaties in het vastgoed van derden tijdig door om daarmee de mutaties in de zakelijke lasten tijdig te verwerken?*

Over het geheel genomen kan worden gesteld dat het RVB onderzoek heeft gedaan naar doelmatigheid en doeltreffendheid en dat bij vier van de vijf deelvragen een globale koppeling wordt gelegd tussen de kosten en de opbrengsten. Overigens zijn de normen niet gekwantificeerd. Het blijft bij kwalitatieve termen als ‘zo min mogelijk’ en ‘geen ongewenste neveneffecten’. Bij één deelvraag is die koppeling minder concreet omdat het over ervaringen van stakeholders gaat.

Deelvraag 1 Centraal loket Overige zakelijke lasten

Bij deelvraag 1 zijn de normen van doeltreffendheid en doelmatigheid vertaald naar dat de huidige opzet van de bedrijfsvoering, afgezet tegen de vorige situatie, tegen

¹ met de instelling in 2009 van het centrale loket voor de overige zakelijke lasten was het beeld 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 sindsdien overschreden.

zo min mogelijke kosten en zonder ongewenste effecten plaatsvindt. Deze kosten zijn niet gekwantificeerd. Doelmatigheid en doeltreffendheid zijn daarmee gedeeltelijk geconcretiseerd.

Deelvraag 2 de budgettaire uitvoering

Bij deelvraag 2 is de norm zo vertaald dat de huidige opzet van de bedrijfsvoering van de zakelijke lasten tegen zo min mogelijke kosten en zonder ongewenste neveneffecten moet zijn. Het gaat wat de budgetten betreft niet alleen om personele en materiële kosten maar ook om programmabudgetten. Als het gaat om voorkomen van ongewenste effecten stelt RVB dat het ministerie van BZK baat heeft bij '*rust en voorspelbaarheid van het begrotingsbeleid.*' Het is voor hun van belang dat er goed zicht is op de omvang van het vastgoed en de samenstelling en gebruik van het vastgoed. Ook hier zijn de normen uitgewerkt in kwalitatieve termen zonder nadere concretisering.

Deelvraag 3 inrichting en werking van informatiestromen

Bij deelvraag 3 is de norm uitgewerkt in *zo min mogelijke kosten en zonder ongewenste neveneffecten*. Criteria om de kwaliteit, snelheid en effectiviteit te meten zijn voorafgaand aan 2020 niet of nauwelijks voorhanden. Dit wordt meegenomen bij de overgang van SAP naar Oracle.

Deelvraag 4 Inrichting en werking bedrijfsvoering terugvordering zakelijke lasten

De gehanteerde norm is dat *de huidige opzet van doorbelasten en aangifte doen kostenefficiënt is*. Als voorbeeld wordt genoemd dat de personeels- en materieelkosten niet buitensporig zijn.

Deelvraag 5 ervaringen van stakeholders

Deze deelvraag bestaat uit twee subvragen, namelijk de ervaring van stakeholders en hoe de dienstverlening kan worden verbeterd. De norm van doeltreffendheid en doelmatigheid is vertaald in *een doelmatige en doeltreffende ervaring van stakeholders met werken met het RVB*.

RVB heeft gesproken met een aantal stakeholders. De samenwerking wordt als prettig ervaren. Ze vinden het prettig dat alle aanslagen voor de Staat naar 1 adres kunnen worden gestuurd.

3 Conclusies deels onderbouwd door bevindingen

De derde eis van de RPE is dat de conclusies in een evaluatierapport worden onderbouwd door bevindingen.

3.1 De conclusies per deelvraag worden deels onderbouwd door bevindingen

Deelvraag 1 Centraal loket Overige zakelijke lasten

Er is geen onderbouwing van de conclusie. Het rapport stelt dat het resultaat is bereikt en daarmee is het dan volgens het RVB doeltreffend. Voor het tweede deel, de doelmatigheid, stelt het RVB dat door de centralisering de kosten voor bedrijfsvoering relatief laag zijn. Er zijn geen historische cijfers beschikbaar, toch wordt beweerd dat het lijkt dat door centralisatie er minder personele kosten zijn dan voorheen.

Het argument dat werken met één centraal loket efficiënter is klinkt logisch (één centraal postadres, betere kennisdeling, minder personeel nodig), maar dit wordt niet cijfermatig onderbouwd.

Deelvraag 2 de budgettaire uitvoering

De conclusie op deze deelvraag is alleen onderbouwd voor het onderdeel overheveling van budgetten.

Er is een tabel opgesteld met argumenten voor of tegen de overheveling van de budgetten van BZK naar andere departementen (één van de subvragen). Aan de hand van plussen en minnen is geconcludeerd dat er meer voors dan tegens zijn om de budgetten op één plek te behouden. De schaalvoordelen zijn het grootst als de zakelijke lasten op één plek worden betaald. Niet duidelijk is hoe de weging over de aspecten is gemaakt: telt iedere factor even zwaar? Er is nu sprake van een optelsom.

Verder wordt in het conceptrapport gesteld dat het doelmatig is om op één plek binnen het Rijk de zakelijke lasten te betalen. Dit wordt niet verder kwantitatief onderbouwd.

Deelvraag 3 inrichting en werking van informatiestromen

Het is niet duidelijk hoe de conclusie is onderbouwd. Er is geen onderbouwing voor het voorkomen van ongewenste effecten. De verwachting is dat het met de invoering van Oracle allemaal beter zal gaan.

Met de overgang van SAP naar Oracle wordt de bedrijfsvoering volgens betrokkenen optimaler ingericht. De ongewenste administratieve effecten en slechte ontsluiting van gegevens worden daarmee aangepakt. Gesteld wordt dat het weinig meerwaarde heeft om nu het bestaan en de werking te onderzoeken omdat de overgang naar Oracle in 2020 plaatsvindt.

Deelvraag 4 inrichting en werking bedrijfsvoering terugvordering zakelijke lasten

De bevindingen uit het evaluatieonderzoek van het RVB bieden voor de conclusie op deze deelvraag geen houvast. De bedrijfsvoering zou volgens het conceptrapport optimaal ingericht zijn en de overgang naar Oracle biedt kansen. De norm is dat het kostenefficiënt is ingericht. Er wordt niet verder toegelicht wanneer het kostenefficiënt is.

Deelvraag 5 ervaringen van stakeholders

Deelvraag 5 wordt gedeeltelijk beantwoord. De samenwerking met de gemeente Den Haag, de gemeente Rotterdam en het SVHM wordt als goed ervaren. Ook een centraal loket voor alle zakelijke lasten van de Staat wordt als positief ervaren. Dit wordt onderbouwd door de bevindingen. Volgens de eigen norm van het RVB is het dan doeltreffend en doelmatig.

Er wordt niet ingegaan op de ervaringen van Defensie en I&W hoewel deze instanties wel in de deelvraag staan. De reden is onbekend. Het gaat verder over de ervaring van stakeholders buiten het Rijk zoals de gemeente Rotterdam, de gemeente Den Haag en het SVHM.

3.2 Antwoord op centrale vraag deels onderbouwd

Op basis van de antwoorden op de deelvragen komt men in het rapport op een antwoord op de centrale onderzoeksvraag. RVB concludeert dat de bedrijfsvoering doelmatig en doeltreffend is. Als onderbouwing wordt genoemd de hoge mate van centralisatie en het voorkomen van ongewenste neveneffecten.

Uit de analyse van het rapport blijkt dat deze onderbouwingen vooral kwalitatief zijn en zijn er geen concrete cijfers beschikbaar waarmee gemeten kan worden dat aan de normen van doeltreffendheid en doelmatigheid is voldaan. Het zijn veronderstellingen zonder vergelijkingsmateriaal.

4 Rapport geeft inzicht in gebruikte methoden

De RPE stelt als laatste eis dat gebruikte onderzoeksmethoden valide en betrouwbaar moeten zijn en dat het rapport daar inzicht in geeft.

4.1 **Conceptrapport geeft inzicht in de gebruikte methoden, twijfels over validiteit**

Het evaluatierapport biedt inzicht in de gebruikte onderzoeksmethoden. Er is inzicht in de betrouwbaarheid van het onderzoek maar er is onzekerheid over de validiteit.

4.1.1 *Onzekerheid over de validiteit*

De centrale onderzoeksvraag is kernachtig geformuleerd. De groep deelvragen is zeer divers. De verdiepende vragen gaan over verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering maar niet duidelijk is waarom voor deze deelvragen is gekozen. Verder bestaan de deelvragen weer uit meerdere subvragen. Zo is bij deelvraag 2 de vraag uitgesplitst in 4 subvragen. Hierdoor waaieren deze subvragen uiteen. Dat maakt het niet overzichtelijk.

De relatie met de centrale onderzoeksvraag is niet duidelijk. Daardoor is er onzekerheid over de validiteit: in hoeverre dragen de antwoorden op de deelvragen bij aan het antwoord op de centrale onderzoeksvraag?

De uitwerking van de normen van doeltreffendheid en doelmatigheid is vooral kwalitatief, namelijk zo laag mogelijke kosten en zo weinig mogelijk ongewenste neveneffecten. Er heeft geen meting van kosten en effecten plaatsgevonden. Daardoor is onzeker of er voldoende inzicht is in de doelmatigheid en doeltreffendheid.

4.1.2 *Inzicht in betrouwbaarheid onderzoek*

Het conceptrapport van het RVB heeft een duidelijke en inzichtelijke opbouw. Per deelvraag wordt een toelichting gegeven op de totstandkoming van het antwoord op de betreffende deelvraag. Er is beschreven hoe de informatie is verzameld en wat de bevindingen zijn. Ook worden per deelvraag aanbevelingen gegeven voor verbeteringen in de bedrijfsvoering.

Er is gebruik gemaakt van meerdere bronnen (interviews met meerdere personen) waardoor de betrouwbaarheid van de resultaten wordt ondersteund.

4.1.3 *Conceptrapport intern afgestemd*

Het conceptrapport is besproken met directie FEZ, Planning & Control en directie Transacties & Projecten. Dit overleg was een toets op de kwaliteit van het conceptrapport.

5 Aanbevelingen

De opzet van het conceptrapport is duidelijk en inzichtelijk. Er is een aantal aandachtspunten die het RVB kan meenemen in de voorbereiding op de beleidsdoorlichting.

5.1 **Uitwerken van doelmatigheid en doeltreffendheid**

Wat nog verbetering behoeft is de verdere uitwerkingen van de normen van doelmatigheid en doeltreffendheid. Het uitwerken van indicatoren voor geleverde prestaties, zogeheten kpi's, kan daarbij behulpzaam zijn. Zo kan worden gemeten in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. Dat biedt inzicht in de doeltreffendheid van de bedrijfsvoering.

Voor meer inzicht in de doelmatigheid is meer informatie nodig over de input. Dat zal veelal gaan om materiële en personeelskosten.

5.2 **Gerichte onderbouwing van de conclusies**

Ook de onderbouwing van de antwoorden op de deelvragen kan gerichter. Er worden veel bevindingen in het conceptrapport gegeven maar die leiden niet altijd tot een onderbouwd antwoord op de deelvraag.

6 Verantwoording onderzoek

6.1 Werkzaamheden en afbakening

Voor dit onderzoek zijn twee documenten geanalyseerd, namelijk het *Plan van aanpak Evaluatie zakelijk lasten* en het conceptrapport *Evaluatie van de bedrijfsvoering van de RVB uitvoering van zakelijke lasten van de Staat (deel kas-/verplichtingen)*. De gegevens uit de documenten zijn getoetst aan de normen van de RPE.

Het onderzoek beperkt zich tot de gegevens die in het conceptrapport versie 13 november 2019 staan.

6.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

6.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, de heer drs. J.K. Jongkind RC, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

7 Ondertekening

Utrecht, 28 februari 2020

Auditmanager
Auditdienst Rijk

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