



# Vastgoed van het Rijk: volume en waarde





Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
DEN HAAG

Lange Voorhout 8  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
T 070-3424344  
F 070-3424130  
E voorlichting@rekenkamer.nl  
W www.rekenkamer.nl

**DATUM** 15 december 2011

**BETREFT** Rapport *Vastgoed van het Rijk: volume en waarde*

Geachte mevrouw Verbeet,

Hierbij bieden wij u aan het op 13 december 2011 door ons vastgestelde rapport  
*Vastgoed van het Rijk: volume en waarde*.

Algemene Rekenkamer

Gerrit de Jong,  
wnd. president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,  
secretaris



## **Vastgoed van het Rijk: volume en waarde**

Vastgoed van het Rijk: volume en waarde





# Inhoud

<b>DEEL 1 CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES</b>	<b>1</b>
<b>1 Over dit onderzoek</b>	<b>3</b>
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	5
1.3 Verantwoordelijkheden rond het rijksvastgoed	6
1.4 Opbouw van het rapport	7
<b>2 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>8</b>
2.1 Hoofdconclusie	8
2.2 Deelconclusies en aanbevelingen	8
2.2.1 Zicht op volume en waarde rijksvastgoed	8
2.2.2 Zicht op ongebruikt of leegstaand vastgoed	14
<b>3 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>17</b>
3.1 Bestuurlijke reacties	17
3.1.1 Reactie minister van Financiën	17
3.1.2 Reactie minister van Infrastructuur en Milieu	19
3.1.3 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	19
3.1.4 Reactie minister van Defensie	20
3.1.5 Reactie minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	21
3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	22
<b>Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen</b>	<b>24</b>
<b>DEEL 2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN</b>	<b>25</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>27</b>
<b>2 Zicht op volume en waarde rijksvastgoed</b>	<b>31</b>
2.1 Inleiding	31
2.2 Staatsbalans	31
2.3 Zicht op volume rijksvastgoed	34
2.3.1 Inleiding	34
2.3.2 Oppervlakte van de rijksgronden	35
2.3.3 Vloeroppervlakte van de rijksgebouwen	39



2.3.4	Volume van de rijksinfrastructuur	41
2.4	Zicht op waarde rijksvastgoed	42
2.4.1	Waarde van de rijksgronden	44
2.4.2	Waarde van de rijksgebouwen	47
2.4.3	Waarde van de rijksinfrastructuur	48
<b>3</b>	<b>Zicht ministeries op overtollig rijksvastgoed</b>	<b>49</b>
3.1	Inleiding	49
3.2	Verkoop rijksvastgoed	49
3.3	Procedure voor overtolligstelling	52
3.4	Prikkels om vastgoed overtollig te stellen	54
3.4.1	Verplichting om leegstaand of ongebruikt vastgoed overtollig te stellen	54
3.4.2	Financiële prikkels voor tijdig overtollig stellen	57
	<b>Bijlage 1 Gebruikte afkortingen</b>	<b>59</b>
	<b>Bijlage 2 Begrippenlijst</b>	<b>60</b>
	<b>Bijlage 3 Methodologische verantwoording</b>	<b>62</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>63</b>



# **Deel 1 Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reacties**







# 1 Over dit onderzoek

3

## 1.1 Aanleiding

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het vastgoed (ook wel aangeduid als 'onroerend goed') van het Rijk. Tot dit rijksvastgoed rekenen we niet alleen gebouwen (zoals rijksgebouwen voor huisvesting van ambtenaren, opslagloodsen, kazernes en gevangenissen), maar ook grond (bijvoorbeeld natuurgebieden op land en op zee, militaire terreinen en landbouwgronden) en grondgebonden infrastructuur (bijvoorbeeld wegen, spoorlijnen, vaarwegen en waterkeringen).<sup>1</sup>

Het Rijk beschikt over circa 1,8 miljoen hectare aan gronden, waarvan 0,4 miljoen hectare bestaat uit land, en de overige 1,4 miljoen uit (zee)water. Dit rijksvastgoed vertegenwoordigt een aanzienlijke waarde. In de Staatsbalans is per 31 december 2010 een bedrag van € 80 miljard opgenomen (zie hoofdstuk 2 voor een geografisch overzicht van het rijksvastgoed).

Met het rijksvastgoed worden regelmatig transacties uitgevoerd. Door nieuw beleid of reorganisaties kan immers bij het Rijk de behoefte aan vastgoed toe- of afnemen, of kan blijken dat bepaald vastgoed niet meer aan de eisen voldoet. Het Rijk gaat dan over tot bijvoorbeeld het verwerven van grond, het afstoten van gebouwen of het aanpassen van infrastructuur.

Dit zijn vaak omvangrijke vastgoedprojecten, waarbij diverse (markt)partijen betrokken zijn. Zulke projecten gaan gepaard met hoge investeringen en lange doorlooptijden. Ook heeft het Rijk bij zulke projecten te maken met onzekere marktontwikkelingen en met (veelal tegengestelde) belangen van een veelheid aan betrokken partijen.

Het Rijk loopt bij dit soort vastgoedtransacties aanzienlijke financiële risico's. Daarnaast bestaat bij vastgoedprojecten altijd het risico dat zich

---

<sup>1</sup> Dit is overeenkomstig de desbetreffende definitie in het Burgerlijk Wetboek: 'Onroerend zijn de grond, de nog niet gewonnen delfstoffen, de met de grond verenigde beplanting, alsmede de gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken' (artikel 3:3).



integriteitsschendingen voordoen, zoals belangenverstrengeling, omkoping of het lekken van (marktgevoelige) informatie.

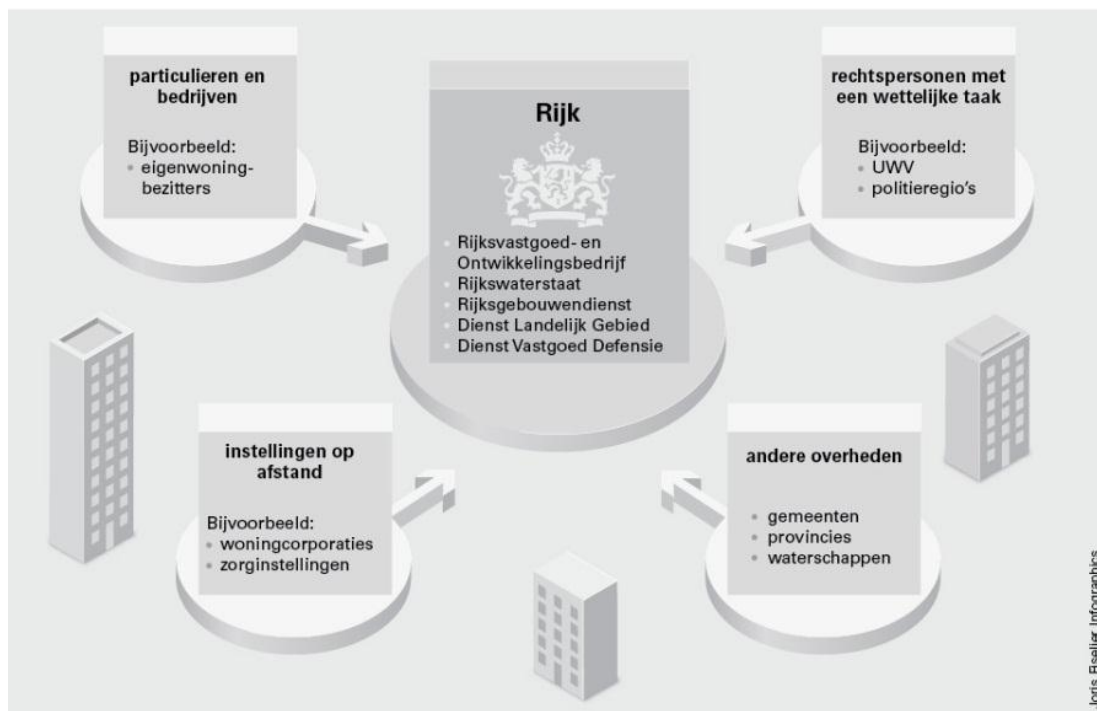
De Algemene Rekenkamer wil de komende periode de diverse vastgoedrisico's die het Rijk loopt, stapsgewijs in beeld brengen. Het gaat daarbij niet alleen om de risico's die het Rijk rechtstreeks loopt bij transacties met het 'eigen' vastgoed. Het Rijk kan ook *indirect* gevolgen ondervinden van risico's bij vastgoedprojecten.

Die situatie doet zich voor bij vastgoedprojecten van met het Rijk verbonden instellingen of bedrijven. Denk hierbij aan rechtspersonen met een wettelijke taak (bijvoorbeeld politieregio's en het UWV), zorginstellingen, woningcorporaties, lagere overheden of banken. Het Rijk draagt bij vastgoedprojecten van dit soort partijen soms een deel van de kapitaallasten. En bij calamiteiten moet het Rijk soms ook als financiële waarborg optreden.

Ook kan het Rijk gevolgen ondervinden van risico's die zich voordoen bij transacties van particulieren, bijvoorbeeld wanneer eigenwoningbezitters op grote schaal een beroep doen op de nationale hypotheekgarantie.

De verschillende sectoren waarbij het Rijk direct of indirect financiële en integriteitsrisico's loopt bij vastgoedtransacties, zijn weergegeven in onderstaande figuur.

**Figuur 1 Vijf sectoren waarbinnen het Rijk financiële en integriteitsrisico's loopt bij vastgoedtransacties**





## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

### *Doelstelling*

Wij willen met dit onderzoek de Tweede Kamer inzicht bieden in de aard en omvang van het vastgoedbezit van het Rijk en in de mate waarin het Rijk periodiek vaststelt dat het eigen vastgoedbezit (nog) in overeenstemming is met de behoefte aan rijksvastgoed.<sup>2</sup>

### *Probleemstelling en onderzoeksvragen*

De probleemstelling bij dit onderzoek luidt:

'Beschikt het Rijk over een sluitend overzicht van het rijksvastgoedbezit en stelt het Rijk periodiek de eigen behoefte aan vastgoed vast om te zorgen voor een goede aansluiting tussen vastgoedbezit en -behoefte?'

De centrale vragen in dit onderzoek luiden:

- Beschikt het Rijk over een sluitend overzicht van volume en waarde van het rijksvastgoedbezit?
- Zijn er voldoende waarborgen dat de ministeries het aanhouden van rijksvastgoed periodiek heroverwegen?

De gegevens voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag hebben we wat de waarde betreft in de eerste plaats ontleend aan de Staatsbalans, omdat op deze balans het vermogen van het Rijk is gespecificeerd. Daarnaast hebben wij voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag aan de vijf meest betrokken ministeries<sup>3</sup> gevraagd naar de vastgoedgegevens over de periode 2007-2009. De tweede onderzoeksvraag betreft de vraag hoe het Rijk bewaakt dat het rijksvastgoedbezit niet groter dan nodig is voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen. Rijksvastgoed dat niet langer vereist is om beleidsdoelen te realiseren duiden we aan als 'overtollig vastgoed'. Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag hebben we literatuuronderzoek verricht en informatie opgevraagd bij de vijf eerder genoemde ministeries.

---

<sup>2</sup> Het betreft hier het vastgoed uit de sector 'Rijk' van figuur 1.

<sup>3</sup> Dit zijn de Ministeries van Infrastructuur en Milieu, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Defensie, van Financiën en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.



### 1.3 Verantwoordelijkheden rond het rijksvastgoed

Vijf rijksdiensten en twee rechtspersonen met een wettelijke taak zijn verantwoordelijk voor het vastgoedbeheer en de vastgoedtransacties van het Rijk.

De vijf rijksdiensten zijn:

1. het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB; voorheen Dienst der Domeinen en het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf), onderdeel van het Ministerie van Financiën, exclusief bevoegd tot het afstoten van vastgoed van het Rijk;<sup>4</sup>
2. de Rijksgebouwendienst, onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), exclusief verantwoordelijk voor de rijkshuisvesting van de ministeries en de direct daaronder ressorterende diensten;
3. Rijkswaterstaat, onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, verantwoordelijk voor aanleg en onderhoud van rijks(vaar)-wegen en waterkeringen;
4. de Dienst Vastgoed Defensie, onderdeel van het Ministerie van Defensie, verantwoordelijk voor de verwerving, het beheer van gebouwen (kazernes en opslagdepots), werken (marinehaven en vliegvelden) en oefenterreinen van de Defensieonderdelen;
5. de Dienst Landelijk Gebied, een baten-lastendienst (voorheen 'agentschap' genoemd) van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) is verantwoordelijk voor de inrichting van gronden met een natuur-, landbouw- of recreatiebestemming.

De twee rechtspersonen met een wettelijke taak zijn:

1. Bureau Beheer Landbouwgronden, een rechtspersoon met een wettelijke taak van het Ministerie van EL&I, verantwoordelijk voor het verwerven, tijdelijk beheren en afstoten van gronden met een natuur-, landbouw- of recreatiebestemming;
2. Staatsbosbeheer, een rechtspersoon met een wettelijke taak van het Ministerie van EL&I, verantwoordelijk voor het permanente beheer van natuurgebieden.

Bureau Beheer Landbouwgronden en Staatsbosbeheer hebben de landbouw- en natuurgronden die zij beheren in eigendom. De beide organisaties beschikken namelijk over eigen rechtspersoonlijkheid en

---

<sup>4</sup> Het RVOB is niet verantwoordelijk voor het afstoten van het vastgoed van Bureau Beheer Landbouwgronden en Staatsbosbeheer.



kunnen zodoende op eigen titel gebieden of vastgoed verwerven, (tijdelijk) beheren en vervreemden.<sup>5</sup> Deze bevoegdheden hebben zij op grond van de wet verkregen (LNV, 1981 en LNV, 1997).<sup>6</sup>

7

Om de onderlinge samenwerking tussen bovengenoemde partijen te bevorderen en de rol van het Rijk op de vastgoedmarkt te versterken is in 2001 de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) opgericht. Het secretariaat van de raad wordt gevoerd door de projectdirectie Vastgoed van het Ministerie van Financiën. In de RVR coördineren de vijf betrokken rijksdiensten en enkele rechtspersonen met een wettelijke taak hun vastgoedbeleid en -activiteiten en wisselen zij kennis en informatie uit.

Om het vastgoed in goede staat te houden en zijn waarde te laten behouden hebben de ministeries ongeveer € 2 miljard per jaar te besteden voor onderhoud (gegevens 2007-2009). Dat bedrag is voor het merendeel bestemd voor de infrastructuur. Bij het beheer van het rijksvastgoed waren volgens de ministeries in 2009 circa 3.000 fte's betrokken.

## 1.4 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 van dit eerste deel van het rapport bespreken we de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. In hoofdstuk 3 bespreken we de reacties van de betrokken ministers.

Het rapport kent tevens een deel 2. Daarin gaan we meer in detail in op de achterliggende bevindingen waarop onze conclusies zijn gebaseerd.

---

<sup>5</sup> Dit zou ervoor pleiten om dit bezit in dit onderzoek buiten beschouwing te laten. Wij hebben daarvoor echter niet gekozen, omdat het vastgoed van Bureau Beheer Landbouwgronden en Staatsbosbeheer op de Staatsbalans is opgenomen en dus tot het vermogen van het Rijk wordt gerekend.

<sup>6</sup> In artikel 32 lid 1 van de Comptabiliteitswet 2001 is de bevoegdheid aan de ministers gegeven om, namens de Staat, privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten.



## 2 Conclusies en aanbevelingen

8

### 2.1 Hoofdconclusie

Het Rijk heeft beperkt zicht op het volume van het rijksvastgoed waarover het beschikt en het totaalbedrag van € 80 miljard dat daarvoor in de Staatsbalans is opgenomen. Omdat de ministeries niet systematisch periodiek nagaan of er rijksvastgoed leegstaat en/of buiten gebruik is, hebben zij geen scherp zicht op de hoeveelheid vastgoed die afgestoten zou kunnen worden. Het Rijk laat daarmee wellicht kansen liggen om geld te besparen door verstandig om te springen met de grote hoeveelheid vastgoed die in rijksbezit is.

Wij lichten deze hoofdconclusie in § 2.2 nader toe.

### 2.2 Deelconclusies en aanbevelingen

#### 2.2.1 Zicht op volume en waarde rijksvastgoed

In beginsel zou de Staatsbalans moeten aangeven welke soorten vastgoed het Rijk bezit en wat de waarde daarvan is. Op de Staatsbalans, die als bijlage bij het jaarverslag van het Rijk wordt gepubliceerd, worden de afzonderlijke vermogensbestanddelen van de Staat vermeld.

De minister van Financiën schrijft in de toelichting bij de Staatsbalans dat met dat document inzicht kan worden verkregen in:

- de omvang en samenstelling van het vermogen van de Staat;
- de wijzigingen in de vermogensbestanddelen in het afgelopen jaar;
- de oorzaken van deze wijzigingen.

De onroerende goederen van het Rijk zijn als vermogensbestanddeel opgenomen in de post 'niet-financiële activa'. Wij merken hierbij op dat de Staatsbalans geen formeel verantwoordingsdocument is en daarom niet onder de wettelijke controle door de auditdiensten en de Algemene Rekenkamer valt.

*Gegevens over rijksvastgoed op Staatsbalans niet eenduidig*

In de Staatsbalans 2010 is een totaalbedrag van € 80 miljard opgenomen voor het rijksvastgoed. De in de Staatsbalans gepresenteerde gegevens



over vastgoed bieden echter geen betrouwbaar beeld van de waarde van het rijksvastgoed.

9

In de eerste plaats zijn bepaalde onroerende goederen wel en andere niet in de Staatsbalans opgenomen, zonder dat hieraan een eenduidig criterium ten grondslag ligt.

Volgens de handleiding die het Ministerie van Financiën hanteert voor het opstellen van de Staatsbalans is het formele criterium<sup>7</sup> voor opname dat de *juridische eigendom* bij de Staat berust. Dit zou betekenen dat alleen het vastgoed dat op naam van het Rijk in de openbare registers is ingeschreven dient te worden opgenomen in de Staatsbalans.

Het Ministerie van Financiën hanteert in de praktijk voor de Staatsbalans echter 'het economisch belang' als opnamecriterium. Dit criterium wordt echter niet eenduidig toegepast.

Zo zien we dat het vastgoed van twee rechtspersonen met een wettelijke taak in de Staatsbalans is opgenomen. Het betreft de landbouwgronden van Bureau Beheer Landbouwgronden en de natuurgronden van Staatsbosbeheer. Dit vastgoed is in beide gevallen juridisch eigendom van de rechtspersonen met een wettelijke taak (en dus niet van het Rijk). Het 'economisch belang' van deze gronden heeft hier de doorslag gegeven. Volgens diezelfde systematiek zou ook het vastgoed van instellingen zoals ProRail en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) in de Staatsbalans moeten worden verantwoord. Dat blijkt echter niet het geval. Het criterium dat in de praktijk toegepast wordt bij de vraag of vastgoed moet worden opgenomen op de Staatsbalans is niet helder. Daardoor is het onduidelijk wat het Rijk wel en wat het niet tot zijn vermogen rekent.

In de tweede plaats zijn de gegevens die in de Staatsbalans zijn opgenomen onderling niet altijd consistent. Deze gegevens worden door de ministeries bij de minister van Financiën aangeleverd. De ministeries hanteren voor het rijksvastgoed dat zij in beheer hebben uiteenlopende waarderingsgrondslagen en de onderbouwing van afschrijvingstermijnen en beginwaarden is niet altijd transparant.

Het Ministerie van Financiën neemt bij het opstellen van de Staatsbalans en de toelichting daarop deze inconsistenties niet geheel weg. Het ministerie ziet zichzelf als verzamelaar van gegevens en acht zich niet verantwoordelijk voor de door ministeries aangeleverde cijfers.

De waardering van het vastgoedbezit zoals vermeld in de Staatsbalans wordt ook niet gecontroleerd door de departementale auditdiensten of de Algemene Rekenkamer, omdat dit geen onderdeel is van hun wettelijke taak.

---

<sup>7</sup> Zoals dat volgt uit het Europees Stelsel van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap 1995 (ESR).



*Beperkt inzicht bij ministeries in volume 'eigen' vastgoed*

10

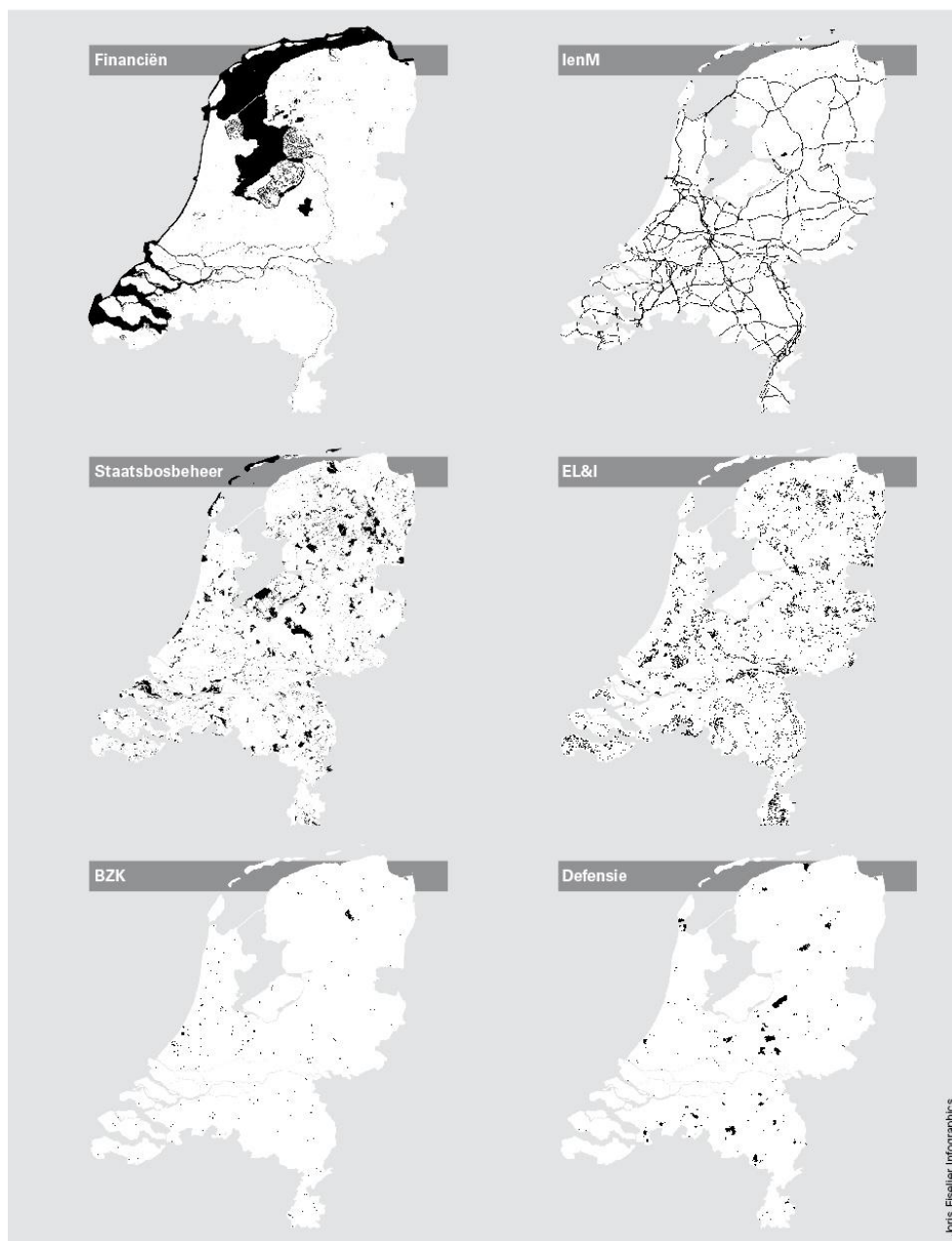
Uit het voorgaande blijkt dat de opname van het vastgoed op de Staatsbalans als willekeurig kan worden beschouwd als gevolg van een inconsistente toepassing van het begrip 'economisch belang' door het Ministerie van Financiën. Daarnaast geldt dat ook de beschikbare gegevens over het *volume* van het vastgoed dat ministeries beheren, niet eenduidig zijn.

Volgens een onderzoek van het Kadaster in opdracht van de RVR beschikt het Rijk over 0,4 miljoen hectare land en 1,4 miljoen hectare (zee)water. Onderstaand geven wij een totaalbeeld van het rijksvastgoedbezit zoals het Kadaster dat in 2010 heeft geïnventariseerd.

Figuur 2 Geografisch overzicht rijksvastgoed volgens gegevens Kadaster







Bron: RVR, Rijksvastgoedkaart

Wij hebben vastgesteld dat de opgaven van ministeries over het grondbezit van het Rijk niet aansluiten op cijfers van het Kadaster; tussen de beide bronnen bestaan op onderdelen aanzienlijke verschillen, die slechts gedeeltelijk kunnen worden verklaard. We bespreken enkele opvallende verschillen.

- Het Ministerie van Financiën heeft volgens eigen opgave via het RVOB 57.200 hectare grond in beheer, terwijl dit volgens het Kadaster gaat om meer dan het dubbele: 117.953 hectare. Het ministerie heeft ons desgevraagd laten weten dat het verschil misschien veroorzaakt



wordt door: (a) een andere toerekening van water en grond door het Kadaster enerzijds en de ministeries anderzijds, (b) de toerekening van grond door het Kadaster aan de ministeries en (c) de andere doelstellingen die ministeries hebben met hun registraties.

- Het Ministerie van Defensie heeft ons desgevraagd laten weten dat het verschil van 6.697 hectares tussen de eigen opgave en de gegevens van het Kadaster te maken heeft met het gebruik van verschillende definities van het begrip 'eigendom'.
- Het Bureau Beheer Landbouwgronden, dat volgens de opgave van het Ministerie van EL&I 26.813 hectare grond van het Rijk beheert, heeft afgaande op het Kadaster aanzienlijk meer grondoppervlak in bezit: 36.294 hectare. Het ministerie geeft als verklaring dat het Kadaster uitgaat van het juridisch eigendom terwijl de opgave van het Ministerie van EL&I uitgaat van de geheel of gedeeltelijk door het Rijk gefinancierde gronden. Het gaat hierbij dus om het verschil tussen juridisch eigendom en economisch belang.
- De grondpositie van Staatsbosbeheer is volgens het Kadaster een stuk minder omvangrijk dan het Ministerie van EL&I vermeldt: 204.862 hectare in plaats van 258.696 hectare. Een deel van het verschil kan worden verklaard doordat de opgave van Staatsbosbeheer tevens 12.500 hectare gronden omvat die op basis van een convenant of pachtcontract in gebruik zijn genomen. Deze gronden zijn niet als eigendom bij het Kadaster geregistreerd.

Ook als het gaat om het bruto vloeroppervlak van rijksgebouwen is de informatie die ministeries beschikbaar hebben niet volledig. De Ministeries van Financiën en EL&I konden ons hiervan desgevraagd geen opgave doen. Alleen over de infrastructuur van het Rijk, die grotendeels geconcentreerd is bij Rijkswaterstaat en het Ministerie van Defensie, hebben wij desgevraagd gedetailleerde volumegegevens ontvangen.

Wij concluderen dat het Rijk als geheel beperkt zicht heeft op het vastgoedvolume in rijksbeheer. De door het Ministerie van Financiën uitgegeven voorschriften voorzien onvoldoende in de totstandkoming van een rijksbreed overzicht van het rijksvastgoed.

#### *Ook beperkt zicht bij ministeries op waarde 'eigen' vastgoed*

Wij hebben de ministeries verzocht informatie te verstrekken over de *marktwaarde* van hun vastgoed.

Uit de gegevens die ons zijn verstrekt blijkt dat de ministeries het vastgoed wel een bepaalde boekwaarde toekennen maar dat zij nauwelijks zicht hebben op de marktwaarde. De meeste ministeries en



ook de Rijksgebouwendienst en de Dienst Vastgoed Defensie konden ons geen opgave van de marktwaarde van hun gronden doen.

13

Verder hebben wij vastgesteld dat van diverse rijksgebouwen de marktwaarde niet bij de desbetreffende ministeries bekend is, doordat de gebouwen buiten het Rijkshuisvestingsstelsel vallen en daarmee buiten het zicht van de Rijksgebouwendienst. De Rijksgebouwendienst heeft overigens wel een schatting gemaakt van de marktwaarde van de gebouwen die onder het Rijkshuisvestingsstelsel vallen.

De boekwaarde van dit vastgoed in de Staatsbalans is niet noodzakelijk gebaseerd op een registratie in de boeken van de ministeries en komt zeker niet tot uitdrukking in de jaarverslagen van die ministeries.

De ministeries hebben wél enig zicht op de waarde van het vastgoed dat wordt beheerd door de onder hun ressorterende diensten. Er bestaat hier echter wel onduidelijkheid over de vraag of deze diensten de waarde van hun vastgoed op de eigen balans moeten opnemen. De Rijksgebouwendienst neemt alle gebouwen in haar balans op die onder het rijkshuisvestingsstelsel vallen. Rijkswaterstaat en het RVOB echter, nemen op de eigen balans alleen vastgoed op dat zij als 'onder handen werk' hebben of om andere reden als bedrijfsmiddel beschouwen. Er bestaan hieromtrent voor de ministeries geen eenduidige voorschriften.

Wij concluderen dat zowel het Rijk als geheel als de individuele ministeries niet alleen op de volume cijfers van het vastgoed, maar ook op de waarde van het vastgoed dat zij beheren, beperkt zicht hebben. De door het Ministerie van Financiën uitgegeven voorschriften voorzien onvoldoende in de totstandkoming van dit inzicht.

#### *Aanbevelingen*

Wij bevelen de minister van Financiën aan zorg te dragen voor eenduidige richtlijnen voor de administratie en waardering<sup>8</sup> van het vastgoed dat in de Staatsbalans wordt opgenomen. Deze richtlijnen zullen dan bijdragen aan de totstandkoming van een betrouwbaar beeld van het vastgoed van het Rijk. Voorts moeten richtlijnen worden vastgesteld voor de controle van het vastgoed dat door de ministeries moet worden geadministreerd.

Wij bevelen de minister van Financiën aan de aldus te verkrijgen inzichten op te nemen in de departementale jaarverslagen. De gegevens kunnen dan – na controle door de departementale auditdiensten – worden

---

<sup>8</sup> Wij geven de minister van Financiën bij het opstellen van die richtlijnen in overweging om de Waarderingskamer te betrekken.



gebruikt voor de opstelling van het Financieel Jaarverslag van het Rijk en op eenvoudige wijze doorwerken in de Staatsbalans.

14

### 2.2.2 Zicht op ongebruikt of leegstaand vastgoed

Wanneer het Rijk vastgoed dat niet nodig is voor de realisatie van beleidsdoeleinden tijdig afstoot, kan dit een aanzienlijke besparing opleveren. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid zouden ministeries daarom periodiek moeten nagaan of het vastgoed waarover zij beschikken nog wel nodig is. Recent ingezette operaties binnen de rijksoverheid zoals het programma *Compacte Rijksdienst* en de inkrimping van de krijgsmacht maken die noodzaak alleen maar groter.

Wij zijn nagegaan welke procedures het Rijk heeft voor de periodieke heroverweging van het vastgoedbezit. Bij deze periodieke heroverweging wordt gekeken of het vastgoed waarover het beheer wordt gevoerd nog nodig is voor de realisatie van beleidsdoelstellingen.

#### *Geen periodieke heroverweging van noodzaak van vastgoedbezit*

De geldende procedure zoals vastgelegd in de Regeling materieelbeheer is dat de ministeries, wanneer vastgoed niet langer nodig is voor de uitvoering van beleid, dit moeten melden bij de minister van Financiën. Namens de minister kan het RVOB vervolgens het overtollige vastgoed (a) overdragen aan andere ministeries of andere overheden die grond of gebouwen nodig hebben, (b) verhuren, of (c) (eventueel na herontwikkeling) verkopen aan derden op de vastgoedmarkt.

Een ministerie zal pas overgaan tot melding wanneer is vastgesteld dat het vastgoed niet meer van nut is. Zo'n vaststelling vereist onderzoek en dergelijk onderzoek wordt niet systematisch door de ministeries verricht. Er bestaat voor ministeries (c.q. de onder hen ressorterende diensten) ook geen plicht om periodiek op object- of perceelsniveau te onderzoeken of het aanhouden van het desbetreffende vastgoed nog wel noodzakelijk is.

Dat de invoering van een plicht tot periodiek onderzoek nuttig zou kunnen zijn, blijkt uit overzichten van het Bureau Beheer Landbouwgronden. Dit heeft in de jaren vóór 2003 ongeveer 6.000 percelen (circa 10.000 hectare grond) met rijksgeld aangekocht die nog steeds niet zijn doorgeleverd aan natuurbeheerders. Het ministerie noch Bureau Beheer Landbouwgronden hebben de afgelopen jaren onderzocht of deze gronden wellicht konden worden afgestoten.



Het grondbezit van Bureau Beheer Landbouwgronden valt overigens geheel buiten de procedure voor overtolligstelling.<sup>9</sup>

15

*Prikkels voor tijdige overtolligstelling door ministeries zwak*

Er zijn voor de ministeries enkele financiële en niet-financiële prikkels om de noodzaak van vastgoedbezit regelmatig te heroverwegen.

Om te beginnen is er de al genoemde plicht tot overtolligstelling van het vastgoed en de melding daarvan bij het RVOB.

Daarnaast moeten ministeries de beheerslasten (exploitatiekosten en beveiligingskosten) betalen van het vastgoed dat zij tot hun beschikking hebben, ook wanneer dit vastgoed niet (meer) wordt gebruikt.

Verder kunnen er zogenoemde 'middelenafspraken' worden gemaakt tussen de vakdepartementen en het Ministerie van Financiën, die inhouden dat de opbrengsten van het verkochte vastgoed (die in principe naar de algemene middelen behoren te vloeien), voor een deel ten gunste van het desbetreffende vakdepartement komen.

Tegelijkertijd zijn er echter ook prikkels die juist in de hand werken dat ministeries niet snel overtollig vastgoed zullen melden bij de minister van Financiën.

Zo is de bevoegdheid tot het verkopen of verhuren van vastgoed bij de minister van Financiën gelegd, en niet bij de ministeries die het vastgoed tot hun beschikking hebben. De opbrengst van de verkoop komt in principe ten gunste van de algemene middelen. Het maken van eventuele middelenafspraken moet worden beschouwd als een incidentele afwijking van die regel.

Een andere negatieve prikkel bestaat in het feit dat zakelijke lasten zoals de WOZ-belasting altijd worden betaald door het Ministerie van Financiën, en niet door de beherende ministeries zelf. Een overtolligstelling heeft op dit punt voor de beheerder (het ministerie) dus geen lastenverlichting tot gevolg.

Wij concluderen dat boven genoemde prikkels om overtollig vastgoed af te stoten per saldo zwak zijn. Dit kan tot gevolg hebben dat het Rijk meer vastgoed aanhoudt dan strikt noodzakelijk is voor de beleidsuitvoering.

*RVOB kan overtollig vastgoed vorderen, maar doet dit niet*

In 2006 heeft het RVOB de bevoegdheid gekregen om in bepaalde gevallen zonder een besluit tot overtolligstelling van de beheerder, vastgoed in tijdelijk beheer over te nemen. Dit kan als een besluit tot

---

<sup>9</sup> De Regeling materieelbeheer waarin deze procedure is verankerd is uitsluitend van toepassing op de ministeries en op de colleges genoemd in artikel 1, eerste lid, onder e, van de Comptabiliteitswet 2001.



overtolligstelling of een overdracht in tijdelijk beheer, ondoelmatig lang door de beheerder wordt uitgesteld (Regeling materieelbeheer, artikel 9 lid 4). Het RVOB zou dus als aanjager kunnen fungeren op het terrein van overtolligstelling. Het RVOB heeft echter tot op heden geen gebruik gemaakt van deze invorderingsbevoegdheid. Het RVOB kiest voor een terughoudende wijze van opereren, naar eigen zeggen omdat een sterke bemoeienis met het gebruik van het departementale vastgoed op weerstanden stuit bij de ministeries, die hierover zelf willen beslissen.

16

#### *Aanbevelingen*

Om tijdige overtolligstelling van rijksvastgoed te bevorderen bevelen wij alle ministers aan om standaard bij reorganisaties een vastgoed-inventarisatie te laten opstellen en te beoordelen welke gevolgen de reorganisatie heeft voor de eigen 'vastgoedportefeuille'. We hebben daarbij bijvoorbeeld op het oog de herinrichting van de gerechtelijke kaart, de beoogde nieuwe nationale politieorganisatie, de reorganisatie bij het Ministerie van Defensie en de gevolgen voor het vastgoed in samenhang met de diverse bestuursakkoorden met gemeenten en provincies.

Mocht deze aanleiding er niet zijn, dan bevelen we in het algemeen aan dat ministers minimaal eens per vier jaar op object- en perceelsniveau (laten) beoordelen of het vastgoed waarover zij het beheer voeren met het oog op de realisatie van hun beleidsdoelstellingen nog wel noodzakelijk is. Wij bevelen aan om deze periodieke beoordeling ook voor Bureau Beheer Landbouwgronden te laten gelden voor zover het vastgoedbezit van dit bureau tot het rijksvastgoed wordt gerekend. Bij deze beoordeling verdienen de ruilgronden die lang in bezit zijn en de gebouwen die een lage bezettingsgraad of hoge exploitatiekosten kennen extra aandacht.

Wij wijzen erop dat het voor een goede taakuitvoering van het RVOB noodzakelijk is dat het Ministerie van Financiën van de resultaten van deze beoordelingen in kennis wordt gesteld. Dit ministerie dient immers te bewaken dat invulling wordt gegeven aan de periodieke heroverweging.



## 3 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

17

### 3.1 Bestuurlijke reacties

Wij hebben ons rapport op 23 november 2011 voor een reactie voor-gelegd aan de ministers van Financiën, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), van Infrastructuur en Milieu (IenM), van Defensie, van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en aan Bureau Beheer Landbouwgronden en Staatsbosbeheer. De ministers hebben gereageerd tussen 30 november en 13 december 2011. De minister van EL&I heeft ook gereageerd namens Bureau Beheer Landbouwgronden en Staatsbosbeheer.

#### 3.1.1 Reactie minister van Financiën

##### *Volume en waarde vastgoed*

De minister van Financiën stelt dat er inderdaad soms verschillen kunnen ontstaan tussen de cijfers van het Kadaster en de cijfers van de diensten. Dit kan verscheidene oorzaken hebben die niet direct betekenen dat de ministeries maar een beperkt zicht hebben op het eigen bezit. Er kunnen bijvoorbeeld verschillen optreden tussen wat aan land, en wat aan water wordt toegerekend, er kunnen verschillen optreden in de toerekening van het bezit aan de ministeries, en in het algemeen kunnen verschillen ontstaan omdat de diensten met andere doelstellingen registreren dan het Kadaster.

In de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) wordt thans in samenwerking met het Kadaster geanalyseerd hoe deze verschillen kunnen ontstaan. In RVR-verband wordt op korte termijn toegewerkt naar meer integraliteit in de verschillende (departementale) vastgoedportefeuilles.

##### *Opname waarde en volume van rijksvastgoed in de departementale jaarverslagen*

De minister van Financiën kondigt maatregelen aan om de informatie over de waarde van het Rijksvastgoed te verbeteren. De minister onderschrijft het belang van heldere criteria en zal daar aandacht aan besteden bij het van kracht worden van de nieuwe ESR. Het opnemen van rijksvastgoed in



het departementale jaarverslag zal, zo gaf hij aan, echter onder meer leiden tot extra administratieve lasten bij de jaarafsluiting. Hij geeft er daarom de voorkeur aan om de Tweede Kamer separaat te informeren over vastgoed door een aparte rapportage en niet door een rapportage in het departementale jaarverslag. Over de Staatsbalans zelf is de minister reeds in overleg met de Tweede Kamer, mede naar aanleiding van het Rekenkamerrapport *Staatsbalans: zicht op staatsvermogen* (Algemene Rekenkamer, 2011).

18

#### *Overtolligstelling*

Het kabinet heeft besloten om de prikkels voor een tijdsige overtolligstelling te verhogen. Dit doet zij door een systeem in te voeren waarin een per 1-1-2014 te realiseren Rijksvastgoedbedrijf, dat uit de fusie van de Rijksgebouwendienst en het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf zal ontstaan, overtollig vastgoed van de ministeries tegen betaling inkoop en dit vastgoed vervolgens voor eigen risico direct zal verkopen of door ontwikkeling zal herbestemmen. Dit versterkt de prikkel bij de ministeries omdat overtolligstelling sneller wordt gevolgd door financiële middelen. Het kabinet heeft bovendien besloten prikkels te introduceren die het rendement op de inzet van rijksvastgoed verhogen door afspraken te maken over sturing op de vastgoedportefeuille, over strategische afstemming bij aan- en verkoop, over rendementnormen en over integrale afweging binnen het begrotingsproces.

Als uitvloeisel van bovenstaande maatregelen zullen alle ministeries jaarlijks een vastgoedportefeuillestrategie opstellen, waaruit een rijksbrede strategie zal worden afgeleid die door de ministerraad wordt vastgesteld bij de begrotingsvoorbereiding. Deze rijksbrede vastgoedportefeuillestrategie wordt ook voorgelegd aan de RVR.

De minister van Financiën geeft aan dat ministeries een portefeuillestrategie alleen kunnen vaststellen indien, zoals wij bepleiten, hun vastgoed op object- of perceelsniveau periodiek doorlichten. Het kabinet kiest voor een jaarlijkse vaststelling van de strategie, maar dit betekent niet dat de gehele portefeuille ook elk jaar wordt doorgelicht. In lijn met de afspraken van het kabinet zal de frequentie nog niet worden vastgelegd in afwachting van meer ervaring met de portefeuillestrategie. Vanzelfsprekend zal de vastgoedportefeuillestrategie herziening behoeven bij reorganisaties, zodat ook deze aanbeveling in het nieuwe beleid wordt uitgevoerd.

De relatie met het Ministerie van Financiën wordt in het kabinetsbesluit vormgegeven door de rijksbrede strategie tegelijkertijd met de begrotingsbehandeling te laten plaatsvinden. Daarnaast zal binnen het





Ministerie van Financiën als onderdeel van de stafdirectie Vastgoed een kleine eenheid activabeheer zowel de vakministers als de minister van Financiën adviseren over mogelijkheden het beleidsrendement van de inzet van rijksvastgoed te verhogen.

19

Ook voor de gronden die op naam staan van het Bureau Beheer Landbouwgronden gelden deze afspraken, met inachtneming van de aanwendingsbevoegdheid van provincies op een deel van de grond, conform het Decentralisatieakkoord natuur. Ook deze aanbeveling wordt dus uitgevoerd, aldus de minister.

### **3.1.2 Reactie minister van Infrastructuur en Milieu**

De minister van IenM herkent en onderschrijft in het algemeen het beeld dat door ons weergegeven wordt, maar heeft behoefte om nuanceringen aan te brengen bij enkele bevindingen.

#### *Volume en waarde rijksvastgoed*

De verschillen die wij signaleren tussen de oppervlaktecijfers van het Kadaster en de opgave van Rijkswaterstaat zijn volgens de minister van IenM te verklaren. Met de informatie die aanvullend toegestuurd is, acht zij het verschil nagenoeg volledig verklaard. Dit geldt zowel voor de waarde als de oppervlakte van de gronden.

#### *Overtolligstelling*

Rijkswaterstaat geeft aan dat zij al langer voorzieningen had getroffen om te voorkomen dat gronden nodeloos worden aangehouden. De constatering dat bij Rijkswaterstaat begin 2011 een protocol in de maak was dat heel Rijkswaterstaat te zijner tijd moet hanteren, is op zich juist, Genoemd protocol betreft echter een herziening van een al geruime tijd actief gehanteerd afstootprotocol. Een verplichting, zoals door ons aanbevolen, om eens per vier jaar het vastgoedbezit op object- of perceelsniveau door te lichten, vindt de minister geen echte prikkel. Meer effectief acht zij de constructie waarbij de verkoop- en exploitatie-opbrengsten van grond neerslaan bij de diensten die de inspanningen voor overtolligstelling leveren (verbrede middelenafspraken). De minister van IenM verwijst daarbij naar de uitgangspuntennotitie waarop ook de minister van Financiën is ingegaan.

### **3.1.3 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

De minister van BZK sluit zich aan bij de bestuurlijke reactie van de minister van Financiën.



#### *Volume en waarde vastgoed*

De minister van BZK wil de bevinding dat onder andere de Rijksgebouwendienst geen opgave kon doen van de marktwaarde van hun gronden nuanceren. Grond is bij de Rijksgebouwendienst onlosmakelijk verbonden met de gebouwen. Door de Rijksgebouwendienst worden verder geen aparte grondposities ingenomen.

#### *Overtolligstelling*

De minister van BZK deelt wat de Rijksgebouwendienst betreft niet de conclusie dat door ministeries niet systematisch periodiek wordt nagaan of er rijksvastgoed leegstaat en/of buiten gebruik is, en dat zij daarmee geen scherp zicht hebben op de hoeveelheid vastgoed die afgestoten zou kunnen worden.

De Rijksgebouwendienst gaat voor de gebouwen die aan hem zijn toevertrouwd periodiek en systematisch na of ze leegstaan en/of buiten gebruik zijn en heeft daarmee in beeld welke gebouwen eventueel kunnen worden afgestoten. Over de leegstand rapporteert de Rijksgebouwendienst in het jaarverslag.

### **3.1.4 Reactie minister van Defensie**

#### *Volume en waarde vastgoed*

De minister van Defensie plaatst kanttekeningen bij onze conclusie dat er beperkt zicht bij ministeries bestaat op de omvang (volume en waarde) van vastgoedbezit. Onze bevindingen zeggen zijns inziens nog niets over het zicht van individuele ministeries op het eigen vastgoed.

De minister van Defensie geeft aan dat de verschillen tussen de volume-cijfers over het grondbezit van het Rijk en de cijfers uit het onderzoek van het Kadaster te verklaren zijn uit de verschillende definities van het begrip 'eigendom', en uit een verschil in peildatum. Deze verklaringen worden niet volledig in dit rapport weergegeven, aldus de minister van Defensie.

De minister van Defensie plaatst ook kanttekeningen bij de opmerking dat ministeries geen opgave kunnen doen van de marktwaarde. Het Ministerie van Defensie heeft daarvoor verwezen naar het RVOB, dat inzicht heeft in de WOZ-waarde. Deze WOZ-waarde kan gelden als 'marktwaarde-indicator'. De minister merkt op dat wij geen gebruik hebben gemaakt van de kennis bij het RVOB.



De aanbeveling aan de minister van Financiën om te zorgen voor eenduidige richtlijnen voor administratie en waardering van vastgoed onderschrijft de minister van Defensie. Voor de algehele waardering van het defensievastgoed zou de WOZ-waarde volgens de minister volstaan.

21

In reactie op onze aanbeveling om waarde en volume van rijksvastgoed op betrouwbare wijze in beeld te brengen in de departementale jaarverslagen sluit de minister zich aan bij het antwoord van de minister van Financiën.

#### *Overtolligheidstelling*

De minister van Defensie deelt niet onze conclusie dat de prikkels voor overtolligheidstelling per saldo zwak zijn. Hij gaf aan dat een goede onderbouwing voor deze conclusie ontbreekt. De gebruikers betalen zelf de beheerslasten, zelfs wanneer dit vastgoed niet (meer) wordt gebruikt. Deze beheerslasten vormen voor het Ministerie van Defensie juist een belangrijke financiële prikkel om af te stoten, omdat op deze wijze middelen bespaard kunnen worden. Daarnaast gaat een stimulerende werking uit van het realiseren van verkoopopbrengsten voor de defensiebegroting op basis van de huidige 'middelenafspraken' met het Ministerie van Financiën.

Bij het Ministerie van Defensie is het reeds jaren praktijk om bij reorganisaties een vastgoedinventarisatie op te stellen en te beoordelen welke gevolgen de reorganisatie heeft voor de 'vastgoedportefeuille'. Dit maakt ook in de huidige reorganisatie deel uit van de aanpak. De minister van Defensie onderschrijft de aanbeveling om bij reorganisaties standaard een vastgoedinventarisatie te laten opstellen ter beoordeling van de gevolgen voor de eigen 'vastgoedportefeuille'. Aan de aanbeveling om vierjaarlijks de vastgoedvoorraad door te lichten wordt invulling gegeven met het kabinetsvoornemen om alle ministeries jaarlijks een vastgoedportefeuillestrategie op te laten stellen. De minister van Defensie verwijst daarbij naar de maatregelen die door de minister van Financiën zijn genoemd.

### **3.1.5 Reactie minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie**

De minister van EL&I heeft aan ook namens Bureau Beheer Landbouwgronden en Staatsbosbeheer gereageerd.

#### *Volume en waarde vastgoed*

De minister van EL&I staat er positief tegenover om het 'economisch belang' te hanteren om te komen tot een betrouwbaar beeld van het



vastgoed van het Rijk. Daarbij acht hij het wel noodzakelijk om het begrip 'economisch belang' duidelijk te definiëren. Met de gronden die juridisch eigendom zijn van bijvoorbeeld Staatsbosbeheer of het Bureau Beheer Landbouwgronden wordt voornamelijk het realiseren van beleidsdoelen nagestreefd, en niet strikt het 'economisch belang'. 22

#### *Opname waarde en volume van rijksvastgoed in de departementale jaarverslagen*

De minister van EL&I deelt net als de minister van Financiën niet onze aanbeveling om de waarde en het volume van rijksvastgoed op betrouwbare wijze in departementale jaarverslagen in beeld te brengen. Er zou dan sprake zijn van een dubbele verantwoording: de jaarverslagen van Bureau Beheer Landbouwgronden en Staatsbosbeheer worden, voorzien van een accountantsverklaring, jaarlijks naar de Tweede Kamer gestuurd. Dit leidt tot onnodige extra administratieve lasten.

#### *Overtolligheidstelling*

In verband met de voorgenomen decentralisatie van natuurtaken naar de provincies heeft een vastgoedinventarisatie plaatsgevonden. Rijk en provincies hebben op dit punt een onderhandelingsakkoord bereikt. Een grote hoeveelheid grond in bezit bij het Bureau Beheer Landbouwgronden zal worden ingezet als zogenoemde 'ruilgrond' voor de vereenvoudiging van gebiedsinrichtingsprocessen tot en met 2021.

Een periodieke beoordeling van het vastgoed is in overeenstemming met de maatregelen die door de minister van Financiën zijn aangekondigd.

Met verwijzing naar de constatering ter zake in ons rapport merkt de minister van EL&I op dat de procedure voor overtolligheidstelling niet van toepassing is op Bureau Beheer Landbouwgronden en Staatsbosbeheer.

## **3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

#### *Volume en waarde*

Onze conclusie dat de ministeries beperkt zicht hebben op het volume en de waarde van het vastgoedbezit wordt niet door alle ministeries gedeeld. De minister van Financiën wijst er bijvoorbeeld op dat de geconstateerde verschillen verscheidene oorzaken hebben die niet direct betekenen dat de ministeries maar een beperkt zicht hebben op het eigen bezit. Ook wij kregen tijdens het onderzoek aannemelijke verklaringen voor verschillen, maar al met al blijken niet alle verschillen geheel te verklaren. Wij verwachten dan ook nadere inzichten uit de samenwerking van de Raad



voor Vastgoed Rijksoverheid en het Kadaster, en steunen het initiatief van de minister van Financiën om zo op korte termijn toe te werken naar meer integraliteit in de verschillende (departementale) vastgoedportefeuilles.

23

#### *Overtolligstelling*

Verder kondigt de minister van Financiën maatregelen aan om de prikkels voor een tijdige overtolligstelling van vastgoed te versterken. Het betreft onder andere de uitbreiding van de middelenafspraken die nu al in incidentele gevallen met ministeries worden gemaakt en de beoogde rijksbrede invoering van het vastgoedportefeuillemanagement, ook voor Bureau Beheer Landbouwgronden.



## Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

24

Conclusies	Aanbevelingen	Toezegging
Ministeries hebben maar beperkt zich op omvang (volume en waarde) van rijksvastgoedbezit.	Minister van Financiën: zorg voor eenduidige richtlijnen voor administratie en waardering vastgoed. Overweeg om onafhankelijke en deskundige partij (bijvoorbeeld Waarderingskamer) waardegegevens van rijksvastgoed te laten doorlichten.	In nieuwe handleiding ESR zal Ministerie van Financiën aandacht besteden aan heldere criteria. De minister van Financiën gaat nader onderzoek verrichten naar verschillen.
	Alle ministers: breng waarde en volume van rijksvastgoed op betrouwbare wijze in beeld in departementale jaarverslagen. Gegevens kunnen dan na controle door departementale auditdiensten worden gebruikt voor opstelling Financieel Jaarverslag van het Rijk en doorwerken in Staatsbalans.	De minister van Financiën zal informatievoorziening verbeteren voor het traject inzake de Staatsbalans (niet in kader van het departementale jaarverslag).
Er zijn voor ministeries te zwakke prikkels voor tijdige overtolligstelling van ongebruikt of leegstaand vastgoed.	Alle ministers: laat standaard bij reorganisaties vastgoedinventarisatie opstellen en beoordeel gevolgen voor eigen 'vastgoedportefeuille'. Anders: licht eens per vier jaar vastgoedbezit door op object- of perceelsniveau en stel minister van Financiën in kennis van resultaten.	Ministeries gaan jaarlijks een vastgoedportefeuillestrategie opstellen en in kader van de begrotingsvoorbereiding voorleggen aan Financiën. Deze vastgoedstrategie veronderstelt een periodieke doorlichting van het vastgoedbezit op object- of perceelsniveau. De minister wil zich nog niet vastleggen op een termijn van vier jaar. De relatie met het Ministerie van Financiën wordt in het kabinetsbesluit vormgegeven door de rijksbrede strategie tegelijkertijd met de begrotingsbehandeling te laten plaatsvinden.
	Ministers van Financiën en EL&I: laat deze verplichting tot vierjaarlijkse doorlichting ook gelden voor Bureau Beheer Landbouwgronden.	De bovenstaande afspraken gaan ook voor Bureau Beheer Landbouwgronden gelden.



## **Deel 2 Onderzoeksbevindingen**







# 1 Inleiding

## *Aanleiding*

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het vastgoed van het Rijk. Tot vastgoed van het Rijk, ook wel aangeduid als 'onroerend goed', rekenen we grond (bijvoorbeeld natuurgebieden op land en op zee, militaire terreinen en landbouwgronden), gebouwen (bijvoorbeeld rijksgebouwen voor huisvesting van ambtenaren, opslagloodsen, kazernes, gevangenissen) en grondgebonden infrastructuur (bijvoorbeeld wegen, spoorlijnen, vaarwegen en waterkeringen).<sup>10</sup>

Het Rijk loopt aanzienlijke financiële risico's met vastgoedtransacties. Daarnaast bestaat bij vastgoedprojecten altijd het risico dat zich integriteitschendingen voordoen. Die risico's vormen voor ons de aanleiding voor dit onderzoek. Wij willen als eerste stap inzicht geven in de omvang en aard van het rijksvastgoed.

Vijf rijksdiensten en twee rechtspersonen met een wettelijke taak zijn verantwoordelijk voor het beheer van het rijksvastgoed.

De vijf rijksdiensten zijn:

1. het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB; voorheen Dienst der Domeinen en het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf), onderdeel van het Ministerie van Financiën, exclusief bevoegd tot het afstoten van vastgoed van het Rijk;
2. de Rijksgebouwendienst, onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, exclusief verantwoordelijk voor de rijkshuisvesting van de ministeries en de direct daaronder ressorterende diensten;
3. Rijkswaterstaat, onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, verantwoordelijk voor aanleg en onderhoud van rijks(vaar)wegen en waterkeringen;
4. de Dienst Vastgoed Defensie, onderdeel van het Ministerie van Defensie, verantwoordelijk voor de verwerving, het beheer van

---

<sup>10</sup> Dit is overeenkomstig de desbetreffende definitie in het Burgerlijk Wetboek: 'Onroerend zijn de grond, de nog niet gewonnen delfstoffen, de met de grond verenigde beplanting, alsmede de gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken' (artikel 3:3).



gebouwen (kazernes), werken (opslagdepots, vliegvelden) en oefenterreinen van de Defensieonderdelen;

28

5. de Dienst Landelijk Gebied, een baten-lastendienst (voorheen 'agentschap' genoemd) van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) is verantwoordelijk voor de inrichting van gronden met een natuur-, landbouw- of recreatiebestemming.

De twee rechtspersonen met een wettelijke taak zijn:

1. Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL), een rechtspersoon met een wettelijke taak van het Ministerie van EL&I, verantwoordelijk voor de verwerving, het tijdelijk beheren en het afstoten van gronden met een natuur-, landbouw- of recreatiebestemming;
2. Staatsbosbeheer (SBB), een rechtspersoon met een wettelijke taak van het Ministerie van EL&I, verantwoordelijk voor het permanente beheer van natuurgebieden.

De beide organisaties hebben de landbouw- en natuurgronden die zij beheren in eigendom. BBL en Staatsbosbeheer beschikken over eigen rechtspersoonlijkheid en kunnen daarom op eigen titel gebieden of vastgoed verwerven, (tijdelijk) beheren en vervreemden. Deze bevoegdheden hebben zij van de ministers van EL&I en Financiën op grond van de wet verkregen (LNV, 1981 en LNV, 1997). Dit zou ervoor pleiten om dit bezit in dit onderzoek buiten beschouwing te laten. Wij hebben daarvoor echter niet gekozen, omdat het vastgoed van BBL en Staatsbosbeheer op de Staatsbalans is opgenomen en dus tot het vermogen van het Rijk wordt gerekend.

Om de onderlinge samenwerking tussen bovengenoemde partijen te bevorderen en de rol van het Rijk op de vastgoedmarkt te versterken is in 2001 de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) opgericht. Het secretariaat van de raad wordt gevoerd door de projectdirectie Vastgoed van het Ministerie van Financiën. In de RVR coördineren – naast enkele rechtspersonen met een wettelijke taak – de vijf betrokken rijksdiensten hun vastgoedbeleid en -activiteiten en wisselen zij kennis en informatie uit.

Om het vastgoed in goede staat te houden en zijn waarde te laten behouden hebben de ministeries ongeveer € 2 miljard per jaar aan onderhoud te besteden (gegevens 2007-2009). Dat bedrag bestaat voor het overgrote deel uit de onderhoudsuitgaven voor de infrastructuur. Bij het beheer zijn volgens de ministeries in 2009 circa 3000 fte's betrokken.



### *Vraagstelling en werkwijze*

Met dit onderzoek 'Vastgoed van het Rijk' willen we de Tweede Kamer inzicht bieden in de aard en omvang van het vastgoedbezit van het Rijk en in de mate waarin het Rijk periodiek vaststelt dat het eigen vastgoedbezit (nog) in overeenstemming is met de behoefte aan rijksvastgoed.

De probleemstelling bij dit onderzoek luidt:

'Beschikt het Rijk over een sluitend overzicht van het Rijksvastgoedbezit en stelt het Rijk periodiek de eigen behoefte aan vastgoed vast om te zorgen voor een goede aansluiting tussen vastgoedbezit en -behoefte?'

De centrale vragen bij dit onderzoek zijn:

- Beschikt het Rijk over een sluitend overzicht van aard en omvang (volume en waarde) van het rijksvastgoedbezit?
- Zijn er voldoende waarborgen dat de ministeries het aanhouden van het rijksvastgoed periodiek heroverwegen?

De gegevens voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag zijn in eerste instantie ontleend aan de Staatsbalans omdat op deze balans het vermogen van het Rijk is gespecificeerd. Daarnaast hebben wij voor de beantwoording van die vraag aan de vijf meest betrokken ministeries<sup>11</sup> gevraagd naar de vastgoedgegevens over de periode 2007-2009. Om diverse redenen (ontbreken van eenduidige definities en beschikbaarheid van gegevens) is het nog niet mogelijk gebleken een sluitend overzicht te geven van het Rijksvastgoed. Rekening houdend met de beperkingen geven we een zo goed mogelijk beeld van de volume- en waardegegevens van het Rijksvastgoedbezit.

De tweede onderzoeksvraag betreft de vraag hoe het Rijk bewaakt dat dit rijksvastgoedbezit niet groter dan nodig is voor de realisatie van beleidsdoelstellingen. Onder 'overtollig vastgoed' verstaan we het rijksvastgoed dat niet langer nodig is voor de realisatie van beleidsdoelen. Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag hebben we literatuuronderzoek verricht en informatie bij de vijf eerder genoemde ministeries opgevraagd.

### *Opbouw van het rapport*

In dit tweede deel van het rapport gaan we meer in detail in op de bevindingen die onze conclusies uit deel 1 ondersteunen. In hoofdstuk 1

---

<sup>11</sup> Dit zijn de Ministeries van Infrastructuur en Milieu, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Defensie, van Financiën en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.



bieden we inzicht in de omvang van het rijksvastgoed. In hoofdstuk 2 beschrijven we het beleid rond overtollig rijksvastgoed.



## 2 Zicht op volume en waarde rijksvastgoed

31

### 2.1 Inleiding

De Staat der Nederlanden beschikt over een aanzienlijke hoeveelheid vastgoed. In deel 1 vermeldden we dat het om 1,8 miljoen hectare vastgoed gaat en dat daarvoor in de Staatsbalans € 80 miljard (2010) is opgenomen. Bij deze cijfers zijn kanttekeningen te plaatsen, omdat definities en waarderingsmethoden door het Rijk niet eenduidig worden toegepast. Dit onderzoek over de omvang van het rijksvastgoed biedt daarom een beeld op hoofdlijnen. Een sluitend cijfermatig overzicht vereist eenduidigheid over de definities en waarderingsmethoden en de consequente toepassing daarvan door alle betrokken ministeries.

We gaan in § 2.2 in op de vraag welk vastgoed het Rijk tot haar bezit rekent. We hebben daarbij de Staatsbalans als uitgangspunt genomen. In § 2.3 beschrijven we het volume (hectares, bruto vloeroppervlakte in vierkante meters en kilometers) van het rijksvastgoed en de kanttekeningen die wij daar op grond van ons onderzoek bij plaatsen. Ten slotte gaan we in § 2.4 in op de informatie die beschikbaar is over de waarde van het rijksvastgoed en de kanttekeningen die wij daarbij hebben.

### 2.2 Staatsbalans

#### *Status van de Staatsbalans*

Voor ons onderzoek hebben we gezocht naar een eenduidige basis voor gegevens over het volume<sup>12</sup> en waarde van het rijksvastgoed. We hebben de Staatsbalans als uitgangspunt genomen om vast te stellen wat het Rijk tot haar vastgoedbezit rekent. De minister van Financiën publiceert dit document als bijlage bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk. In de Staatsbalans brengt de minister jaarlijks de bezittingen en schulden van de Staat tot uitdrukking. Het Ministerie van Financiën schrijft in de

---

<sup>12</sup> Het volume van vastgoed bestaat uit grond in hectares, het brutovloeroppervlak van gebouwen en kilometers infrastructuur.



toelichting bij die balans dat met dit document inzicht kan worden verkregen in:

- de omvang en samenstelling van het vermogen van de Staat;
- de wijzigingen in de vermogensbestanddelen in het afgelopen jaar;
- de oorzaken van deze wijzigingen.

De waarde van de onroerende goederen van het Rijk (of van het rijksvastgoed) is opgenomen in de post 'niet-financiële activa' (Financiën, 2009b).

#### *Opname rijksvastgoed in de Staatsbalans*<sup>13</sup>

Het Ministerie van Financiën stelt de Staatsbalans op volgens het zogenoemde Europees Stelsel van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap (ESR 1995). Om de voorschriften in deze verordening toegankelijker te maken heeft het Ministerie van Financiën de *Handleiding Europees systeem van nationale en regionale rekeningen* opgesteld (Financiën, 2007).<sup>14</sup>

Volgens deze handleiding is het formele criterium, zoals dat volgt uit het ESR 1995, dat vastgoed waarvan het juridische eigendom bij de Staat berust uit de nationale rekeningen moet blijken. Dit zou bij toepassing voor de Staatsbalans betekenen dat alleen het vastgoed dat op naam van het Rijk in de openbare registers is ingeschreven dient te worden opgenomen. Het Ministerie van Financiën hanteert voor de Staatsbalans echter 'het economisch belang' als criterium. Door het ontbreken van een definitie of een adequate uitleg van dit begrip 'economisch belang' wordt het als criterium niet eenduidig toegepast. Door de toepassing van dit criterium is onder andere het vastgoed van twee rechtspersonen met een wettelijke taak<sup>15</sup>, in de Staatsbalans opgenomen. Het betreft de landbouwgronden van BBL en de natuurgronden van Staatsbosbeheer.

---

<sup>13</sup> De Staatsbalans is geen officieel verantwoordingsdocument dat valt onder de wettelijke controle van de departementale auditdiensten en de Algemene Rekenkamer. Eerder dit jaar publiceerden wij een rapport *Staatsbalans: zicht op staatsvermogen* (Algemene Rekenkamer, 2011). Wij hebben in dat rapport aangegeven dat de vermogenspositie van de overheid vooral relevant is voor de financiële activa en passiva en op dit moment minder relevant is voor niet-liquide en niet-financiële activa. Voor het huidige onderzoek gaan we niettemin – bij gebrek aan een meer gezaghebbend document – toch uit van de informatie die is opgenomen in de Staatsbalans 2009 en in de toelichting.

<sup>14</sup> Het Ministerie van Financiën liet weten dat momenteel wordt gewerkt aan een nieuw ESR, als opvolger van ESR 1995. Daarin verwerkt het ministerie de actuele ontwikkelingen, die in de huidige handleiding niet zijn meegenomen. Zie ook ons rapport *Staatsbalans: zicht op staatsvermogen* (Algemene Rekenkamer, 2011).

<sup>15</sup> Rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen (artikel 91 lid 1 d van de Comptabiliteitswet 2001).



Bij dit vastgoed, dat in beide gevallen juridisch eigendom is van de rechtspersonen met een wettelijke taak (en dus niet van het Rijk) geldt dat het begrip 'economisch belang' bij de verdeling van economische voor- en nadelen voor het Rijk een andere invulling heeft gekregen. Dit wijst er op dat het begrip 'economisch belang', voor beantwoording van de vraag of het vastgoed moet worden meegenomen in de Staatsbalans, door het Ministerie van Financiën ruim wordt uitgelegd. Die brede uitleg is echter niet in lijn met het feit dat het vastgoed van instellingen als ProRail en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) niet door het Ministerie van Financiën in de Staatsbalans zijn opgenomen. Ook bij deze organisaties loopt het Rijk immers risico's met economische gevolgen.

33

Ook worden de Noordzee, de rivieren en de zogenoemde kroondomeinen niet op de Staatsbalans gewaardeerd. Het Ministerie van Financiën benadrukte dat de Staat bij de kroondomeinen (zoals Kroondomein Het Loo) geen economische belangen heeft. De Kroondrager heeft, zo schrijft het ministerie, het volledige recht van gebruik en kan in het maatschappelijk verkeer worden beschouwd als de private bezitter (Financiën, 2007b). Over de Noordzee en de rivieren kan echter niet worden gezegd dat een economisch belang voor het Rijk ontbreekt. Bijvoorbeeld de aanleg van de Tweede Maasvlakte heeft belangrijke gevolgen voor de waarde van de zeebodem.

#### *Specificatie rijksvastgoedbezit in de Staatsbalans*

Volgens de toelichting bij de post 'overige niet-financiële activa' in de Staatsbalans gaat het bij de onroerende goederen van de Staat om de gebouwen, de militaire terreinen en de landbouwgronden van het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB), van BBL en Staatsbosbeheer. Verder gaat het volgens deze toelichting om kanalen, rivierwerken, zee- en oeververbindingen, waterwegen, de Afsluitdijk, primaire waterkeringen en de Hogesnelheidslijn-Zuid.

In tabel 1 zijn de bezittingen gepresenteerd zoals deze door het Ministerie van Financiën in de Staatsbalans ultimo 2009 en in de daarbij gegeven toelichting zijn opgenomen (Financiën, 2010).



**Tabel 1. Overzicht waarde vastgoed in de Staatsbalans (2009, bedragen in miljoenen euro's)**

Onroerende goederen	2009 (€)
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	58.450
Burgerlijke rijksgebouwen	11.142
Ministerie van Defensie	3.012
Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf	1.384
Landbouwgronden	1.625
Gebouwen in het buitenland	505
Baten-lastendiensten	323
Totaal	€ 76.441

Op basis van deze informatie uit de Staatsbalans is aangenomen dat bij een inventarisatie van de goederen volstaan zou kunnen worden met ondervraging van de volgende ministeries:

- Het Ministerie van IenM (infrastructuur);
- Het Ministerie van BZK (Rijksgebouwen);
- Het Ministerie van Defensie (militaire terreinen);
- Het Ministerie van Financiën (overtollig vastgoed);
- Het Ministerie van EL&I (landbouwgronden).

Met behulp van vragenlijsten die wij aan de genoemde vijf ministeries hebben voorgelegd is het bezit verder in kaart gebracht.

In § 2.3 gaan we in op het *volume* van het rijksvastgoed. In § 2.4 beschrijven we de informatie die beschikbaar is over de *waarde* van het rijksvastgoed.

## 2.3 Zicht op volume rijksvastgoed

### 2.3.1 Inleiding

Bij de vragen die wij aan de ministeries hebben voorgelegd zijn wij uitgegaan van een driedeling in grond, gebouwen en infrastructuur. Naar alle genoemde ministeries zijn drie vragenlijsten gestuurd: één voor grond, één voor gebouwen en één voor infrastructuur. We hebben de ministeries verzocht de opgaven van de gronden te doen in hectares (ha), de opgaven van de gebouwen in vierkante meters bruto vloeroppervlak (BVO) en de lengte van de infrastructuur in kilometers (km).

In de volgende paragrafen zullen we de opgaven van de ministeries voor deze gronden, gebouwen en infrastructuur achtereenvolgens behandelen.





### 2.3.2 Oppervlakte van de rijksgronden

Begin februari 2010 heeft het Kadaster in opdracht van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) inzicht verschaft in de grondeigendom situatie in Nederland, zoals die was op 1 juli 2009 (Kadaster en GIS Competence Center, 2010). Daarbij zijn de grondposities van de Staat der Nederlanden per provincie gespecificeerd naar zeventien verschillende categorieën. Eén van die categorieën is de 'Rijksoverheid'. Volgens de indeling van het Kadaster omvat die categorie: de eigendommen van de Ministeries van Financiën, van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, en van Defensie. De eigendommen van BBL, Staatsbosbeheer, ProRail, COA en de waterschappen behoren volgens de indeling die het Kadaster hanteert ook tot de categorie 'Rijksoverheid'.

De andere categorieën hebben betrekking op het vastgoed van gemeenten, provincies, projectontwikkelaars, overige bedrijven en particulieren. Naast deze indeling in categorieën heeft het Kadaster ook andere indelingen van de grondposities opgenomen. Bij alle indelingen rekent het Kadaster de gronden van ProRail en COA tot de grondposities van de 'Rijksoverheid'. Dit is opmerkelijk omdat de eigendommen van ProRail en COA, zoals in § 2.2 al opgemerkt, geen deel uitmaken van het saldo van de post 'materiële vaste activa' in de Staatsbalans.

Uit het onderzoek van het Kadaster blijkt dat het Rijk<sup>16</sup> medio 2009 circa 1,8 miljoen hectare vastgoed bezat<sup>17</sup> waarvan ongeveer 1,4 miljoen hectare bestaat uit (zee)water. Als we de grote wateren<sup>18</sup> bij dit grondbezit van de Staat buiten beschouwing laten, blijft er nog circa 0,4 miljoen hectare van de gronden over. Deze gronden worden voor ruim 60% beheerd door het Ministerie van EL&I (voor 52% door Staatsbosbeheer en voor 9% door BBL). Ter vergelijking: provincies, gemeenten en waterschappen bezitten gezamenlijk bijna een half miljoen hectare grond en de particulieren, bedrijven, woningcorporaties, rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen (zbo's) bezitten 2,5 miljoen hectare grond.

---

<sup>16</sup> We hebben het Rijksdomein daarbij begrensd door uit de opgave van het Kadaster uitsluitend het vastgoed te betrekken van de departementen en rechtspersonen met een wettelijke taak die ook in § 2.2 zijn genoemd. Te weten: het Ministerie van IenM, het Ministerie van BZK, het Ministerie van Defensie, het Ministerie van Financiën en BBL en Staatsbosbeheer van het Ministerie van EL&I.

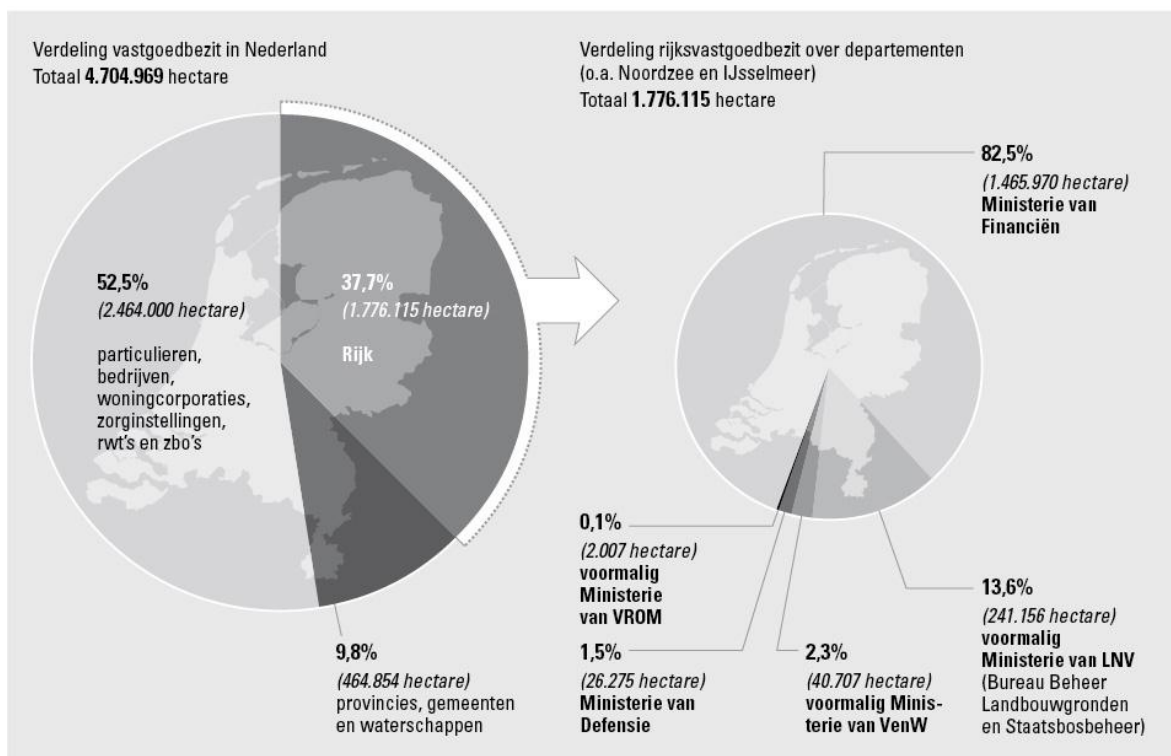
<sup>17</sup> We gaan hier voorbij aan de overzeese gebiedsdelen en het bezit van ambassades in het buitenland.

<sup>18</sup> Onder 'de grote wateren' verstaan we hier: de Noordzeekust, de Waddenzee en de Zeeuwse wateren.



In onderstaande figuur geven we weer hoe het vastgoedbezit van het Rijk zich verhoudt tot het totale vastgoedbezit in Nederland. 36

**Figuur 3 Vastgoed in Nederland in bezit van het Rijk**  
Stand van zaken per 1 juli 2009



In ons onderzoek hebben wij de ministeries verzocht om een opgave te doen van hun grondposities per ultimo 2009 en deze vergeleken met de gegevens van het Kadaster. In tabel 2 staan de gegevens van de ministeries en het Kadaster naast elkaar. Daarbij tekenen we aan dat de gegevens van het Kadaster een peildatum hebben die een half jaar ligt voor de peildatum die we aan de ministeries hebben gevraagd.

**Tabel 2. Oppervlakte rijksground: vergelijking cijfers Kadaster en opgave ministeries (2009)**

37

Grondbezit	Grondposities in hectares		Verschil (ha)
	1-juli-2009	ultimo 2009 *	
	Kadaster	Ministeries	
Ministerie van IenM: Rijkswaterstaat*	44.162	44.303	-141
Ministerie van BZK: Rijksgebouwendienst	2.026	geen opgave	2.026
Ministerie van Defensie: Dienst Vastgoed Defensie	26.297	32.994	-6.697
Ministerie van Financiën: Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf	117.953	57.200	60.753
Ministerie van EL&I:			
• Bureau Beheer Landbouwgronden	36.294	26.813	9.481
• Staatsbosbeheer	204.862	258.696	-53.834
Totaal	431.594	420.006	11.588
* De opgave van de Rijkswaterstaat heeft als peildatum 1 april 2009			

De tabel laat zien dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de cijfers van het Kadaster en de opgaven door de ministeries. Daarbij tekenen we aan dat het Kadaster bij zijn onderzoek is uitgegaan van de gegevens die in openbare registers zijn verankerd. Het hanteert bij de opgave dus het juridisch uitgangspunt. De ministeries gaan bij hun inventarisaties voor de Staatsbalans uit van het economisch belang van vastgoed. Wij hebben de ministeries gevraagd om een verklaring van de geconstateerde verschillen. Van het Ministerie van IenM ontvingen wij een aannemelijke verklaring. Ook door andere ministeries zijn diverse mogelijke oorzaken gegeven die de verschillen echter niet geheel kunnen verklaren.

Het Ministerie van Defensie verklaarde het verschil door aan te geven dat de opgave verschillende 'eigendomsvormen' betreft die niet allen in de openbare registers van het Kadaster worden geregistreerd. De opgave van BBL betreft uitsluitend de gronden die geheel of gedeeltelijk door de Rijksoverheid zijn gefinancierd, terwijl de opgave van het Kadaster mogelijk betrekking heeft op een groter deel van het grondbezit van BBL. Daarbij kan het namelijk ook gaan over gronden die voor rekening van de provincies zijn aangekocht. De opgave van Staatsbosbeheer omvat tevens 12.500 hectare gronden die op basis van een convenant of pachtcontract in gebruik zijn genomen. Deze gronden zijn niet bij het Kadaster als eigendom van Staatsbosbeheer geregistreerd.

De ministeries gaven de volgende toelichting op het grondbezit.

#### *Ministerie van Infrastructuur en Milieu*

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gaf aan dat zij het beheer voerde over 44.303 hectare aan gronden. De Rijkswateren, zoals de zee en de grote rivieren en meren, zijn in deze opgave niet inbegrepen. Verder gaf het ministerie aan dat het zijn opgave heeft ontleend aan de



kadastrale gegevens per 1 juli 2010. Volgens het ministerie hebben de gronden onder het hoofdwegennet als bestemming 'verkeer'. Daarnaast zijn er gronden nabij infrastructurele werken die het ministerie om strategische redenen aanhoudt. Deze gronden behouden meestal de oorspronkelijke bestemming (in een enkel geval industrie of woon-doeleinden, maar meestal landbouw).

Alle gronden behorende tot de grote rivieren of overige rijstwateren hebben als hoofdbestemming 'water/waterstaatsdoeleinden'. Dit betreft de vaargeul en het zomerbed.<sup>19</sup> Daarnaast kan sprake zijn van een dubbelbestemming. De uiterwaarden hebben immers veelal ook een agrarische en soms een industriële bestemming.

#### *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Het Ministerie van BZK deed van de gronden geen opgave. Het ministerie gaf aan dat er bij de Rijksgebouwendienst geen aparte grondposities worden ingenomen. Grond is bij de Rijksgebouwendienst onlosmakelijk verbonden met de gebouwen.

#### *Ministerie van Defensie*

Het Ministerie van Defensie deed een opgave van 32.994 hectare grond. Het ministerie gaf een uitsplitsing naar vijftien verschillende soorten objecten, onder andere de oefen- en schietterreinen, de vliegvelden en kazernes.

#### *Ministerie van Financiën*

Het Ministerie van Financiën beschikte per ultimo 2009 over 57.200 hectare grond. Het RVOB moest eind 2009 voor een oppervlak van 3.200 hectare van deze gronden, vanwege overtolligheid, een andere bestemming vinden of de gronden aan derden verkopen. Het Ministerie van Financiën (lees het RVOB) voert op grond van artikel 25 lid 4 van de Comptabiliteitswet 2001 het privaatrechtelijk beheer over dit overtollige materieel (Financiën, 2007a). Daarnaast beschikt het ministerie op grond van artikel 25 lid 3 van de Comptabiliteitswet 2001 over het vastgoed dat niet bij wet aan een of meer van de andere ministeries is opgedragen. Uit de opgave van het ministerie blijkt dat het bij dit vastgoed gaat om 54.000 hectare aan agrarische landbouwgronden en om de kroon-domeinen van het Koninklijk Huis. Het ministerie beschouwt het beheer van de agrarische landbouwgronden niet als een kerntaak van het Rijk. Het bestempelt de gronden echter ook niet als overtollig. Het is beleid om deze gronden niet te verkopen aan zittende pachters en erfpachters. Het ministerie houdt de gronden aan uit strategische overwegingen en

---

<sup>19</sup> Het zomerbed is de bedding van een rivier, die doorgaans door de rivier wordt gebruikt in de zomer.



vanwege de vermogenspositie van het Rijk. Het ministerie noemt als illustratie van die strategische overwegingen 'bestemmingswijzigingen en compensatiebedrijven'. Een voorbeeld van bestemmingswijzigingen is de realisatie van glastuinbouw, waarbij veel gronden door de Staat zijn ingebracht. Het RVOB heeft eerst de pachters op die gronden zoveel mogelijk verplaatst naar 'compensatiebedrijven'. Daarna kon het RVOB de vrijgekomen gronden verkopen tegen de (hogere) glastuinbouwwaarde. Om de vier jaar vindt een evaluatie plaats van de agrarische domein-gronden, waarbij het ministerie ook de vraag stelt of verkopen of aanhouden van deze gronden het beste is voor het Rijk. Het laatste rapport is uit 2010: *Herijking beleid agrarische Domeinen 2009*.

39

#### *Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*

Het Ministerie van EL&I gaf voor de oppervlakte van zijn gronden – in totaal 285.509 hectare – aparte opgaven voor BBL en van Staatsbosbeheer. Voor het grondbezit van BBL ging het eind 2009 om 26.596 hectare grond die volledig door de Staat was gefinancierd. Daarnaast beschikte BBL nog over 217 hectare aan gronden die gedeeltelijk door de Staat waren gefinancierd. Voor overige opdrachten zonder financiering van het ministerie had het grondbezit van BBL betrekking op 11.734 hectare. Het totale grondbezit van BBL was eind 2009 dus 38.547 hectare. Daarbij tekende het ministerie aan dat slechts het rijksaandeel in de grondvoorraad van BBL in de Staatsbalans wordt verantwoord. De gronden van BBL hebben veelal de hoofdbestemming 'agrarisch' of 'natuur'. Als BBL gronden met een landbouwbestemming eerst nog moet ruilen om de uiteindelijke bestemming te realiseren, dan heten deze gronden 'ruilgronden'<sup>20</sup>. De natuurgronden van Staatsbosbeheer hebben een totale oppervlakte van 258.696 hectare. De gronden zijn gespecificeerd naar achttien verschillende doelen, waarvan de bossen met productiefunctie, grootschalige natuur, voedselrijke graslanden en akkers, en droge natuurbossen de voornaamste zijn.

### **2.3.3 Vloeroppervlakte van de rijksgebouwen**

Behalve over gronden beschikken de ministeries ook over veel gebouwen. Het volume van gebouwen drukken we uit in vierkante meters, bruto vloeroppervlakte (BVO).

---

<sup>20</sup> Bijvoorbeeld gronden die de overheid verwerft om de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te realiseren maar die buiten de EHS liggen. Wanneer agrariërs hun grond binnen de EHS moeten verkopen kunnen deze gronden «in ruil» worden aangeboden. (Algemene Rekenkamer, 2006).



In ons onderzoek hebben wij de ministeries verzocht om een opgave te doen van het volume van hun gebouwen. In tabel 3 staan de gegevens van de ministeries.

40

**Tabel 3. Oppervlakte rijksgebouwen (2009)**

<b>Beheersorganisatie</b>	<b>Opgave ministeries</b>
	<b>BVO gebouwen m<sup>2</sup></b>
	<b>(per ultimo 2009)</b>
Ministerie van IenM: Rijkswaterstaat	104.777
Ministerie van BZK: Rijksgebouwendienst	5.147.596
Ministerie van Defensie: Dienst Vastgoed Defensie	6.463.783
Ministerie van Financiën: Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf	geen opgave
Ministerie van EL&I:	
• Bureau Beheer Landbouwgronden	geen opgave
• Staatsbosbeheer	niet bekend
Totaal	11.716.156

De ministeries gaven de volgende toelichting op het grondbezit per ultimo 2009.

#### *Ministerie van Infrastructuur en Milieu*

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gaf voor Rijkswaterstaat een bruto vloeroppervlakte van 104.777 m<sup>2</sup> op. Het ministerie merkte op dat dit oppervlak uitsluitend de gebouwen betreft die onder het rijkshuisvestingsstelsel vallen. Het rijkshuisvestingsstelsel regelt de huurverhuurrelatie tussen de ministeries en de Rijksgebouwendienst. Van de Rijksgebouwendienst ontvingen we een opgave van alle gebouwen die onder dit stelsel vallen. Het vloeroppervlak dat het Ministerie van IenM heeft opgegeven, maakt dus deel uit van de opgave door de Rijksgebouwendienst hierna. Bovenstaand overzicht kan dus dubbeltellingen bevatten. Rijkswaterstaat beschikt naast deze gebouwen echter ook over bouwwerken die niet onder dit rijkshuisvestingsstelsel vallen, omdat ze als het ware één geheel vormen met de infrastructuur. Het gaat daarbij om steunpunten, zoutloodsen en verkeerscentrales. Van deze gebouwen zijn echter geen afzonderlijke oppervlaktegegevens bekend.

#### *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Voor het vastgoed van het Ministerie van BZK ontvingen wij een opgave van de Rijksgebouwendienst. Uit de opgave blijkt dat het bruto vloeroppervlak van het rijksgebouwenbezit in totaal 5.147.596 m<sup>2</sup> beslaat. Deze opgave betreft zowel het oppervlak van gebouwen die in eigendom zijn als die geleased worden. Het betreft uitsluitend de gebouwen die vallen onder het rijkshuisvestingsstelsel. De ministeries zijn daarbij zelf verantwoordelijk voor hun huisvesting als het gaat over de omvang, kwaliteit, locatie en het tijdstip van realisatie. Volgens zijn opgave beheert de Rijksgebouwendienst in totaal 1.249 gebouwen. Het gaat



daarbij om kantoren, penitentiaire inrichtingen, archiefgebouwen, musea, laboratoria, woningen en overige ruimtes.

41

Uit de opgave van de Rijksgebouwendienst blijkt dat ook de gebouwen van de Hoge Colleges van Staat, het Ministerie van Algemene Zaken, de Koninklijke paleizen en monumenten met een erfgoedfunctie niet onder het rijkshuisvestingsstelsel vallen. Ook de gebouwen die het Rijk in het buitenland aanhoudt, zoals de ambassades, vallen niet onder dit stelsel. Over de oppervlakte van deze gebouwen hebben de ondervraagde ministeries geen informatie verschaft.

#### *Ministerie van Defensie*

Het Ministerie van Defensie heeft twaalf soorten gebouwen, onder andere kantoor-/lesgebouwen, magazijnen, legeringsgebouwen, werkplaatsen en hangars. Het bruto vloeroppervlak van de gebouwen van het Ministerie van Defensie is 6.463.783 m<sup>2</sup>.

#### *Ministerie van Financiën en het Ministerie van EL&I*

Het Ministerie van Financiën en het Ministerie van EL&I hebben geen van beide opgave gedaan van de oppervlakte van hun gebouwen. Staatsbosbeheer gaf expliciet aan dat deze gegevens niet bekend waren. Wel houdt Staatsbosbeheer een registratie bij van de gebouwen, waarvan de inhoud groter is dan 20 m<sup>3</sup>. Staatsbosbeheer beschikt over ongeveer 1.600 geregistreerde gebouwen. Het betreft woningen, werkschuren, bergingen, toiletgebouwen, bedrijfspanden voor derden en vierhonderd rijksmonumenten (bijvoorbeeld de monumentale forten van de Hollandse Waterlinie).

### **2.3.4 Volume van de rijksinfrastructuur**

Naast gronden en gebouwen beschikken de ministeries over infrastructuur. Het volume van de infrastructuur drukken we uit in kilometers. In ons onderzoek hebben wij de ministeries verzocht om een opgave te doen van de omvang van de infrastructuur. In tabel 4 staan de gegevens van de ministeries.

**Tabel 4. Volume infrastructuur (2009)**

	Opgave ministeries infrastructuur (per ultimo 2009)		
	(Vaar)wegen en waterkeringen	Kabels en leidingen e.d.	Overige
Ministerie van IenM: Rijkswaterstaat	wegen 7.083 km vaarwegen 7.609 km waterkeringen 663 km	1.200 km	groenareaal:207 km <sup>2</sup> kunstwerken:103 stuks
Ministerie van BZK: Rijksgebouwendienst	geen opgave	geen opgave	geen opgave
Ministerie van Defensie: Dienst Vastgoed Defensie		10.308 km	terreinen: 320 km <sup>2</sup>
Ministerie van Financiën: Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf	geen opgave	geen opgave	geen opgave
Ministerie van EL&I:			
• Bureau Beheer Landbouwgronden	geen opgave	geen opgave	geen opgave
• Staatsbosbeheer	geen opgave	geen opgave	geen opgave

#### *Ministerie van Infrastructuur en Milieu*

Bij de infrastructuur van de Rijkswaterstaat van het Ministerie van IenM gaat het om 5.701 km aan hoofdrijbanen en 1.382 km aan verbindingswegen en op- en afritten. De verbindingswegen bevatten ongeveer 1.200 km verkeerssignalering en 207 km<sup>2</sup> aan groenareaal (zoals bermen). Verder is het hoofdvaarwegennet ruim 7.609 km lang. Daarbij beschikt Rijkswaterstaat over diverse hoofdwatersystemen. Bij die systemen gaat het om 663 kilometer aan waterkeringen, vier stormvloedkeringen en 99 zogenoemde spuiende en stuwende kunstwerken. Deze kunstwerken zijn moeilijk in een meeteenheid uit te drukken.

#### *Ministerie van Defensie*

Ook het Ministerie van Defensie blijkt over een behoorlijke hoeveelheid infrastructuur te beschikken. Het ministerie maakt bij zijn infrastructuur onderscheid tussen de bovengrondse en ondergrondse infrastructuur. Beide soorten hebben een militaire bestemming. Bij bovengrondse infrastructuur gaat het om een oppervlak van 320 km<sup>2</sup> aan verharde en onverharde terreinen die gedeeltelijk eigendom zijn van de Staat, zoals vliegvelden. Een deel daarvan is echter ook gehuurd of in erfpacht verkregen. Bij ondergrondse infrastructuur gaat het om een totale lengte van 10.308 km met diverse leidingen voor bijvoorbeeld brandstof, gas, hoog- en laagspanning, riool en drainage.

## **2.4 Zicht op waarde rijksvastgoed**

Het Ministerie van Financiën heeft in de handleiding ESR beschreven welke waarderingsmethoden de ministeries bij hun opgaven voor de Staatsbalans moeten c.q. mogen hanteren. De gegeven aanwijzingen zijn complex. Wij hebben deze ter illustratie hieronder samengevat.





#### Handleiding ESR van het Ministerie van Financiën

43

Volgens de regels van het ESR 1995 worden alle activa en passiva die in de balans worden opgenomen, gewaardeerd tegen de marktprijzen per balansdatum. In de Handleiding ESR staat dat alle uitgaven voor investeringsgoederen die nog een economische waarde hebben (en daarom nog niet volledig zijn afgeschreven) in de Staatsbalans worden opgenomen voor hun 'boekwaarde'. De boekwaarde is de nieuwwaarde minus de afschrijvingen. De goederen worden dus *niet* opgenomen tegen de historische aanschafprijzen en ook *niet* tegen de marktprijzen op het moment van productie of aankoop. In een aantal gevallen zijn de betreffende marktprijzen direct beschikbaar. Soms wordt echter de voorkeur gegeven aan een waarderingsmethode die is gebaseerd op marktprijzen voor vergelijkbare goederen of diensten. Indien er geen marktprijzen voor vergelijkbare producten beschikbaar zijn, bijvoorbeeld in geval van niet-marktdiensten door de overheid, dient te worden gewaardeerd op productiekosten. Indien geen van beide methoden mogelijk is, dan kunnen stromen en standen worden gewaardeerd tegen de contante waarde van verwachte opbrengsten in de toekomst. Een voorbeeld: de waardering van de winstrechten inzake de minerale reserves geschiedt aan de hand van de netto contante waarde van de toekomstige niet-belastingopbrengsten van de Staat ter zake.

In de toelichting bij de Staatsbalans is vervolgens vermeld dat de 'niet-financiële activa' – waartoe ook het vastgoed wordt gerekend – worden gewaardeerd tegen marktprijzen. Daarbij is echter aangegeven dat in het merendeel van de gevallen is uitgegaan van de historische kostprijs die door middel van indexcijfers is herleid tot de vervangingswaarde.

Gezien de complexiteit van deze aanwijzingen is het bijna onvermijdelijk dat de ministeries uiteenlopende waarderingsgrondslagen hanteren en de onderbouwing die zij geven niet altijd transparant is als het gaat om afschrijvingstermijnen en beginwaarden (Financiën, 2009a). Wij wezen hierop in het rapport *Staatsbalans: zicht op staatsvermogen* (Algemene Rekenkamer, 2011). De cijfers die de ministeries aanleveren voor de Staatsbalans zijn daardoor onderling niet consistent. Het Ministerie van Financiën werkt deze inconsistenties verder niet geheel weg tijdens het opstellen van de Staatsbalans en de toelichting daarbij. Het ministerie ziet zichzelf nog vooral als verzamelaar van gegevens en acht zich niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van de aangeleverde cijfers. Wel voert het Ministerie van Financiën een zo genoemde 'plausibiliteitstoets' uit op de cijfers. In de Staatsbalans 2009 resulteerde dit in het opnemen van € 76,4 miljard bij de post 'niet-financiële activa'.

Omdat in de aanwijzingen van het Ministerie van Financiën en door de ministeries zelf met verschillende waardebegrippen wordt gewerkt hebben wij de ministeries verzocht informatie te verstrekken over het vastgoed tegen de boekwaarde, de vervangingswaarde en de marktwaarde. In onderstaande tabel zijn de opgaven van de ministeries opgenomen.

**Tabel 5. Onroerende activa per 31 december 2009 (bedragen in miljoenen euro's)**

Beheerder	Onroerende activa	Boekwaarde	Vervangingswaarde	Marktwaaarde
Ministerie van IenM	infrastructuur	58.472	onbekend	58.500
Ministerie van BZK	rijksgebouwen	4.942	16.000	8.000
Ministerie van Defensie	militair vastgoed	2.813	16.952	geen opgave
Ministerie van Financiën	agrarisce domeingronden	1.384	onbekend	1.384
Ministerie van EL&I	gronden BBL & SBB	1.414	onbekend	onbekend

Uit het overzicht blijkt dat niet alle ministeries c.q. rechtspersonen met een wettelijke taak beschikken over de vervangingswaarde en de marktwaarde van het vastgoed. Ministeries maken daar keuzes in.

#### 2.4.1 Waarde van de rijksgronden

Het Ministerie van Financiën antwoordde op onze vragen over de verantwoording van zijn bezit dat het in de Staatsbalans alleen de agrarische domeingronden (inclusief erven en gebouwen) opneemt en geen overtollig vastgoed. Het RVOB beheert de agrarische domeingronden. Ze zijn tegen actuele waarde in de Staatsbalans opgenomen. Die waarde is afgeleid van de grondprijsmonitor van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en bedroeg per 1 januari 2010 € 1.384 miljoen. De waardering van de agrarische opstallen geschiedt door de waarde van die opstallen elk jaar te verminderen met de in dat jaar gerealiseerde verkopen. Als beginwaarden van die opstallen is eind 2002 de WOZ-waarde genomen.

Het Ministerie van Financiën gaf aan dat de vervangingswaarde van de agrarische domeingronden niet relevant is en dat de vervangingswaarde van de gebouwen die daarop staan niet bekend is. Ook de vervangingswaarde van de door het RVOB geactiveerde gronden en gebouwen is bij het ministerie van Financiën veelal niet bekend. Die waarde is volgens het RVOB ook niet relevant, omdat het om objecten gaat die opnieuw ontwikkeld moeten worden.

Uit de jaarstukken 2009 van Staatsbosbeheer blijkt dat de waarde van haar natuurgronden in de Staatsbalans is verantwoord omdat de risico's voor waardevermindering van de gronden en van het tenietgaan van het vastgoed van Staatsbosbeheer voor rekening van de Staat zijn gebleven. Daarnaast is van belang dat een eventuele waardevermeerdering ten goede komt aan de Staat. Verder is van belang dat in principe alle aankopen van de gronden van Staatsbosbeheer door het Rijk zijn betaald. Ook is in artikel 30 lid 5 van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer opgenomen dat als de wet wordt ingetrokken alle vermogensbestanddelen van Staatsbosbeheer onder algemene titel 'om niet' overgaan op de Staat



(zoals ze bij de verzelfstandiging ook 'om niet' zijn verkregen). In lid 4 en 5 van artikel 3 van die wet staat ten slotte dat aan het vervreemden van grond de beperking is gesteld dat zowel door het Ministerie van EL&I als door het Ministerie van Financiën voorafgaande toestemming moet zijn verleend (LNV, 1997).

45

Op grond van deze feiten kunnen we stellen dat de Staat der Nederlanden een economisch belang heeft in de gronden die juridisch eigendom zijn van Staatsbosbeheer. De gronden (met opstallen) staan voor € 849 miljoen op de Staatsbalans.

Ook bij de gronden van BBL heeft het Rijk een aanzienlijk economisch belang. Althans, voor zover BBL die gronden voor het Rijk aanhoudt. Het Rijk draagt immers alle risico's die met het aanhouden van deze gronden verband houden. Waardeverminderingen komen voor rekening het Rijk. Waardevermeerderingen van de met rijksgeld aangekochte gronden komen niet ten gunste van het Rijk, maar ten gunste van de reserve van BBL. Een medewerker van DLG berekent jaarlijks het belang van het Ministerie van EL&I in de grondvoorraad van BBL. Het bedrag dat uit deze berekening komt, staat als renteloos voorschot onder de extracomptabele vorderingen in de saldibalans van het Ministerie van EL&I. Het Ministerie van Financiën gebruikt dit bedrag voor de opstelling van de Staatsbalans. Het is om verschillende redenen niet geheel mogelijk het bedrag van dit rijksaandeel in de grondvoorraad van BBL op perceelniveau te specificeren. Hierdoor is het niet geheel duidelijk op welke gronden dit rijksaandeel, in een vordering uitgedrukt, nu precies betrekking heeft.

Deze onduidelijkheid over het rijksaandeel in de grondvoorraad van BBL wordt deels veroorzaakt door het groeiend aantal opdrachtgevers van BBL en voor een ander deel door de wijze waarop het Ministerie van EL&I haar aandeel in de grondvoorraad van BBL financiert. Bij de oprichting van BBL in 1981 werd ervan uitgegaan dat BBL uitsluitend voor het Ministerie van EL&I landbouwgronden zou aankopen en die gronden dan na inrichting, gesubsidieerd of 'om niet', zou doorleveren aan private natuurbeheerders of aan Staatsbosbeheer. Voor de financiering van de exploitatie van het bureau verstrekke het ministerie (begin jaren tachtig) het eerder genoemde renteloos voorschot. Dit voorschot is in de beginjaren van BBL met jaarlijkse begrotingsstortingen opgebouwd tot een bedrag dat schommelde tussen de € 700 en € 800 miljoen. De aan- en verkopen van gronden voor het Rijk zijn ten laste en ten gunste van dit voorschot gebracht. Het voorschot is sinds de opbouw nimmer afgerekend, terwijl het tegoed van het Rijk vanuit de begroting van het departement wel op peil is gehouden. Daardoor heeft het bedrag voor BBL inmiddels het karakter gekregen van een 'revolverend fonds'. In een dergelijk fonds



worden de opbrengsten van verkopen niet afgedragen aan de opdrachtgever maar in plaats daarvan gebruikt om nieuwe aankopen mee te financieren. De Wet Agrarisch Grondverkeer waarin in artikel 33 de grondslag is gelegd voor deze financieringswijze gaat uit van een jaarlijkse afrekening (LNV, 1981). Aan dit, ook door artikel 28 van de Comptabiliteitswet vereiste beginsel van jaarlijkse afrekening, wordt met de onderhavige financieringswijze door het Ministerie niet voldaan.

Vanaf 2005 zijn de stortingen van het ministerie – onder andere als gevolg van de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied – flink afgenomen en is het uitstaande bedrag door de grondoverdrachten aan eindbeheerders teruggelopen naar € 565 miljoen per eind 2009<sup>21</sup>.

Deze € 565 miljoen betreft het rijksaandeel in de grondvoorraad van BBL. Dit bedrag zou gelijk moeten zijn aan de aanschafprijs van de gronden die in opdracht van het Rijk zijn verworven. De administratie van BBL is erop ingericht dat het bureau per perceel kan aangeven wie de financier is. Het maken van een aansluiting tussen het renteloos voorschot en de aanschafwaarde van de percelen is lastig, maar volgens Bureau Beheer Landbouwgronden niet onmogelijk. De enige belemmering, volgens de medewerkers van DLG, zijn de percelen die door verscheidene opdrachtgevers zijn gefinancierd. Verder vermelden we dat het bedrag dat als rijksaandeel in de grondvoorraad van BBL wordt opgenomen in de Staatsbalans en in de departementale saldibalans een voorlopig bedrag betreft. Dat bedrag kan afwijken van het bedrag dat BBL in zijn jaarverslag opneemt. Omdat de opdrachtgevers verder niet om deze aansluiting vragen, zou het een onevenredige inspanning zijn voor BBL om de aansluiting te maken in het kader van ons onderzoek. Het feit dat de opdrachtgevers nimmer om deze aansluiting hebben gevraagd, toont overigens wel aan dat de opdrachtgevers van BBL (Rijk en provincies) hun aandeel in de grondvoorraad van BBL ook niet daadwerkelijk controleren.

Eind 2009 werd het aandeel van het Ministerie van EL&I voor de opstelling van de Staatsbalans door BBL geschat op € 565 miljoen. De gronden die door BBL zijn gekocht in opdracht en/of met financiering van andere ministeries vallen overigens buiten dit bedrag. De boekwaarde van de totale grondvoorraad van BBL, inclusief de door derden gefinancierde gronden, bedroeg eind 2009 € 1,7 miljard. BBL houdt geen administratie bij van de marktwaarde van de grond.

---

<sup>21</sup> Per ultimo 2010 € 450 miljoen.



## 2.4.2 Waarde van de rijksgebouwen

47

De Rijksgebouwendienst van het Ministerie van BZK gaf aan dat de waarde van zijn gebouwenbezit, inclusief de daaronder gelegen grond, eind 2009 bijna € 5 miljard bedraagt. Dit betreft uitsluitend de gebouwen die onder het rijkshuisvestingsstelsel vallen en dus niet:

- de eerder genoemde gebouwen van Rijkswaterstaat die tot de infrastructuur worden gerekend;
- De gebouwen van het Ministerie van Defensie voor zover die tot het militaire vastgoed worden gerekend;
- de gebouwen van de Hoge Colleges van Staat, het Ministerie van Algemene Zaken en de Koninklijke paleizen;
- de monumenten met een erfgoedfunctie;
- de gebouwen die het Rijk aanhoudt in het buitenland.

Evenmin worden meegerekend de opstallen op de gronden van BBL en Staatsbosbeheer die wel tot het eigendom van de Staat worden gerekend.

Voor een deel van de hiervoor genoemde gebouwen en gronden geldt dat de door ons ondervraagde ministeries geen informatie hebben verstrekt over de oppervlakte- en waardegegevens alsmede over de ermee verband houdende kosten.

De Rijksgebouwendienst neemt geen aparte grondposities in. De grond is onlosmakelijk verbonden met de gebouwen en wordt daarom niet apart geregistreerd. De boekwaarde van de gebouwen is gebaseerd op de historische kostprijs, met lineaire afschrijving. De Rijksgebouwendienst berekent geen vervangingswaarde, maar schat de herbouwwaarde van de gebouwen per 31 december 2009 op € 16 miljard. Incidenteel analyseert de Rijksgebouwendienst de beleggingswaarde (te zien als marktwaarde) van de gebouwen die onder het rijkshuisvestingsstelsel vallen. Voor deze gebouwen houdt de Rijksgebouwendienst in de huidige markt een beleggingswaarde aan van € 8 miljard. Deze waarde is gebaseerd op de gebruiksvergoedingen die de Rijksgebouwendienst ontvangt.

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu vermeldde een boekwaarde van € 16 miljoen voor gronden die 'dienstbaar zijn aan het apparaat'. Het betreft hier de opslagterreinen van Rijkswaterstaat en de gronden onder gebouwen voor zover die terreinen en gebouwen geen onderdeel uitmaken van de infrastructuur. Een deel van deze gronden is dus inbegrepen bij de opgave van de Rijksgebouwendienst.



Het Ministerie van Defensie gaf aan dat de boekwaarde van zijn vastgoed ad € 2,8 miljard is gebaseerd op de historische kostprijs. De vervangingswaarde heeft het ministerie in 2009 berekend op € 16,9 miljard. Opmerkelijk is dat het vastgoed van het Ministerie van Defensie eind 2009 voor een bedrag van € 3,0 miljard in de Staatsbalans is opgenomen. Deze waarde ligt ver onder de vervangingswaarde die het ministerie heeft berekend. Het ministerie zelf gaf aan dat het geen opgave kon doen van de marktwaarde. Het RVOB bepaalt de marktwaarde voor individuele objecten alleen bij afstotingen.

48

### **2.4.3 Waarde van de rijksinfrastructuur**

De post infrastructuur in tabel 5 bevat tevens de waarde van de gebouwen en de gronden die direct gebonden zijn aan deze infrastructuur (infrastructuur gebonden gebouwen). De waarde van deze gebouwen is zoals eerder aangegeven niet bekend.

Het Ministerie van IenM gaf aan dat de grond, voor zover die betrekking heeft op rijkswegen, een boekwaarde had van € 1,5 miljard. Deze boekwaarde is gebaseerd op historische begrotingsrealisaties en schattingen. De vervangingswaarde van de infrastructuur is niet bekend. Het ministerie hanteert verder voor de infrastructuur een benadering van de marktwaarde. Deze waarde is gebaseerd op een historische kostprijs verhoogd met een indexatie. Volgens het Ministerie van IenM past het Ministerie van Financiën bij het vervaardigen van de Staatsbalans nog een cumulatieve indexering toe op de cijfers die Rijkswaterstaat aanlevert.

De marktwaarde van deze infrastructuur is volgens de toelichting bij de Staatsbalans ultimo 2009 € 58,5 miljard. Volgens het Ministerie van IenM is dit bedrag exclusief de waarde van infrastructurale werken in aanbouw. Rijkswaterstaat verantwoordt zelf de cumulatieve productie-uitgaven voor die werken in het jaarverslag, namelijk onder 'Projecten in uitvoering'.

Deze cumulatieve productie-uitgaven zouden strikt genomen jaarlijks in de Staatsbalans onder de niet-financiële activa kunnen worden opgenomen. De waarde van het vastgoed dat met deze uitgaven tot stand wordt gebracht, vermeerdert immers het staatsvermogen bij totstandkoming van de onderdelen van het gerealiseerde vastgoed. Bovendien kan de huidige werkwijze fouten in de volledigheid van de registratie van vastgoed tot gevolg hebben.



## 3 Zicht ministeries op overtollig rijksvastgoed

49

### 3.1 Inleiding

Om beleidsdoelstellingen te realiseren verwerven ministeries vastgoed. Voorbeelden daarvan zijn de aankoop van gronden voor de aanleg van een snelweg of een waterkering, of de aankoop of nieuwbouw voor de huisvesting van ambtenaren. Door veranderingen in beleid of reorganisaties verandert ook de behoefte aan vastgoed. Een voorbeeld daarvan is de herhuisvesting van de Belastingdienst.

Vanuit het oogpunt van doelmatigheid zouden ministeries daarom periodiek moeten nagaan of het vastgoed waarover zij beschikken nog wel nodig is (ANAO, 2010). Als wordt vastgesteld dat het vastgoed niet meer nodig is voor de realisatie van beleidsdoelstellingen dan dienen ministeries dit overtollig te stellen. De procedure voor overtolligstelling is beschreven in de *Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006* (Financiën, 2006). Het overtollig vastgoed wordt in tijdelijk beheer overgedragen aan het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB). Het RVOB heeft de taak om vastgoed dat niet langer nodig is te herbestemmen dan wel te verkopen of te verhuren.

In § 3.2 gaan we in op de verkopen van rijksvastgoed. In § 3.3 beschrijven we de procedure voor overtolligstelling van rijksvastgoed. We beschrijven de prikkels voor overtolligstelling in § 3.4.

### 3.2 Verkoop rijksvastgoed

Het RVOB is namens het Ministerie van Financiën exclusief bevoegd om overtollig rijksvastgoed te verkopen. Een groot deel van het rijksvastgoed is echter in eigendom en beheer bij het Bureau Beheer Landbouwgronden en Staatsbosbeheer. Het Bureau Beheer Landbouwgronden en Staatsbosbeheer vallen niet onder de werking van de *Regeling materieelbeheer*. Als gevolg hiervan is de procedure voor overtolligstelling en de exclusieve



bevoegdheid tot verkopen van het RVOB niet op dit vastgoed van toepassing.

Vanuit de rol bij overtolligstelling heeft het RVOB in de periode 2007-2009 circa 17.000 hectare aan rijksvastgoed verkocht. Het ging daarbij om 1101 transacties. In totaal heeft het RVOB in de periode 2007-2009 voor een bedrag van € 573 miljoen aan overtollig vastgoed verkocht (zie de totaalcijfers in tabel 6).

**Tabel 6. Verkoop overtollig vastgoed door het RVOB (2007-2009)**

Overtollig gesteld door:	Verkoopopbrengsten (in euro's)				Aantal transacties				Aantal hectares			
	2007	2008	2009	totaal	2007	2008	2009	totaal	2007	2008	2009	totaal
Ministerie van IenM: Rijkswaterstaat	11	12	11	34	42	116	105	263	181	295	191	667
Ministerie van BZK: Rijksgebouwendienst	69	25	32	126	22	15	10	47	17	5	21	43
Ministerie van Defensie	45	17	21	83	28	14	17	59	233	87	558	878
Ministerie van Financiën	110	96	54	260	208	82	80	370	3.430	1.199	1.020	5.649
Ministerie van BuZa	4	10	3	17	4	4	4	12	pm	pm	pm	-
Overig*	15	19	20	54	155	92	82	329	180	1	9.493	9.674
Verkopen 'om niet'	-	-	-	-	10	6	5	21	15	25	34	74
Totaal	254	179	141	574	469	329	303	1.101	4.056	1.612	11.317	16.985

\* Een oppervlakte van 9.290 hectare heeft betrekking op de overdracht van de Friese meren aan de provincie Friesland.

#### *Ministerie van Infrastructuur en Milieu*

Het Ministerie van IenM heeft in de periode 2007-2009 voor € 34 miljoen bij het RVOB overtollig gesteld. Het ging daarbij om 263 transacties, in totaal om 667 hectares.

#### *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Het Ministerie van BZK heeft in de periode 2007-2009 voor een boekwaarde van € 96 miljoen aan gebouwen overtollig gesteld bij het RVOB. Het ging bij deze overdrachten om 43 transacties met een bruto vloeroppervlak van 181.080 m<sup>2</sup>. De verkoopopbrengst bedroeg € 116 miljoen. Met deze verkopen is er een boekwinst gemaakt van ongeveer € 20 miljoen.

#### *Ministerie van Defensie*

Het Ministerie van Defensie heeft in de periode 2007-2009 voor € 3 miljoen aan gronden overtollig gesteld, waarvan door tussenkomst van het RVOB voor circa € 2 miljoen aan andere rijksdiensten is verkocht. Verder heeft het ministerie in de genoemde periode voor € 115 miljoen aan gebouwen overtollig gesteld en bij het RVOB aangemeld. Daarvan heeft het RVOB het grootste deel verkocht. Ten slotte heeft het ministerie in de periode 2007-2009 voor € 181 miljoen aan infrastructuur overtollig gesteld. Slechts een beperkt deel daarvan, € 11 miljoen, is door tussen-





komst van het RVOB verkocht. De resterende € 170 miljoen betreft de overtollig gestelde militaire vliegbasis Twente en de voormalige vliegbasis Valkenburg, die eveneens door het RVOB is c.q. nog wordt verkocht.

51

*Ministerie van Financiën.*

Het RVOB beheert niet alleen de overtollige rijksgoederen, maar ook agrarische domeingronden en kroondomeinen. In de periode 2007-2009 heeft het RVOB voor € 260 miljoen aan agrarische domeingronden van het Ministerie van Financiën verkocht. Deze verkoop heeft in die jaren het meest bijgedragen aan de opbrengst van het Rijk uit de verkoop van overtollig vastgoed.

We hebben ook aan de andere vier ministeries gevraagd informatie te verschaffen over de overtolligstellingen in de periode 2007-2009. De opgaven sloten niet aan op de gegevens in bovenstaande tabel zoals we die van het Ministerie van Financiën ontvingen. Dit is voor een deel te verklaren door het feit dat niet alle door ministeries overtollig gestelde objecten ook daadwerkelijk tot verkopen leiden omdat ze in tijdelijk beheer bij het RVOB zijn.

*Ministerie van Economische Zaken Landbouw & Innovatie*

De verkopen van BBL en Staatsbosbeheer verlopen niet via het RVOB, omdat deze diensten niet aan de Regeling materieelbeheer zijn gehouden. De verkoopgegevens die op deze rechtspersonen met een wettelijke taak betrekking hebben zijn daarom niet in tabel 6 opgenomen.

BBL heeft in de periode 2007-2009 2.545 transacties verricht: er is 27.443 hectare grond verkocht voor een bedrag van € 785 miljoen. Dat betreft zowel de verkopen voor het Rijk als de verkopen voor de provincies. Bij de verkoop van gronden waarvan de aankoop geheel of gedeeltelijk door het Rijk was gefinancierd, ging het om 68% (1.739) van het totale aantal verkopen. Dit betrof 18.445 hectaren die voor een bedrag van € 486 miljoen door BBL was verkocht.

Daarnaast heeft BBL gronden overgedragen aan natuurbeherende organisaties. Dit zijn de Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Provinciale Landschapsorganisaties, private organisaties en particulieren. In de periode 2007-2009 heeft Bureau Beheer Landbouwgronden met 363 transacties 4.637 hectare grond voor een marktconforme prijs aan deze natuurbeherende organisaties<sup>22</sup> overgedragen. Deze organisaties krijgen daarvoor een subsidie. De boekwaarde van de overgedragen grond bedroeg ongeveer € 146 miljoen.

---

<sup>22</sup> De gronden die overgedragen zijn aan Staatsbosbeheer zijn 'om niet' overgegaan.



Staatsbosbeheer verkoopt als natuurbeheerder in principe geen gronden. Wel ruilt het soms gronden met andere terreinbeherende organisaties als dat leidt tot een efficiënter beheer. In de periode 2007-2009 ging het bij het ruilen van gronden om 386 (vooral kleine) mutaties. Volgens Staatsbosbeheer gaat het doorgaans om transacties 'om niet'. Het kreeg in de jaren 2007-2009, 9.041 hectare grond overgedragen en droeg zelf 1.340 hectare over aan andere partijen.

52

### 3.3 Procedure voor overtolligstelling

De Minister van Financiën heeft de regels voor het materieel beheer neergelegd in de *Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006*. In artikel 9, leden 1 tot en met 3, is de plicht van ministers vastgelegd om de onroerende zaak, waarvan zij overtolligstelling overwegen, zo spoedig mogelijk te melden bij het RVOB. Ministers dienen deze melding bij het RVOB te doen, voordat zij daadwerkelijk een besluit hebben genomen. Na de melding moet een minister zo spoedig mogelijk een besluit nemen en ook dat meedelen aan het RVOB. Het artikel laat het aan de materieelbeheerders over om te beoordelen of vastgoed kan worden afgestoten.

Het beleid is erop gericht om aan het onroerend goed een optimale herbestemming in de publieke sfeer te geven. In artikel 9 van de *Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006* is daartoe een voorkeursvolgorde opgenomen. Publieke organen, zoals andere ministeries, bepaalde door het Rijk gesubsidieerde instellingen en decentrale overheden krijgen bij voorrang de gelegenheid om het overtollige onroerend goed via overdracht, koop of huur in eigendom of beheer over te nemen. Het RVOB gaat na welke financiële en niet-financiële belangen van medeoverheden aan de orde kunnen zijn bij het afstoten van vastgoed. Het RVOB bekijkt eerst de mogelijkheid om het vastgoed in gebruik te geven aan een ander ministerie of college. Pas daarna overweegt het RVOB verkoop aan derden. Slechts een deel van het overtollig vastgoed wordt daadwerkelijk verkocht aan derden.

Het RVOB moet zorg dragen voor het doelmatig afstoten van het vastgoed. Dat gebeurt over het algemeen via verkoop. Het RVOB brengt – in overeenstemming met het beleid – bij verhuur en bij verkoop van onroerende zaken aan derden een marktconforme prijs in rekening. Ook bij (interne) overdracht aan ministeries of colleges hanteert het RVOB dit uitgangspunt. Dat is volgens de toelichting bij de *Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006* dan ook de algemene beleidslijn die het RVOB bij afstoting hanteert.



Figuur 4 Rijksvastgoed bij het RVOB in verkoop/verhuur  
Stand van zaken per 9 september 2011



Het RVOB gaat bij de verkoop of de verhuur van overtollig vastgoed niet altijd met de hoogstbiedende partij in zee. In bepaalde gevallen vindt het RVOB het doelmatiger een overtollig gestelde onroerende zaak in tijdelijk beheer aan te houden en het niet op korte termijn aan derden te verkopen. In dergelijke situaties verhuurt of verpacht het RVOB de zaak



tijdelijk of geeft de zaak binnen het Rijk in gebruik. Te denken valt aan vastgoed waarbij:

54

- plannen over een aantal jaar een andere bestemming mogelijk maken;
- ruimtelijke plannen van de overheid een ontwikkelpotentie creëren;
- ontwikkelingen in de omgeving meer waarde genereren.

Het aanhouden van vastgoed is ook aan de orde als de belangstelling in de markt te gering blijkt te zijn om een goede verkoopprijs te verkrijgen.

### **3.4 Prikkels om vastgoed overtollig te stellen**

De ministeries zijn primair verantwoordelijk om te beoordelen of vastgoed overtollig gesteld kan worden. Het risico bestaat dat ministeries niet tijdig signaleren dat zij over overtollig vastgoed beschikken, omdat:

- de bevoegdheid tot het verkopen van vastgoed bij de minister van Financiën is gelegd;
- de verkoopopbrengsten in beginsel ten gunste van de algemene middelen komen;
- de zakelijke lasten, zoals de WOZ-aanslagen, door het Ministerie van Financiën worden betaald.

#### **3.4.1 Verplichting om leegstaand of ongebruikt vastgoed overtollig te stellen**

De plicht om op object- of perceelsniveau periodiek te onderzoeken of het aanhouden van vastgoed nog wel noodzakelijk is niet in de regelgeving voor het Rijk vastgelegd. Ministeries gaan op verschillende manieren na of vastgoed overtollig gesteld kan worden:

- Rijkswaterstaat (van het Ministerie van IenM) gaf aan dat afstoting van infrastructurele werken uitsluitend plaatsvindt op basis van politieke en beleidsinhoudelijke overwegingen. Het gaat daarbij om overdrachten aan andere overheden zoals provincies, gemeenten en waterschappen. Rijkswaterstaat stelt op basis van een zogenoemde huisvestingstrategie en een grondstrategie jaarlijks een afstootprogramma op. Begin 2011 was er een protocol in de maak dat heel Rijkswaterstaat te zijner tijd moet hanteren. De departementale Auditdienst zal toetsen of Rijkswaterstaat conform dit protocol werkt. In 2010 heeft Rijkswaterstaat een eerste afstootprogramma opgesteld. Voor de overtolligstelling van gronden was begin 2011 een grondstrategie in ontwikkeling.



- De Rijksgebouwendienst (van het Ministerie van BZK) gaf aan dat het vastgoed drie keer per jaar wordt geïnventariseerd op basis van de afstootplanning. De overtollige gebouwen draagt zij voor verkoop over aan het RVOB.
- Het Ministerie van Defensie gaf aan de overtolligheid van zijn vastgoed op basis van strategische visies te bepalen. Daarvoor worden op basis van bedrijfsplannen en investeringsplannen overzichten gemaakt van af te stoten objecten. Deze overzichten resulteren in het 'meerjarenplan afstoting'. Het ministerie gaf aan regelmatig studies naar de mogelijkheden om vastgoed af te stoten te verrichten.
- Het Ministerie van Financiën liet weten, vanuit haar rol als materieel-beheerder, een systematiek te hebben om periodiek op perceelniveau te beoordelen of het agrarische gronden moet aanhouden. Het RVOB heeft sinds april 2006 de mogelijkheid om vastgoed intern te vorderen. Het gaat dan om vastgoed dat ondoelmatig lang door een dienst niet overtollig wordt gesteld of om vastgoed waarvan na overtolligstelling de feitelijke overdracht ondoelmatig lang wordt uitgesteld. In april 2011 hebben wij het RVOB verzocht aan te geven of het gebruik heeft gemaakt van deze bevoegdheid. Uit de reactie van het ministerie bleek dat dit niet het geval was.
- De gronden van BBL (van het Ministerie van EL&I) worden zoals reeds aangegeven niet betrokken bij de procedure voor overtolligstelling, omdat de organisatie niet gebonden is aan de *Regeling materieel-beheer rijksoverheid 2006*. Overigens gaf BBL aan wel in de geest van de regeling te handelen door de overtollige gronden eerst aan andere overheden aan te bieden en eventueel daarna te verkopen aan een marktpartij.

Wij hebben bij ons onderzoek gevraagd om een ouderdomsanalyse van de percelen die BBL met rijksgeld heeft aangekocht. Met die analyse konden we nagaan of BBL die percelen tijdig doorlevert aan de beheerders. BBL gaf aan geen overtollige gronden te bezitten. Alle gronden waaraan niet direct een bestemming kan worden gegeven, worden door BBL aangemerkt als ruilgronden. Daarmee blijven de gronden beschikbaar voor de realisatie van beleidsdoelen en zijn ze volgens BBL niet overtollig. Wel ontvingen wij overzichten die op hoofdlijnen inzicht bieden in de tijd die verstrijkt tussen verwerving en overdracht van de percelen aan de eindbeheerders. Bij de toezending wees BBL er al op dat landinrichtingsplannen een grote doorlooptijd hebben, waardoor het bureau de grond soms lang in eigendom heeft voordat het de gronden doorlevert aan de natuur-beheerders.



Uit deze overzichten blijkt dat BBL de jaren vóór 2003 ongeveer 6.000 percelen (in totaal een oppervlak van circa 10.000 hectare) met rijks-  
geld heeft aangekocht, die nog niet aan de natuurbeheerders zijn door-  
geleverd. Op onze vraag wie controleert of die gronden terecht nog niet  
zijn doorgeleverd, benadrukte DLG dat BBL uitsluitend in opdracht van  
derden (departement en provincies) werkt. Het is, zo gaf men aan, de  
verantwoordelijkheid van die opdrachtgevers om te beoordelen of BBL  
zijn gronden niet te lang in bezit heeft. BBL is in die zin niet meer dan  
een instrument dat opdrachtgevers inzetten voor de aankoop, het beheer  
en de doorlevering van gronden. Wij tekenen hierbij aan dat BBL binnen  
door de opdrachtgevers begrensde gebieden (die per opdrachtgever  
kunnen verschillen) overigens wel een bepaalde handelingsvrijheid heeft.  
Daardoor heeft ook BBL een verantwoordelijkheid om na te gaan of er  
redenen zijn om gronden nog langer aan te houden.

56

BBL gaf aan dat de aandacht van de opdrachtgevers voor de door-  
stroming van de gronden wel toenam. Om tegemoet te komen aan de  
toegenomen aandacht van opdrachtgevers voor doelrealisatie neemt BBL  
sinds 2009 op eigen initiatief de aan ons overgelegde overzichten op in de  
Rekening en Verantwoording die BBL opstelt voor het ministerie.  
De doorstroming van de gronden komt aan bod in toezichtgesprekken met  
het management van het ministerie. Het Ministerie van EL&I gaf aan dat  
het toezicht op deze doorstroming een taak is voor de beleidsdirecties die  
het ministerie beschouwt als opdrachtgever van BBL. De opdrachtgevers  
hebben echter nog niet gevraagd om een analyse op perceelsniveau.  
Toch is het volgens ons voor de doelmatigheid van het beheer van belang  
dat ook op perceelniveau wordt vastgesteld dat gronden niet onnodig lang  
deel uitmaken van de voorraad die BBL aanhoudt. Er zijn, zo blijkt uit de  
overzichten, percelen bij die BBL in 1978 heeft aangekocht en in 2011  
nog niet heeft doorgeleerd of verkocht.

Staatsbosbeheer gaf aan niet gebonden te zijn aan de *Regeling  
materieelbeheer rijksoverheid 2006*. Het heeft wel via het sturings-  
arrangement met het Ministerie van EL&I afspraken over de handelwijze  
bij het afstoten van objecten. Bij deze objecten gaat het vaak om een  
landschappelijke eenheid met zowel grond als gebouwen. Reallocatie van  
aan de terreinen gebonden gebouwen is daardoor bij voorbaat uit-  
zondering. De gebouwen die niet direct nodig zijn voor de eigen taak-  
uitoefening zet Staatsbosbeheer zoveel mogelijk uit in de markt. Dit  
gebeurt soms via huur, maar meestal via erfpacht.



### 3.4.2 Financiële prikkels voor tijdig overtollig stellen

57

Ministeries hebben de verplichting om vastgoed overtollig te stellen bij het RVOB. Het RVOB is, zoals reeds aangegeven, bevoegd om de overtolligstelling door ministeries te vorderen. Daarnaast zijn er maatregelen die moeten waarborgen dat ministeries dit uit eigen beweging doen. Bijvoorbeeld kunnen financiële prikkels bevorderen dat ministeries vastgoed tijdig overtollig stellen. Een financiële prikkel is bijvoorbeeld het rijkshuisvestingsstelsel, waarin sinds 1 januari 1999 de huur-verhuurrelatie tussen ministeries en de Rijksgebouwendienst is geregeld. De ministeries zijn daarbij zelf verantwoordelijk gesteld voor hun huisvesting en betalen een gebruiksvergoeding aan de Rijksgebouwendienst. De lastenverlichting van het wegvallen van deze vergoeding geeft een prikkel om vastgoed dat niet nodig is voor de huisvesting zo spoedig mogelijk af te stoten.

Deze prikkel heeft uiteraard geen betrekking op het vastgoed dat niet onder het rijkshuisvestingsstelsel valt, zoals de gronden die bij de diverse ministeries in beheer zijn, de paleizen en de kantoorgebouwen van de Hoge Colleges van Staat en het militaire vastgoed. Als financiële prikkel voor een tijdige overtolligstelling van deze categorie vastgoed gelden de zogenoemde budgettaire middelen- en bijdrageafspraken zoals die in artikel 9 lid 5 van de *Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006* zijn genoemd.

Een budgettaire middelenafpraak (en de daaraan complementaire budgettaire bijdrageafpraak<sup>23</sup>) is de afspraak tussen de minister van Financiën en een andere minister over de budgettaire bestemming van de opbrengst van een afgestoten zaak. Op basis van deze afspraken kan dan een deel van de opbrengst van de verkoop verrekend worden bij de toekenning van middelen in de ministeriële (ontwerp)begrotingen. Namens de minister van Financiën worden dergelijke afspraken door de Inspectie der Rijksfinanciën gemaakt; het RVOB levert de daartoe relevante informatie aan.

Omdat de ministeries in het verleden de middelen voor de aanschaf van het vastgoed uit de algemene middelen 'om niet' ter beschikking gesteld hebben gekregen, ligt het niet in de rede dat eventuele opbrengsten bij afstoting beschikbaar komen voor het betrokken departement of college. In de praktijk worden echter om beleidsmatige redenen vaak wel dergelijke afspraken gemaakt, mede omdat het een financiële prikkel kan

---

<sup>23</sup> Betreft afspraak over de budgettaire bijdrage in de door het RVOB te maken kosten van afstoting van een zaak.



zijn om overtollige zaken niet onnodig lang binnen de organisatie te handhaven. Als die afspraken zijn gemaakt, dient daarmee bij de administratieve afhandeling van het overdragen en afstoten van het overtollige materieel rekening te worden gehouden.





## Bijlage 1 Gebruikte afkortingen

59

BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
BVO	Bruto vloeroppervlakte (van gebouwen)
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DVD	Dienst Vastgoed Defensie
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EL&I	(Ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
ESR	Europees Stelsel van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap
IenM	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuurbeheer & Voedselveiligheid
RVOB	Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf
RVR	Raad voor Vastgoed Rijksoverheid
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
WOZ	Waardering Onroerende Zaken



## Bijlage 2 Begrippenlijst

### *Compensatiebedrijven*

Compensatiebedrijven zijn bedrijven waarvan de agrarische ondernemer (pachter) stopt of wil stoppen en die door het RVOB niet aan de zittende pachters en erfpachters worden verkocht. De bedrijven kunnen dan als compensatie worden ingezet voor agrarische ondernemers die elders in het land met hun bedrijf moeten wijken voor publieke ontwikkelingen (vaak natuur of infrastructuur). Deze ondernemers worden uitgekocht op de plek waar ze weg moeten. Het RVOB verkoopt het compensatiebedrijf aan de agrarische ondernemer. Het bieden van een alternatief bedrijf kan werken als smeerolie in het proces waardoor het publieke doel sneller kan worden gerealiseerd.

### *Kroondomein*

Onder 'het Kroondomein' wordt in de Wet op het Kroondomein van 1 januari 1971 verstaan: de zaken die op 28 januari 1959 door Prinses Wilhelmina aan de Staat zijn geschonken om te voorkomen dat ze uiteen zouden vallen.<sup>24</sup> Het meest omvangrijke Kroondomein is het Kroondomein Het Loo. Het Loo is een landgoed op de Veluwe in de gemeente Apeldoorn van circa 10.350 hectare met een complexe eigendomsverhouding. Deze eigendomsverhouding is in 2007 door de minister van Financiën in een brief aan de Kamer uiteengezet.<sup>25</sup>

### *Overtolligstelling*

Onder overtolligstelling verstaan we: de vaststelling dat een zaak niet langer nodig is voor de bedrijfsvoering. Een dergelijke vaststelling is nodig, omdat op grond van artikel 25, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 de minister van Financiën verantwoordelijk is voor het beheer van het overtollige materieel bij het Rijk. Door de vaststelling wordt duidelijk wanneer een minister het overtollige materieel in tijdelijk beheer aan het RVOB dient over te dragen.

De verantwoordelijkheid om te beoordelen of vastgoed overtollig gesteld kan worden, ligt evenwel primair bij de ministeries.

---

<sup>24</sup> Welke schenking is bekrachtigd bij de wet van 25 juli 1959, Stb. 291.

<sup>25</sup> Beantwoording Tweede Kamervragen door de minister van Financiën op 30 november 2007 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, nr. 718).



*Ruilgronden*

61

Ruilgronden zijn gronden die in opdracht van het Rijk of provincies door het BBL binnen begrensde gebieden zijn aangekocht ter realisering van beleidsdoelen. De gronden liggen meestal nog niet op de juiste locatie maar worden op een later tijdstip geruild tegen gronden die wel op de juiste locatie liggen.



## **Bijlage 3 Methodologische verantwoording**

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben wij literatuuronderzoek verricht en gesprekken gevoerd met deskundigen.

In dat kader hebben wij onder andere de van toepassing zijnde wetten, regelgeving en de onderzoeken die op dit terrein zijn verschenen bestudeerd.

Daarnaast hebben wij onder andere met medewerkers van het Ministerie van Financiën over deze onderzoeken gesproken en op basis van de vragenlijsten gecorrespondeerd.

Vertrekpunt vormde de opgave van het vastgoedbezit zoals het Rijk dat in de Staatsbalans als haar vermogen heeft gepresenteerd. Op basis van het vooronderzoek hebben wij vervolgens een vragenlijst opgesteld om vijf meest betrokken ministeries op hoofdlijnen te bevragen over de omvang van het vastgoedbezit, beheer en de vastgoedtransacties. Het onderzoek, dat uitgevoerd is in 2010, had betrekking op de periode 2007-2009. De ministeries zijn zo nodig gevraagd om een nadere toelichting bij de antwoorden die zij op de vragenlijst hebben gegeven.



# Literatuur

63

## Publicaties

Algemene Rekenkamer (2006). *Ecologische hoofdstructuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 825, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011). *Staatsbalans: zicht op staatsvermogen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 755 nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Australian National Audit Office (2010). *Better Practice Guide on the Strategic and Operational Management of Assets by Public Sector Entities*. Canberra, september 2010.

BZK (2011). Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 14 februari 2011, ter aanbieding van het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 490 nr. 54. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009a). *Staatsbalans Onroerende activa*, Rapportage van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid, d.d. 24 juli 2009, Y. Keskin, Den Haag: Ministerie van Financiën.

Financiën (2009b). *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2010). *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32360, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2011). *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 710 nr. 1. Den Haag: Sdu.

Kadaster en GIS-competence center (2010). *Onroerende zaken van de Staat*. Apeldoorn: eigen beheer.



## **Wet- en regelgeving**

64

Financiën (1997), Handleiding Europees systeem van nationale en regionale rekeningen, HAFIR, Den Haag: Ministerie van Financiën.

Financiën (2006), Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006, Regeling van de Minister van Financiën van 18 april 2006, houdende bepalingen omtrent beheer van materieel van het Rijk.

Financiën (2007a), Comptabiliteitswet 2001, Wet van 13 juli 2002 tot vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk, november 2007.

Financiën (2007b), Brief van staatssecretaris van financiën van 16 november 2007 over het faunabeheer op Kroondomein Het Loo en de financiering van Kroondomein Het Loo en het Koninklijk Jachtdepartement.

LNV (1981) Wet agrarisch grondverkeer, Wet van 26 maart 1981, houdende regeling van het agrarisch grondverkeer.

LNV (1995) Memorie van Toelichting bij de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 622, nr. 3.

LNV (1997) Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer, Wet van 11 september 1997 tot verzelfstandiging van Staatsbosbeheer.

**Projectteam**

Dhr. drs. O.D. van der Maas (projectleider)

Dhr. drs. G.P.A. Bakker

Dhr. A.E. de Meij

Mw. C.W. van Vliet MSc

**Voorlichting**

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

**Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: de Nationale Beeldbank/H. Siteur  
(Ministerie van VWS, Den Haag)

Drukwerk: OBT bv

Den Haag, december 2011