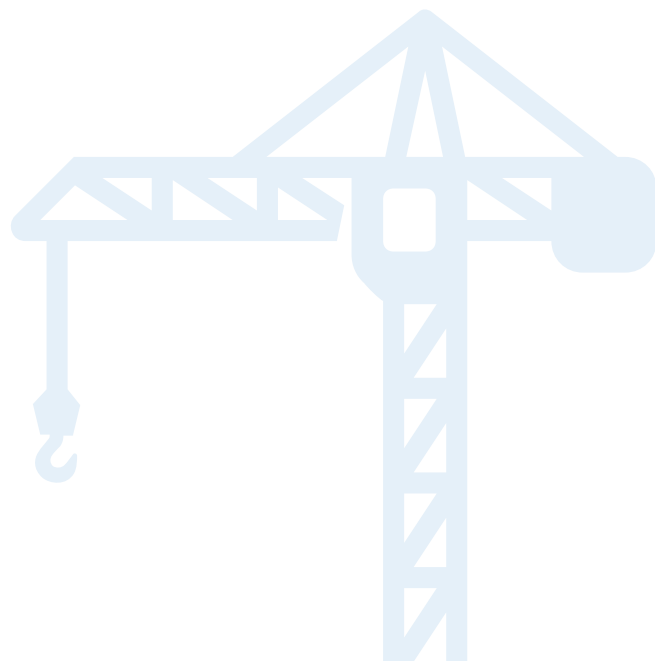




Rijksvastgoedbedrijf
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Rijksvastgoedbedrijf

Stand van de Uitvoering





Introductie

Wij zijn het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Het grootste vastgoedbedrijf van het land, inclusief Caribisch Nederland. We zijn verantwoordelijk voor bijna 900 vierkante kilometer grond – viermaal de oppervlakte van de gemeente Amsterdam – en bijna 12 miljoen vierkante meter aan gebouwen. We onderhouden en beheren onder meer gevangenissen, paleizen, rijkskantoren, kazernes, rechtbanken en natuur- en landbouwgronden. Waar mogelijk zetten wij samen met partners binnen en buiten het Rijk gronden en gebouwen in om maatschappelijke vraagstukken van deze tijd aan te pakken. Hier zijn wij trots op. Mede dankzij het RVB kunnen rechters recht spreken, kan de krijgsmacht oefenen en de Belastingdienst belastingen innen. We bieden circa 150.000 rijksambtenaren een comfortabele, gezonde en veilige werkplek. Als uitvoeringsorganisatie zijn wij voornamelijk gericht op andere overheidsorganisaties. Denk hierbij aan Defensie, DJI, de Raad voor de Rechtspraak en de verschillende ministeries. Daarnaast hebben we directe contacten met burgers, agrariërs en ondernemingen, bijvoorbeeld bij de verhuur en aan- en verkoop van onze gronden en gebouwen: van strandpaviljoens tot tankstations en van pachtboerderijen tot tijdelijke huisvesting. Wij zetten ons vastgoed in voor maatschappelijke opgaven en huisvesten, in samenwerking met andere organisaties, statushouders, asielzoekers en andere woningzoekenden.

Wij presenteren nu onze eerste Stand van de Uitvoering. Hiermee bieden we inzicht in de uitdagingen bij de werkzaamheden van het Rijksvastgoedbedrijf. We zien de Stand van de Uitvoering als een waardevol instrument om ons werk te verbeteren en open te zijn over onze organisatie en de knelpunten die wij ervaren. Wij streven ernaar om voortaan jaarlijks een Stand te publiceren. In dit stuk komen drie knelpunten aan bod die het RVB in de uitvoering van haar taken aantreft:

1. hoge prijzen in de markt voor de uitvoering van onze werkzaamheden (marktspanning);
2. te grote werkvoorraad, onvoldoende capaciteit en veel vastgoed in matige tot slechte staat, in een afsprakenkader (stelsel) dat tot verkeerde prikkels leidt;
3. beperkte mogelijkheid tot het benutten van kansen bij de strategische inzet van gronden voor maatschappelijke doelen.

We laten zien wat de gevolgen van deze knelpunten zijn: we krijgen te maken met onvoorspelbare kostenoverschrijdingen, zien verkeerde prikkels waardoor achterstallig onderhoud ontstaat, en er worden financiële én maatschappelijke kansen gemist die bij zouden kunnen dragen aan de ruimtelijke opgaven voor Nederland. We laten zien wat we hier zelf aan doen, zoals het verbeteren van de transparantie van onze processen en afspraken en door onze bijdrage te leveren aan gebiedsontwikkelingen. Maar we laten ook zien wat we nodig hebben van beleidsmakers en de politiek, zoals meer regievoering en financiële afspraken.

Hoewel er knelpunten zijn zien wij ook mogelijkheden voor de toekomst en er gaat veel goed. Samen met onze opdrachtgevers, zoals Defensie en DJI, staan we aan de vooravond van een grote vernieuwingsopgave waarin we het vastgoed weer helemaal up-to-date maken en passend bij de operationele behoefte. Daarnaast verduurzamen we onze gebouwen in hoog tempo, brengen we complexe projecten tot een succesvol resultaat en werken we continu aan verbeteringen en innovaties om onze gebouwen en gronden duurzaam en toekomstbestendig te houden. Ook zetten we onze gebouwen en gronden steeds meer in voor maatschappelijke opgaven, zoals de huisvesting van aandachtsgroepen en woningbouw.



1. Verdragende en Kostenbepalende factoren en marktspanningen

Wij voeren jaarlijks een groot aantal huisvestingsprojecten uit. In 2023 waren het er 386. Onze totale jaarproductie heeft een totale financiële omvang van €3 miljard. Onze werkzaamheden bestaan over het algemeen uit renovatie- en nieuwbouwprojecten, vervangingsinvesteringen en instandhoudingswerkzaamheden. Het RVB en de marktpartijen die in opdracht van ons werken, zoals bouw- en installatiebedrijven, architecten en adviesbureaus, worden geconfronteerd met veranderende omstandigheden en nieuwe eisen.

Een deel van deze veranderende omstandigheden en eisen komt voort uit omstandigheden die buiten onze invloedssfeer liggen, zoals:

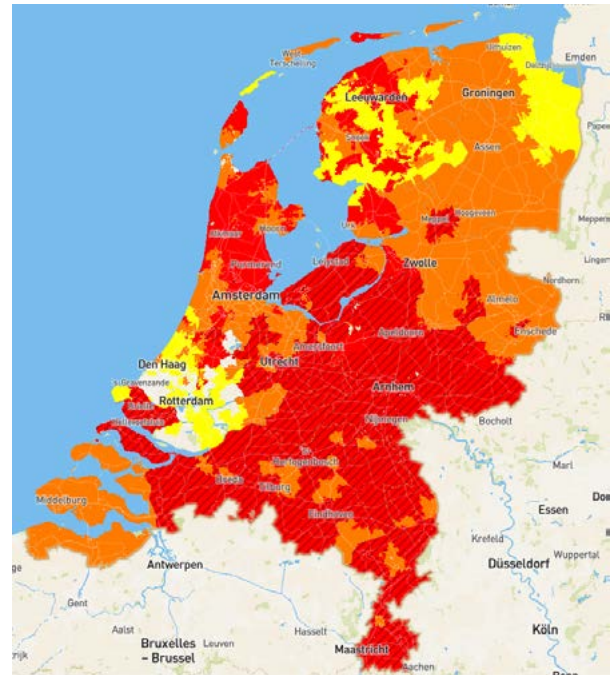
- Regelgeving op het gebied van stikstof
- Overbelasting van het elektriciteitsnetwerk (netcongestie)
- Beschikbaarheid van materialen en grondstoffen en stijgende kosten
- Krappe arbeidsmarkt
- Veiligheidseisen aan overheidsgebouwen

Regelgeving stikstof

Wijzigende regelgeving op het gebied van stikstofuitstoot leidt ertoe dat projecten binnen 25 kilometer van een Natura2000-gebied schoon en emissieloos, met andere woorden elektrisch, moeten worden uitgevoerd. Mede door de beperkte beschikbaarheid van geschikt elektrisch bouw materieel en materieel dat nog niet volledig elektrisch gemaakt kan worden, zoals grote vrachtwagens, hijskranen en betonmolens, is dat niet altijd mogelijk. Hierdoor vertragen projecten.

Netcongestie

In een groot deel van ons land zijn de elektriciteitsnetwerken vol en er worden geen nieuwe aansluitingen meer verstrekt. Dit kan betekenen dat het beschikbare elektrische bouw materieel niet of slechts beperkt gebruikt kan worden, dat een bestaand gebouw niet kan worden verduurzaamd, of zelfs dat een nieuw of gerevitaliseerd gebouw niet in gebruik genomen kan worden. Op die plaatsen komt de locatie op de wachtlijst van de netbeheerder tot de netcapaciteit is uitgebreid, wat jaren kan duren. Onderzoek laat zien dat 80% van onze locaties in de komende tien jaar mogelijk of zeker netcongestieproblemen zal ervaren¹.



Figuur 1 Capaciteitskaart afname elektriciteitsnetz. Rood gearceerd: Geen transportcapaciteit beschikbaar: de grenzen voor de toepassing van congestiemanagement zijn bereikt.

Beschikbaarheid van materialen en grondstoffen, stijgende kosten

Grondstoffen zijn steeds moeilijker te krijgen waardoor de bouw- en materiaalkosten toenemen. De bouwindex (BDB) is de afgelopen drie jaar met 25 procent gestegen². De inflatie en rente zijn hoog, waardoor bouwkosten oplopen en beleggers zich terugtrekken. Momenteel leiden de wisselingen in beschikbaarheid van veel producten en hun kostprijs tot hoge risicopercentages. Minder aannemers durven grote bouwprojecten van de overheid aan. Hoe hoger de projectkosten, hoe hoger de risico's.

Arbeidsmarkt

Nederland kampt momenteel met een zeer krappe arbeidsmarkt, en dat geldt ook voor de bouw- en vastgoedsector. Beleidsdepartementen, uitvoeringsorganisaties en marktpartijen hebben hier allemaal mee te maken. De krapte op de arbeidsmarkt creëert een domino-effect. Wij ervaren de

¹ [Rijksvastgoedbedrijf en netcongestie: uitdagingen en oplossingen | Rapport | Rijksvastgoedbedrijf](#)

² Bron: [NetbeheerNederland.nl](#)

³ Bron: [CBS](#)

krachte met name op het gebied van specialistische kennis, zoals werktuigbouwkundigen. Dit kan leiden tot vertraging in onze projecten en daarmee ook tot kostenstijgingen. Bovendien veranderen onze werkprocessen in snel tempo. Projecten worden bijvoorbeeld steeds meer data gedreven. Dit vraagt om meer personeel dat hierin gekwalificeerd is. Het bedrijfsleven en het RVB vissen in dezelfde vijver naar deze schaarse specialistische kennis.

Veiligheidseisen

We zien dat toenemende veiligheidseisen, voor mensen en bedrijfsprocessen, een grote rol spelen in onvoorziene kostenstijgingen en vertragingen bij overheidsprojecten. Gebruikers vragen vaker om gebouwen die zeer transparant en open zijn, maar tegelijkertijd een hoge mate van beveiliging en afscherming bieden.

Dit leidt ertoe dat projecten langer duren en duurder worden dan oorspronkelijk verwacht. Waar wij voorheen konden uitgaan van opgedane kennis, ervaring en een redelijk stabiele bouwindexatie, is het tussentijds aanpassen van veiligheidseisen een extra onvoorspelbare factor in projecten geworden. We maken onze kostenramingen op basis van projecties, met de kennis van nu. Door de langjarige duur van vastgoedprojecten kan de wereld er in een volgende fase van het project anders uitzien, waardoor de kosten voor veiligheidseisen hoger uitvallen dan we oorspronkelijk konden inschatten.

Wat doen we zelf

Onze invloed op marktspanning is zeer beperkt, maar we kunnen wel transparant zijn over de gevolgen. Dat betekent eerlijk en realistisch zijn over kostenstijgingen en vertragingen.

Ook kunnen we verder investeren in onze relatie met marktpartijen, omdat een goede samenwerking helpt om de uitdagende opgaven waarvoor we samen staan succesvol te realiseren, in deze veranderende markt. Zo werken we de komende jaren in het verder professionaliseren van leveranciersmanagement. Waarbij we als partners naast elkaar staan voor een gezamenlijk doel, op basis van vertrouwen. Marktpartijen waarderen de duurzaamheids-transitie en ons streven naar meer langjarige contracten.

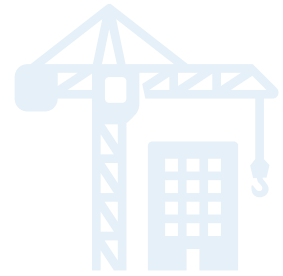
Naast belangrijke indicatoren als klanttevredenheid en medewerkersbetrokkenheid, vinden we het ook belangrijk dat het RVB een goede opdrachtgever is en dat marktpartijen graag voor het RVB werken. De komende jaren zullen we daarom óók sturen op leverancierstevredenheid. Daarbij gaat het vooral om de condities bij het werken voor het RVB, zoals voorspelbaarheid, betrouwbaarheid, het verdelen van risico's, het stellen van duidelijke doelen, transparantie, kwaliteit van de communicatie en het beperken van administratieve lasten.

Door te investeren in langjarige samenwerkingsrelaties, worden we beter in staat om samen met de markt aan beide kanten het risicoprofiel te verlagen. Eerder aan de markt aankondigen welke projecten er aankomen helpt hier ook bij.

Wat hebben we nodig

Van de politiek, beleidsmakers en van onze gebruikers vragen we begrip voor deze marktspanningen en de gevolgen ervan. Ook hebben we strategisch vastgoedbeleid vanuit het Rijk nodig dat rekening houdt met prijsopdrivende factoren en marktspanningen, en dat flexibel genoeg is om adequaat te kunnen reageren op veranderende omstandigheden in de markt. Dat kan bijvoorbeeld door de ruimte te scheppen om anticyclisch te investeren, rekening houdend met de lange termijn blik van het RVB.

Ook kan gedacht worden aan het toepassen van meer flexibiliteit in langere termijn contracten, met looptijden tussen 8 tot 15 jaar, om in te kunnen spelen op aanpassingen tijdens de voorbereiding van projecten en op ontwikkelingen in de markt. Deze flexibiliteit biedt marktpartijen ruimte om ook binnen langer lopende contracten te innoveren. Uiteraard gaat een langere termijn samen met periodieke evaluatiemomenten en duidelijke, tweezijdige exit-regelingen bij ondermaatse prestaties, zodat niet getornd wordt aan de uitgangspunten van de Aanbestedingswet. Hierbij zou het behulpzaam zijn als overheden net als de speciale sectoren (nutsbedrijven, vervoersbedrijven), de ruimte krijgen om raamovereenkomsten af te sluiten met een duur van acht jaar. Dat is nu gemaximeerd tot vier jaar. Een bijkomend voordeel hiervan kan zijn dat de schaarse capaciteit wordt ingezet op de realisatie van opdrachten en in mindere mate op de verwerving ervan.



2. Werkvoorraad, capaciteit en staat van het vastgoed: knellend systeem

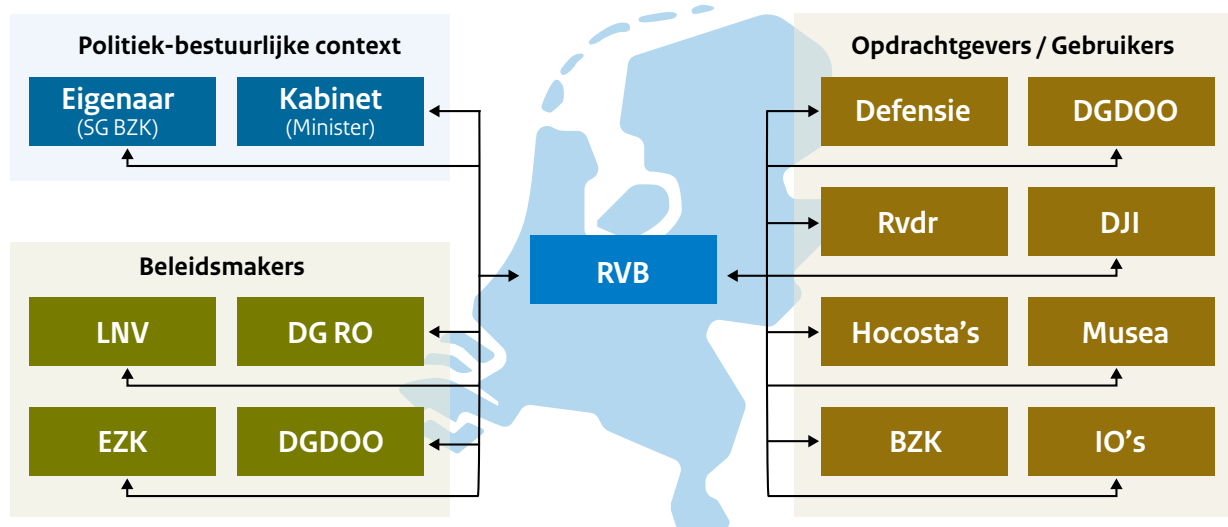
Een groot deel van onze vastgoedportefeuille is hard aan renovatie toe. Op het defensievastgoed is de afgelopen decennia zeer omvangrijk bezuinigd, waardoor nu een grootschalige vernieuwing nodig is, zowel technisch als functioneel. Ook alle justitiële inrichtingen en een aantal gerechtsgebouwen worden gerenoveerd. Dit zijn grote en complexe projecten, wat betekent dat de hoeveelheid werk voor het RVB de komende tien tot vijftien jaar flink zal toenemen. Toch is uitstel in veel gevallen niet meer verantwoord.

Om dit aan te kunnen in een krappe arbeidsmarkt is een adequaat en efficiënt proces nodig, zowel op het gebied van governance als financiering. Voor het beheer, onderhoud en het voldoen aan duurzaamheids- en veiligheidseisen van ons vastgoed zijn wij afhankelijk van keuzes die opdrachtgevers maken. In tijden van financiële krapte kozen onze opdrachtgevers ervoor om beschikbare budgetten te benutten voor hun primaire proces en hun beleidsdoelstellingen, maar in mindere mate voor het vastgoed. Noodzakelijke investeringen in beheer, onderhoud en verduurzaming zijn daardoor uitgesteld.

Het RVB kent meerdere opdrachtgevers die verspreid zijn over meerdere soorten (afspraken)stelsels en categorieën huisvesting⁴, met elk eigen spelregels en een eigen bekostigingssystematiek. Het Rijksvastgoedbedrijf is eigenaar van het rijksvastgoed, met uitzondering van defensievastgoed, en de opdrachtnemer van de projecten. De opdrachtgevers zijn de betalers en daarmee in feite de bepalers. Dat betekent dat investeringen in vastgoed soms kunnen concurreren met beleidsmatige keuzes van de opdrachtgever (een departement of uitvoeringsorganisatie). Wij zijn als eigenaar (en risicohouder) van het rijksvastgoed gebonden aan de keuzes van de opdrachtgever. Door dit systeem kunnen wij niet altijd instaan voor kwalitatief en toekomstbestendig vastgoed, bijvoorbeeld op het gebied van verduurzaming.

Het nemen van beslissingen over de toekomst van de vastgoedportefeuille komt bij opdrachtgevers moeilijk van de grond. Door het ontbreken van deze portefeuillestrategie, worden beslissingen over beheer, onderhoud en verduurzaming uitgesteld. Dat leidt tot een vastgoedportefeuille waarbij structureel beheer, onderhoud en investeringen in vastgoed in het gedrang zijn gekomen. Gebreken moeten incidentgericht worden verholpen.

Figuur 2 Het krachtenveld waarin het RVB opereert in haar huisvestingstaak



⁴ We kennen vier huisvestingsstelsels: kantoren, Defensie, specialties Rijk (gevangenissen, rechtbanken, laboratoria) en bijzondere specialties Rijk (o.a. Hoge Colleges van Staat, paleizen).

Voorbeeld:

Kantorenstelsel

Dat het ook anders kan, laat het kantorenstelsel zien. Dit stelsel betreft de rijkskantoorhuisvesting van alle departementen in heel Nederland. In tegenstelling tot de andere stelsels, vindt in het kantorenstelsel centrale aansturing plaats vanuit BZK (directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie). Departementen hebben een eigen huisvestingsbudget en betalen hieruit een gebruiksvergoeding aan het Rijksvastgoedbedrijf. Doordat de kantorenvorraad groot is ontstaat er een gelijkmatig investeringsniveau. De zeggenschap ligt bij RVB en BZK/DGDOO en klanten krijgen transparant inzicht in financiële gevolgen van een beslissing.

Wat doen we al

Deze problematiek is niet nieuw en met opdrachtgevers bespreken we dit regelmatig. We hebben verschillende maatregelen doorgevoerd om deze problematiek te verminderen en in de toekomst hopelijk te voorkomen. Bijvoorbeeld door af te spreken dat voor regulier beheer en onderhoud niet langer afzonderlijk instemming van de opdrachtgever nodig is. Hierdoor kunnen we actiever het basisniveau van de portefeuille verhogen. We maken een einde aan groot achterstallig onderhoud. En vastgoed dat overtollig is wordt herontwikkeld of stoten we af. Bij nieuwe renovatie- en onderhoudsprojecten eisen we dat aan toekomstbestendige (duurzaamheids)eisen wordt voldaan: we bouwen duurzaam of we bouwen niet. Tegelijkertijd werken we aan het vergroten van onze productie. Door te innoveren, flexibel en modulair te bouwen, te digitaliseren en gebruik te maken van AI om onderhoud te voorspellen. In een krappe arbeidsmarkt proberen we nieuwe collega's te werven en we spannen ons in om die nieuwe mensen te behouden, o.a. door te werken aan aantrekkelijk werkgeverschap.

Wat hebben we nodig

Nu er grotere, complexere en departementsoverstijgende opgaven liggen, is de wijze waarop er binnen het stelsel samengewerkt wordt niet meer houdbaar. Dit vraagt een andere manier van samenwerken en meer sturing vanuit het Rijksvastgoedbedrijf. We willen nog transparanter zijn richting onze klanten en gebruikers over wat we kunnen, wat we doen en wat we niet doen. Besluiten en afspraken moeten duidelijk worden vastgelegd en geïmplementeerd: afspraak is afspraak. Dit zorgt voor begrip en inzicht en het werkt als een herinnering aan onze klanten. Het stelt ons in staat effectiever te sturen. Vastgoedprojecten kosten tijd en geld en dat maken we realistisch inzichtelijk. Een helder afgebakende opdracht aan het begin voorkomt dat deze uitdijt en inefficiënt en tijdrovend wordt. Voor onze opdrachtgevers betekent dit ook wat. Dit heeft gevolgen voor hun budgetten, vanwege aankomende verhoogde uitgaven voor instandhouding en verduurzaming. Dit kan invloed hebben op het geld dat beschikbaar is voor hun primaire proces.



3. Gronden

Wij hebben een grote agrarische grondportefeuille in beheer (ca. 41.000 hectare). Deze gronden verpachten we aan boeren voor (duurzame) landbouw, we zetten het op verzoek van bijvoorbeeld Rijkswaterstaat in om grote infrastructuurprojecten mogelijk te maken, of stellen het beschikbaar voor toekomstige gebiedsontwikkeling. In de praktijk lopen we tegen een aantal knelpunten aan.

Onze portefeuille agrarische gronden is voor een beperkt deel beschikbaar als zogeheten compensatiegrond, waarmee we agrarische bedrijven kunnen verplaatsen als deze op de niet op de oorspronkelijke locatie kan blijven. Deze agrarische compensatiegronden zijn de afgelopen jaren voornamelijk ingezet voor de realisatie van de gebiedsontwikkeling Almere-Oosterwold en voor de verbreding de rivieren. We zien veel behoefte, ook bij andere overheden, om deze compensatiegronden breder in te zetten voor maatschappelijke doelen, zoals woningbouw, huisvesting van aandachts-groepen, hernieuwbare energie en verduurzaming van de landbouw. Maar ook voor natuurontwikkeling, bijvoorbeeld voor provincies die nu bezig zijn met het realiseren van de doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. De kansen hiervoor worden momenteel onvoldoende benut. Dit komt onder andere doordat van de totale agrarische portefeuille slechts een klein deel inzetbaar is voor dit doel, namelijk alleen geliberaliseerde pachtgronden. Daarnaast hebben we niet de mogelijkheid om gronden te verwerven om onze grondpositie kwantitatief op peil te houden en te zorgen voor een areaal met voldoende samenhang, om het daadwerkelijk voor bedrijfsverplaatsingen in te kunnen zetten. De slinkende portefeuille (zie figuur 2) beperkt onze flexibiliteit en effectiviteit, waardoor we regie en speelruimte verliezen.

Ook zien we in onze rol als beheerder van de grondportefeuille dat de bodemkwaliteit van onze gronden achteruit gaat, bijvoorbeeld door gebruik van bepaalde pesticiden zoals glyfosaat. Doordat een groot deel van onze gronden in het verleden is uitgegeven in reguliere pacht, kunnen maar beperkt sturen op de bodemkwaliteit. Op basis van de Pachtwet kunnen we aan langlopende contracten op basis van reguliere pacht geen extra voorwaarden meer verbinden.

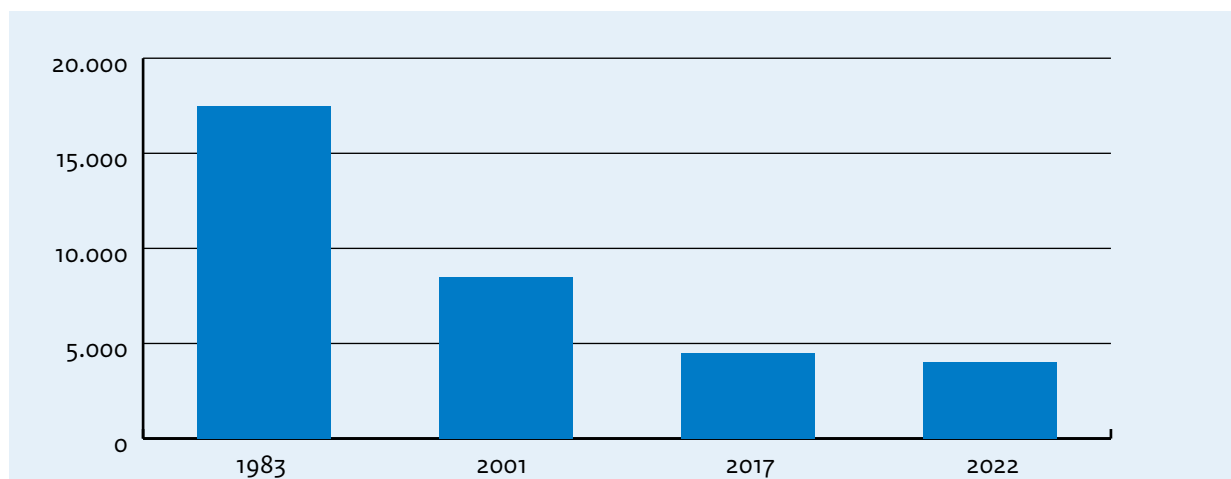
Wat doen we al

Als gronden vrijkomen van reguliere pacht, iets dat zelden gebeurt, geven we die daarna alleen nog uit in de vorm van geliberaliseerde pacht. Daarbij stellen we voorwaarden aan het gebruik van de grond om ervoor te zorgen dat de bodemkwaliteit op zijn minst in stand blijft.

Ook handhaven we strenger op illegale onderverpachting, waardoor we oneerlijke concurrentie voorkomen. En de onderverpachte gronden komen vervolgens weer beschikbaar om uit te geven in geliberaliseerde pacht.

We voeren gesprekken met onze beleidsopdrachtgevers om een verwervingsstrategie met financiering te ontwikkelen, waarmee we onze voorraad op peil kunnen houden. Randvoorwaarden hiervoor zijn dat deze verwerving geen prijsopdrijvend effect heeft en niet leidt tot concurrentie met andere overheden. Een concreet voorbeeld waarbij we dit zouden kunnen toepassen is het aankopen van erfpachtrechten.

Figuur 3 Afname bezit agrarische grond van de Staat (in hectare).



Wat hebben we nodig

Een beleid en prioriteiten op hoofdlijnen vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zou ons helpen om met onze grondportefeuille meer bij te dragen aan maatschappelijke en ruimtelijke opgaven. Een duidelijk kader zorgt ervoor dat we niet op basis van individuele gevallen hoeven te vragen om beleid en het geeft ons de ruimte om voortvarend aan de slag te gaan op basis van een duidelijke opdracht, voldoende financiën en extra capaciteit. Desgewenst kunnen we beleid hiermee helpen door met een voorstel voor proces en aanpak te komen, ingegeven vanuit de ervaringen met onze huidige processen en aanpak in de uitvoering.

We kunnen dan meer doen:

1. We kunnen bestaande rijksgronden vrijspelen, bijvoorbeeld door pachters actief te benaderen en uit te kopen en door erfpachtrechten terug te kopen. Hierdoor kunnen we deze gronden inbrengen in gebiedsprocessen en zelf ook meehelpen bij de ontwikkelingsplannen daarvoor;
2. We kunnen het areaal compensatiegronden op peil houden, zodat we het Rijk en andere overheden kunnen helpen met verplaatsingen. Dit kunnen we deels doen door dezelfde acties als genoemd onder 1 en deels door ons op de markt te begeven;
3. We kunnen grond door middel van geliberaliseerde pacht uitgeven, waarbij meer gestuurd kan worden op zaken als verbetering van water- en bodemkwaliteit en het vergroten van biodiversiteit.

Tot slot

Met deze eerste Stand van de Uitvoering van het Rijksvastgoedbedrijf heeft u op hoofdlijnen inzicht gekregen in de voornaamste knelpunten waarmee onze organisatie te maken heeft. In de enorme verscheidenheid aan werkzaamheden en projecten die we uitvoeren gaat veel goed. Tegelijkertijd erkennen we de uitdagingen die er óók zijn op het gebied van marktspanning, het knellende systeem en het strategisch inzetten van gronden.

We zullen ons blijven inzetten voor een duurzamere, veiligere, en mooiere leefomgeving, en we gaan transparant en proactief te werk om deze uitdagingen het hoofd te bieden. Samen met opdrachtgevers, gebruikers, marktpartijen en andere stakeholders zullen we blijven werken aan innovatieve oplossingen en Rijksbrede afspraken om te bouwen aan de toekomst van Nederland.

We blijven graag met burgers en ondernemingen, met onze opdrachtgevers en met de Tweede Kamer in gesprek over deze Stand van de Uitvoering.

Dit is een publicatie van het Rijksvastgoedbedrijf

Januari 2024

www.rijksvastgoedbedrijf.nl