



Rijksorganisatie voor Ontwikkeling,  
Digitalisering en Innovatie  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Evaluatie Rijkshuisvestingsstelsel 2025 Deel B: Specialties



# Colofon

## Auteur

Rijksorganisatie voor Ontwikkeling, Digitalisering en Innovatie | Rijksconsultants

## Versiebeheer

| Versie | Status                | Datum      | Auteurs | Wijzigingen t.o.v. vorige versie                                        |
|--------|-----------------------|------------|---------|-------------------------------------------------------------------------|
| 0.9    | Concept               | 24-11-2025 | Team    | Stuurgroepversie                                                        |
| 0.99   | Definitief<br>Concept | 15-12-2025 | Team    | Versie t.b.v. decharge. Revisies<br>n.a.v. reacties stuurgroep verwerkt |
| 1.0    | Definitief            | 21-01-2026 | Team    | Laatste reacties stuurgroep verwerkt                                    |
| 1.1    | Definitief            | 20-02-2026 | Team    | Publicatieversie                                                        |

Definitief

## Voorwoord

Dit rapport betreft de evaluatie van het Rijkshuisvestingsstelsel (RHS) voor specialties en geeft invulling aan de evaluatie zoals toegezegd in het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel specialties. Het rapport vormt een vervolg op de eerdere evaluatie (2016 – 2020) van het specialtystelsel. In deze evaluatie zijn de reeksen voor de periode 2021 – 2025 zoveel en waar mogelijk doorgetrokken om een doorlopend overzicht te krijgen van de afgelopen tien jaar.

Net zoals bij de vorige evaluatie is dit rapport gelijktijdig geschreven en opgeleverd met een evaluatie over het rijkshuisvestingsstelsel kantoren. De twee rapporten in samenhang geven inzicht in de huidige stand van zaken van het RHS.

### Dankwoord

Naast alle geïnterviewden en deelnemers aan de (reflectie)sessies die ons hebben verrijkt met hun kennis en ervaring, willen we in het bijzonder het secretariaat bedanken die de logistiek heeft verzorgd rondom de vijftig interviews en de planning van de diverse reflectiesessies. Daarnaast bedanken wij onze contactpersonen bij DGDOO en het RVB voor het vullen van de uitgebreide documentenlijst en het verzamelen en genereren van de cijferreeksen. En we bedanken de leden van de stuurgroep voor de begeleiding bij het totstandkomen van het rapport en de constructieve bijdragen bij het doornemen van de bevindingen en de terugkoppeling op het conceptrapport.

### Leeswijzer

Na het voorwoord volgt een managementsamenvatting en daarna een inleiding waarin de onderzoeksvraag en de aanpak worden toegelicht. In hoofdstuk 2 wordt de context geschetst. Deels van het rijkshuisvestingsstelsel in zijn geheel, deels specifiek van het specialtystelsel. Vervolgens komen in de daaropvolgende hoofdstukken de onderzoeksvragen aan bod. In hoofdstuk 3 gaat het rapport in op samenwerking en gedeeld eigenaarschap. Hoofdstuk 4 gaat in op financiering en beleid en de mate waarin de financieringsmethodieken en de beleidsregels bijdragen aan de werking van het stelsel. Hoofdstuk 5 kijkt naar de governance en de mate waarin voldoende scherp is in de verschillende rollen in het stelsel, hoe die worden ingevuld en hoe dit zich verhoudt tot de bedoeling en werking van het stelsel. In hoofdstuk 6 wordt ingezoomd op de informatievoorziening. Tenslotte geeft hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen weer.

# Inhoudsopgave

|                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------|----|
| Voorwoord                                                         | 3  |
| Managementsamenvatting                                            | 6  |
| 1. Inleiding                                                      | 12 |
| 1.1 Achtergrond                                                   | 12 |
| 1.2 Doel van de evaluatie                                         | 12 |
| 1.3 Vraagstelling                                                 | 12 |
| 1.4 Resultaat en afbakening                                       | 14 |
| 1.5 Aanpak en werkwijze                                           | 14 |
| 2. Context (deels RHS-BREED)                                      | 16 |
| 2.1 Het rijkshuisvestingsstelsel (deels RHS-BREED)                | 16 |
| 2.2 Het Specialtystelsel                                          | 21 |
| 2.3 Ontwikkelingen tussen 2021-2025                               | 25 |
| 2.4 Resumé                                                        | 28 |
| 3. Samenwerking en gedeeld eigenaarschap                          | 30 |
| 3.1 Samenwerking staat onder druk                                 | 30 |
| 3.2 Noodzaak van de autonomie van de specialty                    | 31 |
| 3.3 Ontbreken van rijksbrede sturing                              | 32 |
| 3.4 Opdrachtgever- en opdrachtnemerschap in het specialtystelsel  | 33 |
| 3.5 Koppelen van individuele doelen aan stelselambities           | 34 |
| 3.6 Resumé                                                        | 35 |
| 4. Financiering en Beleid                                         | 37 |
| 4.1 Regelgeving in de financiering                                | 37 |
| 4.2 Knelpunten die volgen uit de huidige financieringswijze       | 40 |
| 4.3 Perverse prikkels en bypasses                                 | 41 |
| 4.4 Rollen en samenwerking rondom de financiering                 | 42 |
| 4.5 Voorspelbaarheid                                              | 43 |
| 4.6 Resumé                                                        | 43 |
| 5. Governance en rollen in het stelsel (inclusief platform)       | 45 |
| 5.1 Solidariteit, Collectiviteit en bestuurlijke driehoeken       | 45 |
| 5.2 Overleggremia                                                 | 47 |
| 5.3 Specialtyplatform                                             | 49 |
| 5.4 Strategische visie                                            | 50 |
| 5.5 Resumé                                                        | 51 |
| 6. Informatievoorziening                                          | 53 |
| 6.1 Kwetsbare informatievoorziening en stuurinformatie            | 53 |
| 6.2 Informatievoorziening als stuurinformatie voor besluitvorming | 54 |
| 6.3 Resumé                                                        | 59 |

|                                                                     |                             |    |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------|----|
| 7.                                                                  | Conclusies en Aanbevelingen | 61 |
| 7.1                                                                 | Evaluatie 2025              | 61 |
| 7.2                                                                 | Conclusie                   | 63 |
| 7.3                                                                 | Aanbevelingen               | 63 |
| Bijlage 1: Aanpak en werkwijze                                      |                             | 68 |
| Bijlage 2: Tabellen en figuren                                      |                             | 73 |
| Bijlage 3: Afkortingen                                              |                             | 74 |
| Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen en documenten                      |                             | 76 |
| Bijlage 5: Lijst van gesprekspartners, reflectiesessies, stuurgroep |                             | 78 |

Definitief

## Managementsamenvatting

Het rijkshuisvestingsstelsel is onderzocht op doelmatigheid en doeltreffendheid van twee deelstelsels. Dit naar aanleiding van de afspraak die bij oprichting van het stelsel is gemaakt om het stelsel eens in de vijf jaar te evalueren op genoemde punten.

Het rijkshuisvestingsstelsel regelt de interne verhoudingen van het onroerend goed binnen de overheid; wie betaalt, wie bepaalt, wie doet wat en wie draagt welke risico's. Het stelsel bevat vier deelstelsels: rijkskantoren, specialties, Defensie en bijzondere specialties. In deze evaluatie ligt, net als de vorige beleidsevaluatie, de focus op twee deelstelsels, voor rijkskantoren en specialties. Dit deel, onderdeel B, gaat over het specialtystelsel.

Onderzoekers hebben gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden die zowel kwantitatief als kwalitatief zijn. Via documentenstudie zijn beleidskaders, besluiten en eerdere evaluaties betrokken. Interviews met 46 betrokkenen geven inzicht in de feitelijke werking van het stelsel. Voor de evaluatie zijn in de opdracht de volgende doelen geformuleerd:

1. In kaart brengen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beide deelstelsels
2. Formuleren van verbetervoorstellen voor de toekomst.

Daarbij stond de volgende onderzoeksvraag voor het specialtystelsel centraal:

- In hoeverre draagt het specialtystelsel bij aan een effectieve, voorspelbare en samenhangende uitvoering van beheer en ontwikkeling van specialtyvoorzieningen, gegeven de autonomie van stakeholders, de inrichting van het platform, de financiering, en de informatievoorziening?

Met daarbij de volgende deelvragen:

- Hoe verloopt de samenwerking en het gedeeld eigenaarschap?
- Hoe draagt de financiering bij aan de werking van het stelsel en in hoeverre sluiten financieringsmethodieken aan op beleid en regelgeving?
- Hoe draagt het specialtyplatform bij aan de werking van het stelsel?
- In hoeverre is er voldoende scherpheid in de verschillende rollen die de stakeholders in het stelsel hebben?
- In welke mate is invulling gegeven aan de informatievoorziening als randvoorwaarde voor de werking van het stelsel?

## Doelmatigheid en doeltreffendheid

De evaluatie laat zien dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het specialtystelsel in de periode 2021–2025 zijn verslechterd ten opzichte van de vorige evaluatie. Hoewel enkele onderdelen van het stelsel volgens ontwerp functioneren—zoals de beprijzingsmethodiek, het werken met SPC's en het jaarlijks vaststellen van jaaropdrachten—blijft het geheel van het stelsel onvoldoende functioneren om de beoogde effecten te realiseren. De conclusies ten aanzien van doelmatigheid en doeltreffendheid gaan over het stelsel en nadrukkelijk niet over de individuele specialties, de specialty-houders en de SPC's.

### Systemische samenhang

De evaluatie benoemt meerdere weeffouten die sinds de start in het stelsel zitten en de prestaties structureel beperken:

- de werking van de begrotingssystematiek en agentschapsregels,
- onduidelijke of onvoldoende harde stelselregie door DGDOO,
- sturing op verschillende tafels zonder gezamenlijke prioriteiten,
- een governance die te operationeel is om strategische knelpunten op te lossen.

Deze factoren versterken elkaar en houden het stelsel in een cyclisch patroon van onvoorspelbaarheid en achterstallige investeringen.

### Conclusie

De evaluatie concludeert dat het specialtystelsel momenteel onvoldoende doelmatig én onvoldoende doeltreffend functioneert. De autonomie van individuele SPC's, schaarste in middelen en capaciteit, en het ontbreken van rijksbrede sturing leiden ertoe dat:

- de staat van het vastgoed achteruitgaat,
- kosten toenemen,
- strategische opgaven onvoldoende worden opgepakt, en
- het stelsel niet levert wat het zou moeten leveren.

Een fundamenteel pakket aan maatregelen is nodig om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verbeteren, gericht op meerjarige financiële stabiliteit, versterking van centrale sturing, betere informatievoorziening en meer standaardisering binnen en tussen specialties.

## Herijking van ontwerp en doelen van het specialtystelsel

Uit de evaluatie blijkt dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het specialtystelsel in de periode 2021–2025 verder zijn afgenomen. Deze achteruitgang is niet uitsluitend het gevolg van uitvoeringstechnische of organisatorische factoren, maar hangt direct samen met het **oorspronkelijke ontwerp van het stelsel** en de **doelen die in 2016 zijn geformuleerd**. De uitgangspunten van het specialtystelsel – zoals vergaande autonomie van SPC's, een decentrale sturingsfilosofie en een beprijzingsmethodiek gebaseerd op werkelijke kosten – sluiten in toenemende mate **niet meer aan** bij de huidige opgaven en de verwachtingen die aan het stelsel worden gesteld.

De onderzoekers concluderen dan ook dat het, naast het doorvoeren van gerichte verbetermaatregelen, nodig is om het specialtystelsel **opnieuw te doordenken**. Dit houdt in dat zowel de doelen als het ontwerp opnieuw tegen elkaar moeten worden afgezet, waarbij de volgende uitgangspunten richtinggevend kunnen zijn:

1. Het versterken van **collectieve strategische sturing**, binnen kaders die recht doen aan de eisen van het primair proces;
2. Het borgen van **meerjarige financiële stabiliteit** en investeringsruimte;
3. Het toepassen van **standaardisatie** waar dit functioneel mogelijk en doelmatig is;
4. Het inrichten van een **structurele informatievoorziening op stelselniveau**;
5. Het scherp formuleren van **rollen, verantwoordelijkheden en escalatielijnen**;
6. Het instellen van een gremium waarin **op stelselniveau strategische keuzes** kunnen worden voorbereid en genomen.

Om de volledige herijking zoals hierboven beschreven te doorleven is als eerste en belangrijkste nodig om het gesprek te voeren op het juiste niveau, met de juiste aandacht, op basis van de juiste informatie en vanuit heldere rollen en verantwoordelijkheden. Het doel hiervan is te komen tot een gedeeld beeld van hoe het stelsel gewijzigd kan worden en goed kan werken voor alle spelers. De beleidsreactie op dit rapport kan hiervoor een aanzet geven.

Daarnaast komen vanuit de gehouden interviews en vanuit het doornemen van alle documenten de volgende concrete stappen naar voren die hieronder per richtinggevend uitgangspunt zijn weergegeven:

1. Het versterken van **collectieve strategische sturing**, binnen kaders die recht doen aan de eisen van het primair proces:
  - a. Geef vanuit beleidsoptiek een steviger stelselkader mee. Aan zowel het RVB als aan de specialties:
    - i. Wettelijke eisen en rijksbrede kaders
    - ii. Standaardisering
    - iii. Financiële robuustheid door meerjarigheid / voorspelbaarheid
  - b. Bespreek stelselvraagstukken op het juiste niveau, op de juiste tafel en maak inzichtelijk welke consequenties verbonden zijn aan welke keuzes.
2. Het borgen van **meerjarige financiële stabiliteit** en investeringsruimte:
  - a. Verken financiële alternatieven. Het huidige stelsel gaat uit van de aanname dat meerjarige financiële reserveringen worden gedaan en dat dat ook mogelijk is. Een verkenning van financiële alternatieven die zowel goed werken voor de SPC's als het RVB en de IRF is hierin noodzakelijk. Bijvoorbeeld door een begrotingsartikel voor huisvesting te creëren waardoor het geld 'gereserveerd' blijft voor waar het voor bedoeld is en niet, of aanzienlijk minder, beïnvloed wordt door politieke keuzes.
  - b. Verken vanuit DGDOO met de SPC's en de DFEZ-en van de departementen en het RVB de doorwerking van de nieuwe agentschapsregels op het specialtystelsel.
  - c. Benut de verzakelijking die 'De Koers' van het RVB nu heeft ingezet – alleen opdrachten uitvoeren (RVB) wanneer er geld is vanuit de SPC – om het probleem (geen geld) op de juiste tafel neer te leggen (eventueel via uitvoeringstoetsen) en op die manier zichtbaar te maken wat consequenties zijn van politieke keuzes.
  - d. Houd in het (te herijken) ontwerp van het stelsel rekening met financiering van SPC-overstijgende vraagstukken die op gebiedsniveau of landelijk niveau opgelost moeten worden. Dit soort vraagstukken kunnen niet per individuele SPC gefinancierd worden.
3. Het toepassen van **standaardisatie** waar dit functioneel mogelijk en doelmatig is:
  - a. Zoek binnen een SPC, of binnen een dwarsdoorsnede met veel raakvlakken, naar mogelijkheden om te standaardiseren binnen het specialtystelsel
  - b. Standaardiseer zoveel mogelijk binnen een grote SPC. Wanneer de twee grootste SPC's dit doen binnen hun eigen SPC, kunnen de overige SPC's dit mogelijk (meer) in overleg met elkaar doen. Kijk wat andere SPC's van deze standaardisatie kunnen leren en voer de werkbare elementen op grotere schaal door. Voor de betreffende SPC, of binnen een SPC voor dezelfde soort specialties, wordt de norm 'comply of

explain'. Werk op deze manier gaandeweg naar steeds meer standaardisatie toe.

4. Het inrichten van een **structurele informatievoorziening op stelselniveau:**

- a. Actualiseer en formaliseer wijzigingen in het vaststellingsbesluit. Zorg voor actuele communicatiemiddelen op stelselniveau. Zodat duidelijk wordt welke informatie geldt en daar strakker op gestuurd kan worden.
- b. Werk toe naar een structurele set aan informatievoorziening op het juiste aggregatieniveau op basis waarvan organisaties (RVB, SPC's) kunnen sturen. Investeer in het goed op orde krijgen hiervan en in het tijdig voorzien van deze informatie zodat het voor alle partijen relevant is. Accepteer niet langer dat tijdige en juiste stuurinformatie ontbreekt. Door actief te werken aan het op orde krijgen van het tijdig verstrekken van de juiste stuurinformatie worden alle spelers binnen het RHS in staat gesteld te sturen op wat nodig is om het stelsel doelmatiger en doeltreffender te maken.
- c. Onderbouw cijfermatig de negatieve consequenties van de weeffouten, met name van de effecten (kosten) van het niet investeren en op laten lopen van achterstallig onderhoud t.b.v. de instandhouding. Zodat het probleem zichtbaar wordt.
- d. Maak de beweging van het werken met jaaropdrachten en MOIP's op pandniveau naar stelselniveau. Waardoor het mogelijk is een meer strategische koers te varen.

5. Het scherp formuleren van **rollen, verantwoordelijkheden en escalatielijnen:**

- a. DGDOO heeft als stelselregisseur een rol om te initiëren maar ook bij te sturen wanneer het collectief belang risico loopt. Wijs aan welke strategische vraagstukken of SPC-overstijgende projecten op gebiedsniveau nu van belang zijn om gezamenlijk aan te pakken in het specialtystelsel. Stel kaders die als harde ondergrens dienen waarbinnen de SPC haar eigen autonomie heeft. Deze zijn nu vaak te vrijblijvend en er is niemand die daarop stuurt. Deze rol is onderbelicht gebleven in de afgelopen periode en is zeer relevant voor de werking van het stelsel als stelsel.
- b. Zorg dat inspectierapporten over de staat van onderhoud van een pand niet alleen bij de pandeigenaar (RVB) terecht komen maar ook bij de SPC die het vervolgens bestuurlijk verder moet oppakken. Deze 'prikkel' moet een directie weg vinden naar de tafel waar de politieke afwegingen worden gemaakt.

6. Het instellen van een gremium waarin **strategische keuzes op stelselniveau** kunnen worden voorbereid en genomen:
- a. Een gremium waarin op stelselniveau strategische onderwerpen m.b.t. het huisvestingsstelsel besproken kunnen worden ontbreekt. Stel dat in. Mogelijk via het ICBR. Als dat niet voldoet of mogelijk is, is een apart gremium nodig. De urgentie van de problematiek komt nu vaak niet op de juiste tafel terecht.
  - b. Bespreek met soortgelijke specialties wat de gezamenlijke wensen zijn voor panden en wat daarvan gestandaardiseerd kan worden. Gebruik hier het specialtyplatform voor. Laat het specialtyplatform als vooroverleg dienen voor het SPC overstijgend (nieuwe) gremium. Ontwikkel het specialtyplatform door van operationele uitwisseling naar het agenderen en voorbespreken van strategische onderwerpen.

Een herijking is nodig om het specialtystelsel toekomstbestendig te maken en om te zorgen dat het stelsel daadwerkelijk kan bijdragen aan doelmatige en doeltreffende huisvesting van specialties, in lijn met de ambities van het Rijk en de maatschappelijke opgaven waarvoor de SPC's staan.

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Per 1 januari 2016 is het vernieuwde Rijkshuisvestingsstelsel voor kantoren ingegaan. Per 1 januari 2017 is het Rijkshuisvestingsstelsel voor specialties ingegaan. Bij de inwerkingtreding van het Rijkshuisvestingsstelsel (RHS) is regelmatige evaluatie toegezegd. Na de uitgebreide vijfjaarlijkse evaluatie in 2020/2021 is het nu opnieuw tijd om het Rijkshuisvestingsstelsel te evalueren. Evalueren van beleid is onmisbaar en heeft twee hoofddoelen. Het eerste is om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer. Er dient antwoord op de vraag te worden gegeven: hoe heeft het beleid gewerkt? Daarnaast worden evaluaties ingezet om te leren van de praktijk en beleid te verbeteren.

De Rijkshuisvesting bevat vier deelstelsels: rijkskantoren, specialties, Defensie en bijzondere specialties. In deze evaluatie ligt, net als bij de vorige beleidsevaluatie, de focus op twee deelstelsels, voor rijkskantoren en specialties.

## 1.2 Doel van de evaluatie

Het doel van de evaluatie is het opmaken van de stand van zaken, waarbij het onderzoeksteam terugkijkt naar het verleden alsook lering trekt voor de toekomst. De evaluatie is geen advies voor de herinrichting van het stelsel. Daarbij kijkt het onderzoeksteam naar:

- Activiteiten en de praktijk van RHS in de afgelopen jaren.
- De huidige activiteiten en praktijk, wat zicht geeft op de actuele kwesties en vraagstukken.
- De vragen en uitdagingen in de toekomst voor de korte en lange termijn.
- In hoeverre het solidariteitsprincipe en gedeelde verantwoordelijkheid tussen ministeries leidend is.
- Welke mogelijkheden tot verdere kruisbestuiving tussen de twee deelstelsels van het RHS er zijn.

## 1.3 Vraagstelling

In de notitie van DGDOO/IFHR over de evaluatie die besproken is in de ICHF, zijn de volgende doelen geformuleerd voor de evaluatie:

- 1) *In kaart brengen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beide deelsystemen*
- 2) *Formuleren van verbetervoorstellen voor de toekomst.*

Vervolgens zijn voor het rijkskantoren- en specialtysysteem deelvragen geformuleerd.

De onderzoekers willen een onderscheid maken tussen de hoofdvraag voor het rijkshuisvestingsstelsel kantoren en het specialtysysteem. De aard van de deelvragen is namelijk anders.

### **Specialtysysteem**

De deelvragen voor het specialtysysteem richten zich meer op de samenwerking, rollen, financiering, het specialtyplatform en informatievoorziening. De oorspronkelijke hoofdvraag is iets explicieter gemaakt in relatie tot de thema's:

#### *Hoofdvraag Specialties:*

"In hoeverre draagt het specialtysysteem bij aan een effectieve, voorspelbare en samenhangende uitvoering van beheer en ontwikkeling van specialty-voorzieningen, gegeven de autonomie van stakeholders, de inrichting van het platform, de financiering, en de informatievoorziening?"

Deze hoofdvraag sluit aan op de volgende thema's en deelvragen:

#### *Samenwerking en gedeeld eigenaarschap*

- Vraag 1: In hoeverre wordt er door stakeholders samengewerkt vanuit de eigen autonomie? In hoeverre wordt de urgentie hiervoor gevoeld en wordt gedeelde problematiek besproken? Welke ontwikkelingen zijn hierin zichtbaar sinds de vorige evaluatie?

#### *Financiering en aansluiting op beleid en regelgeving*

- Vraag 2: In hoeverre dragen de financieringsmethodieken bij aan de werking van het stelsel? In hoeverre wordt rekening gehouden met financiering van (langdurig) onderhoud, voorspelbaarheid, ambities van het kabinet en besluitvorming, wet- en regelgeving vanuit het Rijk en Europa?

#### *Functioneren van het platform*

- Vraag 3: In hoeverre draagt het specialtyplatform bij aan de werking van het stelsel? Op welke manier is dit georganiseerd en vindt de beoogde ontwikkeling plaats van operationeel naar strategisch niveau? In hoeverre zijn de wederzijdse verwachtingen van deelnemers helder?

#### *Helderheid van rollen*

- Vraag 4: In hoeverre is er voldoende scherpheid in de verschillende rollen die stakeholders in het stelsel hebben? Welke rollen zijn er en hoe is dit vastgelegd (denk aan opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar)? Hoe worden de verschillende rollen ingevuld in de praktijk en hoe verhoudt zich dit tot de bedoeling en werking van het stelsel?

#### *Informatievoorziening*

- Vraag 5: in welke mate is invulling gegeven aan de informatievoorziening als randvoorwaarde voor de werking van het stelsel?

## 1.4 Resultaat en afbakening

### **Te bereiken resultaat**

Op basis van aangereikte documentatie en interviews willen we uitspraken doen over de afzonderlijke thema's, gestelde vragen maar ook over de samenhang en integraliteit van het gevoerde huisvestingsbeleid. Het resultaat is het opleveren van twee adviesrapporten (rijkskantoren en specialties) met feitenrelaas, analyse en aanbevelingen waarmee de onderzoeksvragen worden beantwoord.

### **Afbakening**

Op basis van het adviesrapport kan het gesprek over de aanpassing en aanscherping gevoerd worden van het Rijkshuisvestingsstelsel. Dit gesprek over de aanbevelingen en de volgende stap kan met Dialoogtafels ondersteund worden vanuit Rijksconsultants. Dit is geen onderdeel van deze opdracht, maar een eventuele vervolgoopdracht.

De deelstelsels Defensie en bijzondere specialties vallen niet onder de stelselverantwoordelijkheid van DGDOO en worden daarom niet meegenomen in de evaluatie.

Een beleidsreactie op het onderzoek en de interdepartementale afstemming (t/m MR) en de bespreking in de Tweede kamer zijn geen onderdeel van de opdracht.

De periode waarop de evaluatie betrekking heeft is aansluitend op de vorige evaluatie: 1 juli 2020-1 juli 2025.

## 1.5 Aanpak en werkwijze

De aanpak van de evaluatie richt zich op het verbinden van de verschillende thema's tot één samenhangend beeld van de werking van het

Rijkshuisvestingsstelsel voor Specialties. Daarbij is zowel de inhoudelijke als methodologische samenhang tussen de deelvragen en de hoofdvraag geborgd.

#### *Inhoudelijke samenhang*

De deelvragen belichten elk een afzonderlijk aspect van het stelsel, maar krijgen betekenis in hun onderlinge verband:

- De doelen vormen de beleidsmatige en planmatige kern van het stelsel.
- De governance en de rollen en verantwoordelijkheden bepalen de bestuurlijke werking.
- De financieringsmethodiek en de informatievoorziening maken sturing op doelmatigheid mogelijk.
- Het samenwerken brengt deze elementen samen in de uitvoering.

Door deze perspectieven in samenhang te analyseren, ontstaat inzicht in hoe het stelsel functioneert als geheel en in hoeverre het aansluit bij zowel de Specialty-brede als SPC-specifieke behoefte aan meerjarige voorspelbaarheid in capaciteit en financiering voor onderhoud en investeringen.

#### *Methodologische samenhang*

Het onderzoek combineert kwantitatieve en kwalitatieve methoden. De documentstudie brengt beleidskaders, besluiten en eerdere evaluaties in kaart, terwijl interviews met betrokken actoren inzicht geven in de feitelijke werking van het stelsel. De analyse is opgebouwd langs de hoofdvraag, waarbij per deelvraag wordt gekeken naar:

- de onderliggende mechanismen (structuur, governance, financiering);
- de ervaren werking in de praktijk (proces, samenwerking, rollen);
- de zichtbare resultaten (doelmatigheid, doeltreffendheid, toekomstbestendigheid).

Door deze drie niveaus in de analyse te verbinden, wordt de samenhang tussen beleid, uitvoering en effecten zichtbaar. Dit maakt het mogelijk om niet alleen afzonderlijke verbeterpunten te formuleren, maar ook systemische patronen te duiden die bepalend zijn voor de verdere ontwikkeling van het Rijkshuisvestingsstelsel (zie ook de nadere toelichting in bijlage 1).

## 2. Context (deels RHS-BREED)

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 2.1 beknopt het rijkshuisvestingsstelsel beschreven, dat de basis is voor zowel het specialtystelsel als het rijkshuisvestingsstelsel kantoren. Vervolgens worden in paragraaf 2.2 de hoofdpunten bij de inrichting van het specialtystelsel benoemd. Daarna worden in paragraaf 2.3 de ontwikkelingen in het specialtystelsel in de jaren 2020-2025 beschreven aan de hand van een tijdlijn en de huidige stand van zaken.

### 2.1 Het rijkshuisvestingsstelsel

Het RHS regelt de interne verhoudingen van het onroerend goed binnen de overheid; wie betaalt, wie bepaalt, wie doet wat en wie draagt welke risico's. Het RHS is in 2016 vernieuwd naar aanleiding van de conclusies uit de evaluatie uit 2010 van een eerder stelsel. Uit de evaluatie van het oude stelsel kwamen vier verbeterpunten naar voren (bron: Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel Specialties):

- De keuzevrijheid voor de invulling van huisvestingswensen lag vrijwel volledig bij de departementen. Prikkels tot doelmatigheid op bovendepartementaal niveau waren onvoldoende belegd.
- Er was geen vanzelfsprekende wijze om collectieve belangen zoals leegstandsmanagement en kostenreductie te behartigen.
- Er gold een prijs per pand, dit leverde een variëteit aan prijsstelling op met een grote administratieve last. Alle financiële risico's van huisvesting lagen bovendien bij de departementen, omdat kosten één-op-één doorberekend werden.
- Het vele overleg tussen opdrachtgevers en de Rijksgebouwendienst over specifieke klantwensen zorgde aan beide zijden voor hoge uitvoeringskosten.

#### **Doelstellingen, uitgangspunten en randvoorwaarden**

In het RHS van 2016 zijn de volgende doelen geformuleerd voor het stelsel als geheel:

- Het concernbelang van het rijk staat voorop;
- Doelmatigheidsprikkels worden versterkt,
- Bestuurlijke en administratieve vereenvoudiging;
- Evenwichtiger risicoverdeling.

Hoewel het strikt gezien geen onderdeel is van het stelsel is het de wens vanuit de Tweede Kamer dat rekening gehouden zou worden met de effecten op de krimpgebieden en anticipeergebieden, en gerapporteerd zou worden over de effecten in de regio. Deze politieke wens gaat breder dan alleen rijkskantoren. Met name bij het opstellen van de masterplannen gaat de belangstelling van de Tweede Kamer uit naar de werkgelegenheidsaspecten en meer in het algemeen naar de ontwikkeling van rijkswerkgelegenheid in diverse provincies.<sup>1</sup>

### Stelselinrichting

Het RHS kent vier deelstelsels:

- Rijkskantoren
- Specialties Rijksoverheid
- Bijzondere specialties Rijk
- Defensie

De deelstelsels verschillen in eigendom, type panden en risicoverdeling.



Figuur 1: Deelstelsels Rijkshuisvesting

### Omvang rijksvastgoedportefeuille

Binnen het RHS wordt de omvang van de vastgoedportefeuille uitgedrukt in Bruto Vloeroppervlak (BVO). Het BVO wordt als basis gebruikt om te sturen op leegstand, frictieruimte, nieuwbouw, renovatie, beheer, onderhoud en afstoot van de panden.

| Omvang m2 BVO x1000 | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Rijkskantoren       | 2.047 | 2.021 | 2.030 | 2.103 | 2.084 | 2.076 |
| Specialties         | 2.362 | 2.207 | 2.299 | 2.202 | 2.225 | 2.224 |

Tabel 1: Ontwikkeling Omvang in m2 BVO x 1000 Omvang RHS (Bron: JBR 2024)

<sup>1</sup> Bron: Vergaderstuk 2011-2012 31490 Vernieuwing van de Rijksdienst d.d. 11 november 2011

Het totaal aantal vierkante meters BVO voor rijkskantoren en specialties is tussen 2020 en 2024 bijna hetzelfde gebleven, terwijl het aantal rijksmedewerkers met meer dan 20% procent toenam.

### Gebruiksvergoeding

De totale kosten voor het rijkshuisvestingsstelsel kantoren bedragen in 2024 536 miljoen en voor het specialtystelsel 410 miljoen. De kostenopbouw van beide stelsels is verschillend. Zo zijn bij rijkskantoren ook energiekosten, leegstand, servicekosten huurpanden, leveringskosten, rente en afschrijving van in dat jaar op te leveren investeringen meegenomen.

| <b>Kosten per stelsel</b><br><i>x € 1 mln</i> | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-----------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Rijkskantoren                                 | 418  | 422  | 436  | 457  | 489  | 466  | 546  | 536  |
| Specialties                                   | 287  | 325  | 342  | 348  | 352  | 354  | 373  | 410  |

Tabel 2: Huisvestingskosten in miljoenen € (Bron: JBR, 2024)

Ministeries beschikken over een eigen huisvestingsbudget en betalen hieruit een gebruiksvergoeding aan het Rijksvastgoedbedrijf. Deze wordt jaarlijks vastgesteld.

| <b>Totale Gebruiksvergoeding in</b><br><i>x € 1 mln</i> | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Gebruiksvergoeding                                      | 806  | 778  | 810  | 845  | 870  | 888  | 987  | 1002 |

Tabel 3: Gebruiksvergoeding voor rijkskantoren, specialties en bijzondere specialties (Bron: JBR 2021-2024)

### Leenfaciliteit

Toenemende kosten voor het RVB zijn geen reden geweest om meer gebruik te maken van de leenfaciliteit. Fluctuaties in de bedragen zijn er vanaf het begin van het stelsel maar het beeld geeft geen aanleiding tot 'urgentie'.

| <b>Leenfaciliteit</b><br><i>x € 1 mln</i> | 2017  | 2018  | 2019 | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  |
|-------------------------------------------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Rijkskantoren                             | 138,8 | 239,5 | 96,0 | 148,3 | 109,3 | 312,3 | 364,6 | 103,0 |
| Specialties                               | 175,5 | 169,0 | 93,4 | 411,3 | 300,5 | 114,4 | 256,9 | 98,9  |

Tabel 4: Beslag leenfaciliteit (activeringen per jaar) in mln € (Bron RVB /MVA)

### Governance RHS

In het RHS zijn veel spelers betrokken. De uitgangspunten voor de governance van het huisvestingsstelsel zijn in 2015 vastgelegd in een aantal convenanten tussen de SG van het Ministerie van BZK en de DG van het Rijksvastgoedbedrijf en tussen de DG OBR (nu: DGDOO) en de DG van het Rijksvastgoedbedrijf (Kaderboek Organisatie en bedrijfsvoering, 2018).

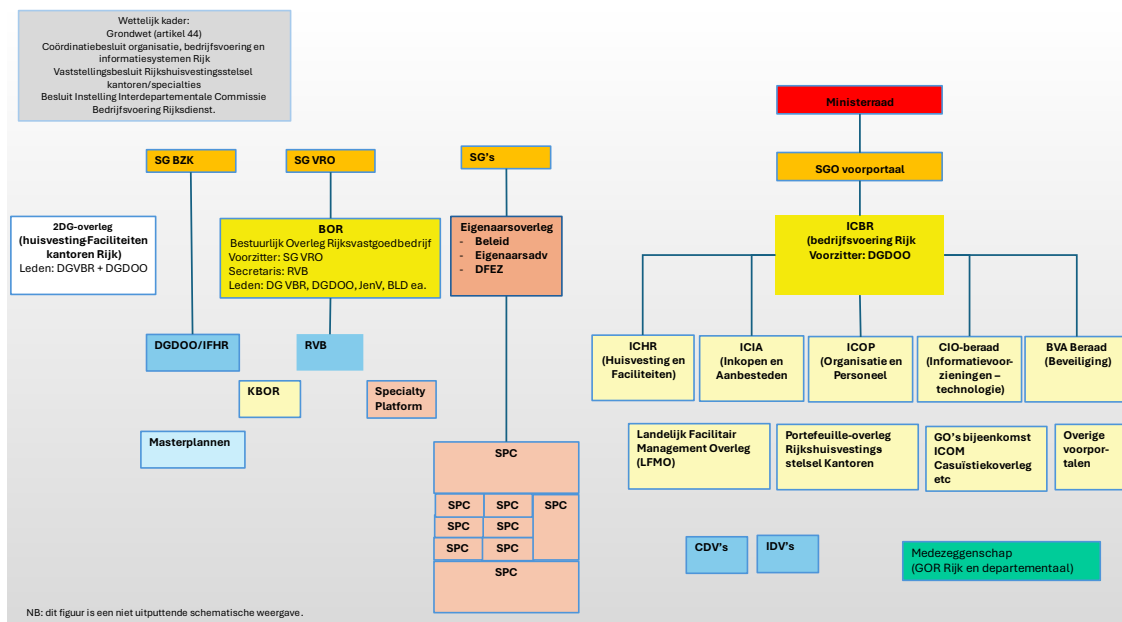
Later, in 2017, is voor de praktische uitwerking op uitvoeringsniveau een uitvoeringskader opgesteld en is een aantal opdrachtgeversconvenanten afgesloten tussen de DG Rijksvastgoedbedrijf en de SPC's (waaronder ook het SPC-rijkskantoren). Het uitvoeringskader RVB formuleert de voorwaarden en de wijze van verstrekking van de verschillende producten en diensten RVB. Voor meer informatie over de convenanten verwijzen we naar het vorige evaluatierapport.

In de besturing komen de verschillende stelsels op twee punten bij elkaar:

1. Het BOR – het Bestuurlijk Overleg Rijksvastgoed
2. Stelselverantwoordelijkheid van DGDOO voor het rijkskantoren- en specialtystelsel

De beleidsvorming/kaderstelling over het RHS en de deelstelsels heen vindt plaats via de reguliere governance-lijnen van de bedrijfsvoering binnen de Rijksoverheid. De voorbereiding start via het Landelijk Facilitair Management Overleg (LFMO), de Interdepartementale Commissie Huisvesting en Faciliteiten (ICHF), de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) en het SGO, waar nodig. De verschillende departementen zijn in het rijkshuisvestingsstelsel kantoren gedefinieerd als de 'gebruikers' in het stelsel en bij specialties als 'opdrachtgevers'.

Het bestuurlijk overleg Rijksvastgoedbedrijf (BOR) richt zich op de dienstverlening en het functioneren van het RVB en is naast de ICBR het adviserend gremium voor de SG van VRO. De SG van VRO is eigenaar van het RVB.



Figuur 2: Governance en overlegstructuur rijkshuisvestingsstelsel (Bron: DGDOO en onderzoekers)

Bovenstaande figuur is een geactualiseerde variant op het governance-model van vijf jaar geleden, waarbij geprobeerd was om het geheel aan overleggen rond de rijks(kantoor)huisvesting in kaart te brengen. Destijds was aangegeven dat de specialties geen aparte afstemmingsbesluitvormingslijn hadden.

Niet alle vermelde gremia hebben een formele status en/of zijn benoemd in het Vaststellingsbesluit of voorzien van een instellingsbesluit met een vaststaand doel en/of zijn zo gegroeid. Dit geldt vooral voor de gremia in het blauw weergegeven. De plaat aan sich is ook geen vastgesteld product door de ICBR, maar is op basis van de inzichten opgesteld. De onderzoekers hebben voor dit onderzoek, het specialtyplatform en de SPC's met eigen besturingslijn in het governance-plaatje gepositioneerd.

### **Stelselverantwoordelijkheid**

Bij het onderwerp 'de verantwoordelijkheid in het stelsel' komen verschillende termen naar voren: kadersteller, sturen via normering, monitoren van beleidsdoelstellingen of het inrichten van de governance. Diverse organisaties zoals de Algemene Rekenkamer, de Audit Dienst Rijk, de Raad voor Openbaar Bestuur en de NSOB hanteren hier verschillende definities voor. De onderzoekers sluiten aan bij de door Berenschot (bron: kwaliteit van de Rijksdienst) en de NSOB gehanteerde elementen voor stelselverantwoordelijkheid, die de volgende onderdelen kent:

- Bepalen van het doel en de actoren van het systeem.
- Stellen van regels (kaders) voor de inrichting van het systeem.
- Houden van toezicht (monitoren) op de goede uitvoering door actoren in het systeem.
- Het plegen van interventies om een goede uitvoering te bevorderen.

Al deze onderwerpen worden doorlopen in dit rapport om een beeld te geven over de wijze waarop het Ministerie van BZK en specifiek DGDOO zijn stelselverantwoordelijkheid voor het Rijkshuisvestingsstelsel vormgeeft.

### **De verschillen tussen het rijkshuisvestingsstelsel kantoren en het specialtystelsel**

Het rijkskantoren- en het specialtystelsel verschillen op een aantal onderdelen van elkaar en hebben ook een aantal overeenkomsten. Het onderstaand schema geeft de overeenkomsten en verschillen bij de aanvang van stelsels weer

| Vergelijking stelsel kantoren en stelsel specialties |                                                                |                                                             |
|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Onderwerp                                            | Kantoren                                                       | Specialties                                                 |
| Kadersteller                                         | DGOO                                                           | DGOO: stelsel<br>SPC: gebouwspecifieke eisen                |
| Opdrachtgever                                        | Formeel: CFO BLD<br>De facto: DGOO benoemt GO's                | SPC                                                         |
| Contractperiode                                      | Onbepaalde tijd met 1 jaar/12 mnd opzegtermijn                 | Onbepaalde tijd met 1 jaar/12 mnd opzegtermijn              |
| Tarieven                                             | Drie regiotarieven                                             | Per vastgoedobject                                          |
| Tariefperiode                                        | In principe 5 jaar vast                                        | Op basis van feitelijke jaarkosten                          |
| Kosten energie                                       | In het tarief                                                  | Bij gebruiker                                               |
| Leegstandsbeheer en -risico                          | RVB                                                            | SPC                                                         |
| Boekwaarderisico                                     | RVB                                                            | SPC                                                         |
| Besluitvorming huisvesting                           | Departement: volume en regio<br>DGOO op voorstel van RVB: pand | SPC                                                         |
| Investerings                                         | RVB                                                            | SPC                                                         |
| Meerjarig kader opdrachtverlening                    | Masterplannen                                                  | MOIP en jaaropdracht                                        |
| Effect veranderende rente nieuwe investeringen       | Hele kantoorvoorraad                                           | Alleen panden waarin wordt geïnvesteerd (rente per project) |
| Projectrisico                                        | RVB                                                            | SPC                                                         |
| Functionele aanpassingen                             | RVB                                                            | SPC                                                         |
| Vervanging                                           | RVB                                                            | SPC                                                         |

#### Twee systemen

Qua inrichting zijn er twee systemen ontstaan, die op belangrijke onderdelen van elkaar verschillen maar ook een aantal overeenkomsten:

- In beide stelsels worden de doelstellingen van het kabinetsstandpunt gerealiseerd, namelijk: bestuurlijke (SPC's) en administratieve vereenvoudiging (vervallen allonges), vereenvoudigde beprijzing, verbetering van de investeringsplanning (MOIP's) en vereenvoudiging van het opdrachtverleningsproces (jaaropdrachten)
- In beide systemen worden de afnemerszaken overgedragen aan het RVB
- In beide systemen wordt met hetzelfde kostprijsmodel gerekend

#### Vergelijking stelsel specialties oud en nieuw

| Onderwerp                                      | Specialties oud                                                  | Specialties nieuw                                       |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Kadersteller                                   | RVB: stelsel<br>Sector: sectorspecifieke eisen                   | DGOO: stelsel<br>SPC: gebouwspecifieke eisen            |
| Opdrachtgever                                  | In sommige sectoren gecentraliseerd, in andere gedecentraliseerd | SPC via jaaropdrachten                                  |
| Contractperiode                                | Bepaalde tijd                                                    | Onbepaalde tijd met 1 jaar/12 maanden opzegtermijn      |
| Tarieven                                       | Per pand (inclusief allonges)                                    | Per vastgoedobject                                      |
| Allonges                                       | Ja                                                               | Neen                                                    |
| Tariefperiode                                  | Huurperiode voor bepaalde tijd op basis van RMR                  | Op basis van feitelijke jaarkosten                      |
| Kosten energie                                 | Bij gebruiker                                                    | Bij gebruiker                                           |
| Leegstandsbeheer en -risico                    | RVB                                                              | SPC                                                     |
| Boekwaarderisico                               | RVB                                                              | SPC                                                     |
| Besluitvorming huisvesting                     | Sector                                                           | SPC                                                     |
| Investerings                                   | Opdrachtgever                                                    | SPC                                                     |
| Meerjarig kader opdrachtverlening              | Niet expliciet aanwezig                                          | MOIP en jaaropdracht                                    |
| Effect veranderende rente nieuwe investeringen | Panden waarin wordt geïnvesteerd via allonges                    | Panden waarin wordt geïnvesteerd door aanpassing tarief |
| Objectvisie                                    | RVB                                                              | SPC gebruiker                                           |

#### De belangrijkste verschillen ten opzichte van het oude stelsel

- Risico voor leegstand en afstoot liggen bij de gebruikers (SPC's) en niet langer bij het RVB
- De huurcontracten zijn niet meer voor bepaalde tijd, maar voor onbepaalde tijd, met een opzegtermijn van een jaar c.q. 12 maanden
- Er vindt via de SPC's en jaaropdrachten een meer geconcentreerde en gesystematiseerde opdrachtverlening plaats
- Er vindt een betere investeringsplanning plaats via de MOIP's
- De tariefberekening vindt niet meer plaats op basis van RMR, maar op basis van feitelijke gerealiseerde jaarkosten voor vervangingen en functionele aanpassingen.

Figuur 3: Verschil rijkskantoren- en specialtystelsel (bron ICBR 21 juni 2016 Agendapunt 3a – Stelselwijziging Rijkshuisvesting Specialties)<sup>2</sup>

## 2.2 Het Specialtystelsel

Een specialty is een rijksgebouw, waarvoor, als gevolg van speciale eisen vanuit het primair proces, de hoofdfunctie van het gebouw niet een kantoorfunctie is, dan wel een kantoorgebouw dat geen gedeelde huisvesting kan bieden voor organisaties die geen onderdeel van het betreffende primair proces uitmaken. Het gebouw is de specialty. Een organisatie is nooit een specialty. Voorbeelden van specialties zijn gerechtsgebouwen, penitentiaire inrichtingen of laboratoria. Bij specialties is het primair proces bepalend voor de huisvesting. Zo kan het primair proces dwingende

<sup>2</sup> Onderzoekers merken op dat op een aantal punten (tariefperiode, besluitvorming huisvesting) ondertussen wijzigingen hebben plaatsgevonden. Deze zijn echter niet vastgelegd in formele stukken en voor onderzoekers niet te achterhalen.

eisen stellen aan locatiekeuzes en zijn rijksbreed leegstandsmanagement en standaardisatie slechts beperkt mogelijk.

Het specialtystelsel is ontworpen op basis van de volgende principes<sup>3</sup>:

- Departementen sturen op volume en regio van hun huisvesting.
- Huisvestingsbudgetten blijven bij de departementen.
- Sturing bij elke SPC afzonderlijk en niet centraal.
- Initiatief nieuwe investeringen bij SPC (opdrachtgevende functie).
- Kaderstellende functie bij SPC.

In het kader bij het Vaststellingsbesluit specialties staat op pagina 5: *"Als gevolg hiervan is afgesproken dat voor de specialties de gebruiker van de huisvesting de kaders vaststelt en verantwoordelijk is voor de leegstand. De departementen hebben in dit verband de zeggenschap over locatie, volume, inrichting, kwalitatieve eisen, aankoop en aanhuur en afstoot. Het Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie (DGOO) van het Ministerie BZK stelt als verantwoordelijke voor het totale Rijkshuisvestingsstelsel het algemene kader vast. (...) voorts is DGOO verantwoordelijk voor het bewaken van het rijkshuisvestingsbelang, de rijkswerkgelegenheidseffecten en het toezicht op de toepassing van de relevante algemene wet- en regelgeving".*

### Doelstellingen en uitgangspunten

Conform het kabinetsbesluit van 16 september 2011 beoogt het nieuwe huisvestingsstelsel voor specialties de **administratieve en bestuurlijke lasten bij de uitvoerder en de gebruikers aanzienlijk te vereenvoudigen en te beperken** door:

- > meer centrale sturing
- > kostenreductie
- > evenwichtige risicoverdeling
- > vereenvoudiging in taakverdeling en beprijzing

*Bron: kader rijkshuisvestingsstelsel voor specialties versie 1.0, dd. 16 augustus 2016, definitief*

In het Vaststellingsbesluit zijn de doelen vertaald naar doelstellingen en zijn daarmee input voor het bepalen van de doelmatigheid van het specialtystelsel.<sup>4</sup> De doelstellingen voor het specialtystelsel zijn in het Vaststellingsbesluit voor

<sup>3</sup> De eerste twee principes zijn RHS-breed en gelden ook voor het rijkshuisvestingsstelsel kantoren.

<sup>4</sup> Zie ook bijlage 1 vaststellingsbesluit Specialties

specialties (dd 16 augustus 2016) en het kaderboek van DGOO in 2018 als volgt geformuleerd:

| Doelstellingen                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>De benoeming van Single Points of Contact (SPC's)</i>                           | Een SPC is een door een departement of sector gemandateerd besluitvormer en contractpartner, zowel van de zijde van het Rijksvastgoedbedrijf als van de specialty houdende organisatie.                                                                            |
| <i>Een beprijzingsmethodiek op basis van werkelijke (jaar)kosten</i>               | De essentie van deze methodiek is, dat er wordt afgerekend op werkelijk gemaakte kosten. De methodiek sluit ook aan op andere uitgangspunten over vastgoedrisico's zoals voor leegstand en boekwaarde, risico's die bij de specialty houdende organisaties liggen. |
| <i>Het opstellen van Meerjaren Onderhouds- en Investeringsprogramma's (MOIP's)</i> | Het Rijksvastgoedbedrijf en de specialty houdende organisatie stellen jaarlijks een MOIP op, een vijfjaarsverwachting die de basis is voor een jaaropdracht voor het uitvoeren van instandhoudingsplannen (onderhoud en investeringen).                            |
| <i>Een standaard voor rapporteren en verantwoorden</i>                             | Deze standaard sluit aan op de werkwijze met SPC's, beprijzingsmethodiek en MOIP.                                                                                                                                                                                  |

Tabel 5: Overzicht doelstellingen (bron: Vaststellingsbesluit specialties 2016 en kaderboek DGOO 2018)

### Beoogde resultaten/gevolgen

De doelstellingen en uitgangspunten in het specialtystelsel moeten leiden tot de volgende resultaten/gevolgen die zijn vastgesteld als de output voor de doelmatigheid van het specialtystelsel (zie ook het vastgestelde analysemodel in bijlage 1 en 'Kaderboek DGOO' onder 5.3.2. Huisvesting voor specialties):

- Het kader ondersteunt een eenduidige aanpak van beprijzen, meerjarenprogramma's en -rapportage en draagt aldus bij aan het verlagen van de administratieve lasten voor Rijksvastgoedbedrijf en de departementen/diensten.
- De beprijzingsmethodiek leidt tot meer fluctuaties in de jaarkosten dan in het oude stelsel, maar de verwachting is dat de jaarlijkse communicatie van een vijfjaarsverwachting het departementen mogelijk maakt deze fluctuaties beheersbaar te maken door jaarlijkse bijsturing binnen de begrotingscyclus.
- De beprijzingsmethodiek en MOIP's ondersteunen meer efficiency en effectiviteit van financiering van specialties.

## Governance

De sturing van het specialtystelsel vindt decentraal per SPC en binnen de SPC's plaats. Het bestuurlijke overleg tussen een SPC en het RVB is het moment voor afstemming over de voortgang van de jaarafspraken. De SPC's zijn opdrachtgever voor het RVB en geven daar via de MOIP's, jaaropdrachten, jaarverantwoording en kleinere opdrachten, invulling aan. Elke SPC heeft bovendien een kaderstellende rol. Elke SPC heeft zijn eigen medezeggenschapsstructuur die gekoppeld is aan het moederdepartement.

In het vaststellingsbesluit voor specialties worden twee soorten overleggen benoemd:

1. Overleg vanuit de rol van eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer (1. BOR en 2. Voortgangsoverleg tussen RVB en individuele SPC's).
2. Overleggen voor de beleidsvorming (via de interdepartementale gremia en algemene governance-lijnen).

De SPC's hebben geen onderling afstemmingsoverleg of besluitvormingsstructuur, bijvoorbeeld ter voorbereiding van het BOR. De werkgroep specialties-evaluatie die in 2020 ingesteld is heeft naar aanleiding van de vorige evaluatie een vervolg gekregen in het Platform Specialties waarbij destijds de wens was om het als voorportaal voor de BOR in te zetten

Periodiek voert het RVB/dS&D een strategisch klantgesprek met de SPC's. De verschillende IC-overleggen zijn in principe voor alle specialties van toepassing (bijvoorbeeld: als hierin besloten wordt over elektrische dienstauto's, dan geldt dat evenzeer voor DJI, DUO, NVWA, etc.).

## Beprijzingsmethodiek

Met het specialtystelsel is de beprijzingsmethodiek voor het berekenen van de gebruiksvergoeding per 1 januari 2017 gewijzigd. De gebruiksvergoeding is de vergoeding die het RVB in rekening brengt bij de gebruiker van een pand. De terminologie is enigszins verwarrend: met de gebruiksvergoeding voor specialties wordt op hetzelfde gedoeld als de zogenoemde complexprijs. De contracten worden afgesloten op complexniveau, in tegenstelling tot het oude stelsel, waarin voor iedere investering een nieuw contract werd opgesteld. Welke gebouwen bij één complex horen is vastgelegd in de vastgoedadministratie van het RVB. De te betalen gebruikervergoeding bestaat uit een component rente en afschrijvingen en daarnaast uit een aantal normatieve opslagen; de hoogte van de opslagen wordt jaarlijks via een tarievennota opnieuw vastgesteld, peildatum is 1 januari.

In deze nota staat ook de prijsopbouw via de verschillende posten, en maakt zichtbaar welke kosten er wel en niet in zitten.

## 2.3 Ontwikkelingen tussen 2021-2025

In de reflectiesessies zijn de meest memorabele momenten opgehaald bij de deelnemers om tot een tijdlijn van de afgelopen vijf jaar te komen op basis waarvan we de ontwikkelingen in het specialtystelsel kunnen aangeven.

De tijdlijn geeft een overzicht van en inzicht in de wijze waarop de aandacht voor de doorvoering van centralisatie(s) en implementatie van het stelsel in de eerste jaren, langzaam is verschoven naar beleidsdoelstellingen, -intensiveringen en het oplossen van casuïstiek in de uitvoering.

### Tijdlijn

De onderstaande tijdlijn is samengesteld op basis van de mijlpalen en documenten die de geïnterviewden hebben genoemd tijdens de interviews en reflectiesessies over het specialtystelsel. Dit overzicht is daarom niet volledig maar geeft vooral een beeld van de, in de beleving van de deelnemers aan de sessies, belangrijke momenten van het stelsel. Daarbij hebben de onderzoekers een onderscheid gemaakt tussen de algemene mijlpalen/documenten voor het RHS (in oranje weergegeven) en mijlpalen/documenten die alleen gelden voor het specialtystelsel (in zwart weergegeven). Wat opvalt is dat er geen echte wijzigingen in het specialtystelsel hebben plaatsgevonden.

| 2021 | 2022                                                                     | 2023                                                                                             | 2024                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 2025                                                                                                                   |
|------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      | <ul style="list-style-type: none"><li>Start specialty platform</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>Start Koers RVB</li><li>Routekaart verduurzaming</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>Pilot onderhoud 50.000 Euro</li><li>Laatste specialty platform</li><li>Versterken coördinerende rol minister BZK bij spreiding rijks-werkgelegenheid</li><li>Taakstelling</li><li>Opschaling Defensie</li><li>Regeling agentschappen 2025</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>Sluitingsprotocol vanuit RVB</li><li>Defensie: oprichting commandopost</li></ul> |

Tabel 6: Tijdlijn Specialties in bredere context

### Stand van zaken

In de vorige evaluatie werd geconstateerd dat het specialtystelsel in de periode tot 2021 ingericht is conform de gestelde uitgangspunten en ontwerpprincipes die bij start van het specialtystelsel zijn meegegeven. In deze evaluatieperiode zijn nauwelijks tot geen aanpassingen geweest. In de vorige evaluatie werd het

specialtystelsel nog breed gewaardeerd, met als positief punt dat de systematiek van jaaropdrachten, jaarverantwoording en MOIP's, structuur biedt en dwingt om de waan van de dag los te laten en meer planmatig te werken aan huisvesting. De afgelopen periode zijn vrijwel alle geïnterviewden veel kritischer: in de praktijk van alledag lukt het niet om meerjarig te plannen en te financieren. De voorspelbaarheid in relatie tot de capaciteit wordt steeds nijpender, ook in verband met de grote groei van Defensie.

Dat betekent dat in vergelijking met vijf jaar geleden er niets is veranderd in het stelsel, ten aanzien van de doelstellingen.

| Stand van zaken                                    | Ingericht |
|----------------------------------------------------|-----------|
| Instellen SPC's;                                   | Ja        |
| Voldoen aan beprijzingsmethodiek;                  | Ja        |
| Vaststellen MOIP's voor toets investeringen        | Deels     |
| Voldoen aan standaard rapportage en verantwoording | Deels     |

### Instellen SPC's

In het stelsel was bij aanvang sprake van 16 SPC's, een zogenaamd single point of contact, zowel aan de kant van de opdrachtnemer (RVB) als aan de kant van de opdrachtgever (de specialty-gebruiker). Het aantal opdrachtgevers voor het RVB is daarmee verminderd van 156 naar 16, waarvan 14 in het specialtystelsel en daarnaast het RVB en rijkskantoren. Tussen 2020 en 2025, is het aantal SPC's gegroeid en aangepast naar 21, exclusief het RVB en rijkskantoren.

Een vergelijking laat het volgende beeld zien, inclusief de gewijzigde namen:

| SPC's 2017 <sup>5</sup> |                   | SPC's medio 2020 <sup>6</sup> |              | SPC's Medio 2025 |               |
|-------------------------|-------------------|-------------------------------|--------------|------------------|---------------|
| 1                       | BES               | 1                             | BuZa         | 1                | BZK Centraal  |
| 2                       | BZK overig        | 2                             | BZK BES      | 2                | BZK BES       |
| 3                       | BZK II            | 3                             | BZK Centraal | 3                | BZK II        |
| 4                       | Defensie          | 4                             | BZK II       | 4                | BZ            |
| 5                       | EZ                | 5                             | Def spec     | 5                | DEF Spec      |
| 6                       | Financiën         | 6                             | LVN-EZK      | 6                | FIN           |
| 7                       | I&M               | 7                             | Financiën    | 7                | I&W           |
| 8                       | OCW               | 8                             | I&W          | 8                | I&W DGMI      |
| 9                       | Rechtspraak (V&J) | 9                             | OCW          | 9                | J&V DJI       |
| 10                      | DJI (V&J)         | 10                            | J&V RvdR     | 10               | J&V overig    |
| 11                      | OM (V&J)          | 11                            | J&V DJI      | 11               | J&V PaG       |
| 12                      | Politie (V&J)     | 12                            | J&V PAG      | 12               | J&V Pol Carib |
| 13                      | V&J Overig        | 13                            | NP           | 13               | J&V RvdR      |

<sup>5</sup> De naamgeving van de SPC's is conform de naamgeving in het Vaststellingsbesluit Specialties.

<sup>6</sup> De naamgeving van de SPC's is conform de naamgeving zoals gebruikt door het RVB in rapportages 2019 over specialties aan het BOR.

|    |     |    |               |    |          |
|----|-----|----|---------------|----|----------|
| 14 | VWS | 14 | J&V Overig    | 14 | OM-BES   |
|    |     | 15 | VWS           | 15 | LVN-EZK  |
|    |     | 16 | RIVM          | 16 | NP       |
|    |     | 17 | J&V Pol Carib | 17 | OCW      |
|    |     |    |               | 18 | SZW      |
|    |     |    |               | 19 | VWS      |
|    |     |    |               | 20 | RIVM     |
|    |     |    |               | 21 | Verzamel |

Tabel 7: Overzicht SPC's in 2017, 2020 en 2025 (bron: RVB)

De SPC's verschillen in omvang en grootte. Meerjarig ziet het beeld van SPC's er als volgt uit:

| BVO m2        | 2017             | 2021             | 2025             | BVO Percentage | 2017             | 2021             | 2025             |
|---------------|------------------|------------------|------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|
| BZK Centraal  | 49.848           | 44.746           | 50.502           | BZK Centraal   | 2,2%             | 2,0%             | 2,4%             |
| BZK BES       | 12.701           | 13.152           | 11.415           | BZK BES        | 0,5%             | 0,6%             | 0,5%             |
| BZK II        | 60.753           | 78.750           | 99.476           | BZK II         | 2,6%             | 3,5%             | 4,6%             |
| BZ            | -                | 1.229            | 3.247            | BZ             | 0,0%             | 0,1%             | 0,2%             |
| DEF Spec      | 20.164           | 19.223           | 21.245           | DEF Spec       | 0,9%             | 0,9%             | 1,0%             |
| FIN           | 115.441          | 125.691          | 126.192          | FIN            | 5,0%             | 5,6%             | 5,9%             |
| I&W           | 2.010            | 2.196            | 23.288           | I&W            | 0,1%             | 0,1%             | 1,1%             |
| I&W DGMI      | -                | 1.675            | 1.675            | I&W DGMI       | 0,0%             | 0,1%             | 0,1%             |
| J&V DJI       | 987.380          | 1.006.439        | 985.573          | J&V DJI        | 42,7%            | 45,2%            | 46,0%            |
| J&V overig    | 100.615          | 78.851           | 82.325           | J&V overig     | 4,4%             | 3,5%             | 3,8%             |
| J&V PaG       | 69.276           | 56.319           | 56.155           | J&V PaG        | 3,0%             | 2,5%             | 2,6%             |
| J&V Pol Carib | 7.096            | 7.459            | 7.712            | J&V Pol Carib  | 0,3%             | 0,3%             | 0,4%             |
| J&V Rvdr      | 636.638          | 562.634          | 566.982          | J&V Rvdr       | 27,5%            | 25,3%            | 26,4%            |
| OM-BES        | -                | -                | 472              | OM-BES         | 0,0%             | 0,0%             | 0,0%             |
| LVN-EZK       | 35.990           | 32.674           | 34.828           | LVN-EZK        | 1,6%             | 1,5%             | 1,6%             |
| NP            | 136.061          | 115.311          | 553              | NP             | 5,9%             | 5,2%             | 0,0%             |
| OCW           | 68.494           | 69.415           | 60.362           | OCW            | 3,0%             | 3,1%             | 2,8%             |
| SZW           | -                | -                | 142              | SZW            | 0,0%             | 0,0%             | 0,0%             |
| VWS           | -                | 354              | -                | VWS            | 0,0%             | 0,0%             | 0,0%             |
| RIVM          | -                | 1.673            | 1.673            | RIVM           | 0,0%             | 0,1%             | 0,1%             |
| Leegstand     | 8.527            | 6.514            | 9.249            | Leegstand      | 0,4%             | 0,3%             | 0,4%             |
| Overig        | 1.078            | 1.824            | 1.436            | Overig         | 0,0%             | 0,1%             | 0,1%             |
| <b>Totaal</b> | <b>2.312.072</b> | <b>2.226.129</b> | <b>2.144.502</b> | <b>Totaal</b>  | <b>2.312.072</b> | <b>2.226.129</b> | <b>2.144.502</b> |

Tabel 8: Ontwikkeling specialty voorraad per SPC absoluut per BVO m2 en relatief /percentueel. (Bron pandenlijst uit RVB/MTS)

De vorige en ook deze evaluatie van het specialtystelsel gaat niet over de individuele specialties/SPC's. In de vorige evaluatie is echter op verzoek specifieke aandacht besteed aan de SPC BZK-BES. Geconcludeerd werd dat dit een specialty is

terwijl het voor het grootste deel rijkskantoren zijn. Voor zover onderzoekers weten heeft besluitvorming om als SPC-BES over te stappen naar het rijkshuisvestingsstelsel kantoren nog niet plaatsgevonden. In dit onderzoek is in de vraagstelling niet meegegeven om dit nader te onderzoeken en daarom zijn hier geen interviews voor gehouden of documentonderzoek naar gedaan.

### Voldoen aan beprijzingsmethodiek

De wijze waarop de gebruiksvergoeding per m2 BVO aan de SPC's wordt berekend door het RVB is in overeenstemming met de beprijzingsmethodiek zoals beschreven in het Vaststellingsbesluit. De normatieve opslagen per m2 BVO binnen de specialty beprijzing worden jaarlijks via de tarievennota van het RVB vastgesteld door de SG BZK (thans VRO), gehoord hebbende de BOR en ICBR. De SPC's hebben hier geen directe rol in.

| € /m2 BVO       |             | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  | 2025  |
|-----------------|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Onderhoud       | Eigendom    | 24,00 | 24,64 | 25,30 | 25,97 | 26,17 | 27,14 | 32,75 | 34,66 | 39,38 |
| Onderhoud       | Huur        | -     | -     | -     | -     | -     | -     | -     | 5,32  | 6,04  |
| Heffingen       | Eig. en PPS | 5,00  | 5,07  | 5,10  | 5,32  | 5,36  | 5,49  | 6,49  | 6,84  | 7,09  |
| Apparaatskosten | Eigendom    | 16,00 | 16,22 | 19,60 | 20,48 | 20,62 | 21,12 | 23,64 | 24,37 | 26,69 |
| Apparaatskosten | Huur en PPS | 10,00 | 10,14 | 12,30 | 12,80 | 12,89 | 13,20 | 14,78 | 15,23 | 16,68 |

Tabel 9: Ontwikkeling normatieve tarieven in €/m2 BVO specialties (bron: tarievennota's RVB 2017 t/m 2025)

## 2.4 Resumé

### Bevindingen

- De diversiteit binnen het specialtystelsel is nog steeds een gegeven, net als de uniformiteit binnen het rijkshuisvestingsstelsel kantoren. De nadruk blijft liggen op de autonomie van de individuele SPC's.
- Voor de voortgang en/of beoogde gevolgen/effecten van het specialtystelsel zijn geen meetbare kwalitatieve of kwantitatieve criteria of indicatoren of doelstellingen vastgesteld.
- Het doorvoeren van een eenduidige aanpak voor beprijzen door het verrekenen op de werkelijk gemaakte kosten is gerealiseerd.
- De overschakeling van 156 naar 14 (17) SPC's (+ 2: RVB en rijkskantoren) is geïmplementeerd, de laatste jaren neemt het aantal specialties wel toe.
- De jaaropdrachten worden daadwerkelijk jaarlijks vastgesteld als gevolg van een gestructureerde en meer zakelijke werkwijze, bij zowel het RVB als de SPC's.
- De MOIP's blijven op operationeel pandniveau, niet op stelselniveau.

- Het RVB en de SPC's geven aan dat (operationele) monitoring en verantwoording per SPC plaatsvindt via de viermaandsrapportages. De jaaropdracht wordt niet afgesloten met een jaarverantwoording.

### **Aanbevelingen**

- Op pandniveau en mogelijk zelfs SPC-niveau zijn goede stappen gezet in het meer gestructureerd, zakelijk werken met jaaropdrachten en regelmatige verantwoording. Op stelselniveau is vooral een verbetering gekomen door een eenduidige aanpak voor de beprijzing door te voeren. Om het stelsel een stap verder te brengen is het nodig een meer strategische koers te kiezen waarbij MOIP's niet alleen op pandniveau worden beschouwd maar ook op stelselniveau. Waarin ook monitoring en verantwoording plaatsvindt op stelselniveau zodat het als input kan dienen voor strategische stelselkeuzes die de doelmatigheid ten goede komen.

Definitief

### 3. Samenwerking en gedeeld eigenaarschap

In dit hoofdstuk komt de constatering dat de samenwerking onder druk staat door schaarste, taakstellingen en politieke keuzes aan de orde (3.1), de noodzaak van de autonomie van de specialty (3.2), het ontbreken van rijksbrede sturing op het specialtystelsel (3.3), het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap in het specialtystelsel (3.4) en het koppelen van individuele doelen van specialties aan stelselambities (3.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé (3.6).

#### 3.1 Samenwerking staat onder druk

De samenwerking tussen de specialties onderling en de specialties en het RVB staat onder druk door schaarste, taakstellingen en politieke keuzes. Uiteraard allemaal aan elkaar verbonden en van invloed op elkaar. Schaarste van capaciteit en geld komt onder meer druk te staan wanneer sprake is van taakstellingen en politieke keuzes waardoor andere beleidsopdrachten voorrang krijgen.

De specialty is zelf verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van geld wanneer investeringen gedaan moeten worden. In het verleden startte het RVB nog wel eens met het verkennen wat nodig was en een onderzoek naar kosten daarvoor. Dat kost menskracht, tijd en geld. Het kon gebeuren dat de specialty dan uiteindelijk geen geld beschikbaar had. Menskracht, tijd en geld waren dan verloren. Het RVB kiest nu met 'De Koers RVB'<sup>7</sup> een zakelijkere lijn: wanneer er geen geld is vanuit de specialty, vinden geen (voorbereidende) werkzaamheden plaats vanuit het RVB.

Vanwege geopolitieke spanningen heeft het Ministerie van Defensie een enorme uitdaging om in het kader van hoofdtak 1 te werken aan gereedstelling van alle onderdelen van Defensie. Dit vraagt ook vanuit oogpunt huisvesting veel de komende jaren. Via een 'Commandopost Vastgoed' is een verbinding gelegd tussen Defensie en het RVB om zaken te stroomlijnen, te signaleren en aan te jagen. Capaciteit moet echter vanuit het RVB geleverd worden. Ook dit brengt meer schaarste met zich mee dan voorheen. Het RVB is sterk aan het uitbreiden om aan de vraag te voldoen. Het RVB heeft momenteel 800 vacatures openstaan. Alle geïnterviewden geven aan dat naast capaciteit er ook anders gewerkt moet worden dan voorheen, meer met standaarden. Dit staat ook zo opgenomen in 'De Koers

---

<sup>7</sup> 'De Koers RVB' is een programma van het RVB om de komende jaren de productie te verdubbelen middels standaardisering, meerjarig programmeren en het vergroten van de productiviteit. Voorspelbaarheid is een belangrijke factor voor het goed laten werken van 'De Koers'.

RVB' waarin benoemd is dat ruwweg de helft van de groei in productievolume die het RVB moet leveren door andere werkwijzen (waaronder meer standaardisatie en grotere inzet van marktpartijen) en efficiencyverbeteringen.

In de samenwerking zou het zo moeten zijn dat de SPC zaken kan uitbesteden aan het RVB. Zoals het maken van een inschatting van de staat van een pand en wat nodig is om dit op (wettelijk en rijksbreed) peil te houden. SPC's geven echter aan dat de informatievoorziening over een pand vanuit het RVB dusdanig achter loopt dat zij daar niet op durven te vertrouwen. Eigen mensen, in dienst van de SPC, houden hier zicht op. De verschillende invalshoeken leiden in de uitvoering tot 'gedoe' en dubbele lasten, zowel bij de SPC als bij het RVB.

Het RVB zoekt naar manieren om meer standaardisering door te voeren in dezelfde soort specialties. Bijvoorbeeld door bij de bouw of renovatie dezelfde basisbouwelementen te gebruiken zodat snel gebouwd kan worden. De standaarden verschillen per SPC of werksoort: een penitentiaire inrichting heeft andere standaarden dan rechtbanken, inspectiediensten of laboratoria. Dit vraagt een visie, strategie bij een SPC om in afstemming met RVB te komen tot een geaccordeerde gestandaardiseerde manier van bouwen. Ook bij standaarden kan enige mate van verbijzondering plaatsvinden per pand, vergelijkbaar met de 10% ruimte voor eigen wensen van rijkskantoren in het rijkshuisvestingsstelsel kantoren. In de praktijk stuit de standaardisering op weerstand en laten de meeste pandgebruikers de eigen wensen voorgaan op het collectief belang van snel gestandaardiseerd bouwen.

### 3.2 Noodzaak van de autonomie van de specialty

De autonomie (geld en zeggenschap) ligt bij de specialty: voor de specialty is het belangrijk dat de autonomie gehandhaafd blijft. Dit is zo belangrijk omdat het pand van een specialty direct onderdeel uitmaakt van het primaire proces. Een penitentiaire inrichting bijvoorbeeld is als pand zelf van invloed op het veilig huisvesten van gedetineerden en medewerkers, een rechtbank voor het veilig en geordend afhandelen van rechtszaken. De specialty heeft het nodig om autonomie te hebben over zowel de inrichting van het pand als het onderhoud. Regulier onderhoud valt onder de verantwoordelijkheid van het RVB waarbij het zoeken is naar de balans hiertussen. Bij bedrijfskritische onderhoudszaken zou de SPC zeggenschap moeten hebben. Voor regulier onderhoud het RVB. Zo kan een kapotte tegel door het RVB gezien worden als regulier onderhoud. Bij DJI wordt dit als veiligheidsrisico gezien.

Toch zijn specialties misschien minder autonoom dan ze denken als het gaat om het voldoen aan de minimale kaders (rijksbreed, wettelijk, veiligheid). Deze kaders

gelden als een harde ondergrens en moeten gehandhaafd worden. Het RVB hanteert sinds dit jaar een sluitingsprotocol: wanneer een penitentiare inrichting (hier speelt het voorbeeld het meest urgent) niet aan de ondergrens voldoet dan volgt een advies vanuit het RVB aan de betrokken bestuurders en minister van de SPC om het pand te sluiten. De specialty is dus minder vrijblijvend als het gaat om het invullen van hoe zij aan de kaders gaan voldoen.

Het geluid dat tijdens dit onderzoek is afgegeven door meerdere geïnterviewden vanuit de verschillende specialties is dat zij vaak het gevoel hebben dat zij zelf sneller en beter sommige zaken op kunnen pakken dan afwachten via de formele route. De aard van de 'eigen regie' verschilt: van het huren van een boot/klooster als het RVB niet snel genoeg een pand beschikbaar kan hebben (DJI), tot zelf de eerstelijns facilitaire dienstverlening uitvoeren (DJI), tot aan het vervangen van een kapotte lamp op locatie (DUO) dat door de huidige procedure lang op zich laat wachten. Deze beweging en initiatieven staan haaks op de beweging om met standaardisering de schaarse capaciteit kwalitatief en kwantitatief beter te benutten. Het voedt bij enkele SPC's het beeld dat je als specialty beter zelf over de totale range van huisvesting en inrichting kan gaan dan het uitbesteden aan het RVB/CDV/IDV.

### 3.3 Ontbreken van rijksbrede sturing

De governance wordt in hoofdstuk 5 uitgebreider besproken. In dit hoofdstuk over samenwerking en gedeeld eigenaarschap zien onderzoekers het als een gemis dat fundamentele stelselkeuzes niet op de juiste tafel terecht komen. Dit is van invloed op de samenwerking en het voelen van gedeeld eigenaarschap. Er is een BOR (Bestuurlijk Overleg Rijksvastgoedbedrijf) waarin punten worden geagendeerd die het specialtystelsel aangaan (of die meerdere stelsels aangaat). Het BOR is echter bedoeld om het RVB aan te sturen en is niet bedoeld om overstijgend strategische onderwerpen te bespreken. Daarmee lijkt een onderwerp al snel van het RVB te worden in plaats dat gedeeld eigenaarschap aanwezig is op een thema als bijvoorbeeld duurzaamheid of het zorgen voor meerjarige voorspelbaarheid of het verdelen van de capaciteit en keuzes die daarmee gemoeid zijn.

Door het ontbreken van rijksbrede sturing wordt het individueel eigenaarschap versterkt in plaats van het gedeeld eigenaarschap. Het formuleren van een of meerdere gezamenlijke opgaven blijft buiten bereik. De samenwerking tussen SPC's wordt daarmee niet bevorderd.

Hoewel DGDOO geen formele zeggenschap heeft, is ze wel hoeder van het stelsel. RVB en SPC's geven aan dat DGDOO geen sterke rol heeft of neemt als

stelselregisseur in het specialtystelsel. Aandachtspunt is dat de individuele (o.a. financiële) verschillen tussen de diverse SPC's groot zijn en moeilijk te overbruggen. In ieder geval geven SPC's aan dat zij deze rol vanuit DGDOO missen. Het gaat dan om het bij elkaar brengen van gezamenlijke thema's waar zij met en van elkaar op kunnen leren, zoals bijvoorbeeld duurzaamheid of grote innovaties.

### Grote en kleine specialties

In het specialtystelsel zitten anno 2025 21 specialties. De grootste twee SPC's in het specialtystelsel zijn DJI en de Raad voor de Rechtspraak. Het verschil in omvang, aard van de problematiek en sturing op en binnen de SPC zelf, heeft de overhand boven het verkennen van de overeenkomsten en de kansen die er zijn om het samen te doen. Het ontbreekt dan ook aan een eenduidige aanpak van bouw/renovatie/innovatie. Dit is van invloed op de snelheid en efficiëntie om te komen tot een gezamenlijke aanpak van dit soort trajecten. Het principe 'alleen ga je sneller, samen kom je verder' is ook hier van toepassing. Ook hierin laat DGDOO de regierol liggen. Men is het in het dit stelsel nog niet zo gewend elkaar aan te spreken wanneer individuele keuzes gemaakt worden die ten koste gaan van het collectief. De governance is daarvoor nog te operationeel ingestoken. Daarover meer in hoofdstuk 5.

## 3.4 Opdrachtgever- en opdrachtnemerschap in het specialtystelsel

Als het gaat om professionalisering van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap in het specialtystelsel zien onderzoekers dat het RVB vanuit de verzakelijking, voortkomend uit 'De Koers RVB', een goede slag slaat. De verzakelijking helpt om de rollen helder te krijgen en houden en om toe te werken naar duidelijke opdrachten die alleen worden uitgevoerd wanneer er geld beschikbaar is. Deze verbetering is daarmee vooral zichtbaar tussen het RVB en de individuele specialty. De volgende stap is om het stelselbreed te verbeteren. Uit de documenten en interviews blijkt dat daar nog geen verbeteringen in door zijn gevoerd.

Na bijna 10 jaar ervaring met het stelsel was de verwachting dat de solidariteit gegroeid is, bijvoorbeeld in de vorm van commitment vanuit de diverse specialties voor meer standaardisering, om een strategische visie te hebben, lange termijn planning meer vast te leggen en te zorgen voor financiering voor investeringen. Alleen wanneer individuele specialties bereid zijn zich hierop toe te leggen is 'De Koers' die het RVB heeft uitgezet haalbaar. Daarmee komt voor elke individuele specialty het doel wat voor de eigen panden is gesteld ook dichterbij. Wanneer deze bereidheid en solidariteit er niet is, stagneert 'De Koers' en lopen achterstanden hoger op.

In het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap zit nog een aandachtspunt, namelijk dat de pandeigenaar verantwoordelijk is voor de staat van onderhoud van een pand. Dat is het RVB. Het RVB is verantwoordelijk maar heeft geen zeggenschap. Die zit bij de SPC. De SPC moet de nodige investeringen tijdig doen om de staat van onderhoud kwalitatief voldoende te houden. Wanneer vervangingsinvesteringen uitblijven is meer onderhoud nodig. Dat leidt ertoe (omdat er sprake is van een normtarief dat voor iedere SPC gelijk is) dat de ene SPC kosten afwentelt op de andere SPC en dat er meer capaciteit van het RVB naar onderhoud gaat dan eigenlijk nodig zou zijn. Dat gaat ten koste van andere gevraagde activiteiten. Beide elementen zijn strijdig met de principes van solidariteit en collectiviteit.

Deze dynamiek wordt nog eens versterkt door de cultuur, zowel vanuit het RVB als vanuit de onderhoudsmensen van de SPC. De cultuur is dat men alles zo goed mogelijk probeert te redden. Met als gevolg dat er onvoldoende geëscaleerd wordt of, als dat wel gebeurt, het escaleren onvoldoende effect heeft. Vervolgens verslechtert de staat van de panden verder. Inspectierapporten daarover komen terecht bij de pandeigenaar (RVB) – en niet bij de opdrachtgever, de SPC – die vervolgens te beperkt iets kan (alleen via centraal onderhoudsbudget) omdat de SPC geen budget beschikbaar heeft om de staat van onderhoud structureel te verbeteren. Dit probleem is voor een grote SPC als DJI ondertussen zo groot dat een enorm bedrag (en politieke wil) nodig is om dit recht te trekken.

### 3.5 Koppelen van individuele doelen aan stelselambities

De individuele doelen van specialties worden op het moment nog te veel als losse vraagstukken bekeken. Er valt winst te behalen door deze individuele doelen te koppelen aan de doelen van het stelsel waardoor meer centrale sturing kan plaatsvinden. Hierbij kan gedacht worden aan het gezamenlijk aanpakken van SPC-overstijgende vraagstukken. Zoals bijvoorbeeld SPC-overstijgende projecten op gebiedsniveau zoals stikstof of netcongestie waarin een individuele SPC niet kan beslissen (of financieren). Daarnaast werd in enkele gesprekken een mogelijke samenwerking van inspectie en opsporingsdiensten aangehaald. Zij hebben dienstauto's en uniformen. Deze SPC's hebben locaties nodig aan snelwegen waar de uniformen en dienstauto's gewassen kunnen worden. Deze taak-functiegerichte benadering kan bij de specialties versterkt worden. De verwachting is dat er dan ook sprake is van kostenreductie en meer evenwichtige risicoverdeling. Op dit moment mist er een tafel om dit soort individuele vraagstukken breder te bespreken en erover te besluiten.

## 3.6 Resumé

### Bevindingen

- Samenwerking staat onder druk door schaarste, taakstellingen en politieke keuzes in primair proces.
- Autonomie van de SPC is leidend (vanwege primair proces). Commitment en urgentie verschillen per SPC.
- Rijksbrede sturing op het specialtystelsel kan verbeterd worden. Fundamentele stelselkeuzes komen niet op juiste tafel terecht.
- Professionalisering van OG- en ON-schap wel vanuit Koers, RVB met de individuele SPC's maar niet stelselbreed.
- Koers van RVB afhankelijk van voldoende commitment vanuit SPC's om te standaardiseren, langetermijn planning vast te leggen en te financieren.
- RVB kan pandgebonden vraagstukken en ambitie meer verbinden met doelen van het stelsel. SPC's kunnen dit als kadersteller in beweging zetten.

### Aanbevelingen

- Benut de verzakelijking die 'De Koers' van het RVB nu heeft ingezet om het probleem (geen geld) op de juiste tafel neer te leggen (eventueel via uitvoeringstoetsen).
- Zorg dat inspectierapporten over de staat van onderhoud van een pand niet alleen bij de pandeigenaar (RVB) terecht komen maar ook bij de SPC die het vervolgens bestuurlijk verder moet oppakken. Deze 'prikkel' moet een directe weg vinden naar de tafel waar de politieke afwegingen worden gemaakt.
- Bespreek stelselvraagstukken op het juiste niveau, op de juiste tafel en maak inzichtelijk welke consequenties verbonden zijn aan welke keuzes.
- Bespreek met soortgelijke specialties wat de gezamenlijke wensen zijn voor panden en wat daarvan dus gestandaardiseerd kan worden. Gebruik hier het specialty platform voor.
- Zoek binnen een SPC, of binnen een dwarsdoorsnede met veel raakvlakken, naar mogelijkheden om te standaardiseren binnen het specialtystelsel.
- Standaardiseer zoveel mogelijk binnen een grote SPC. Wanneer de twee grootste SPC's dit doen binnen hun eigen SPC, kunnen de overige SPC's dit mogelijk (meer) in overleg met elkaar doen. Kijk wat andere SPC's van deze standaardisatie kunnen leren en voer de werkbare elementen op grotere schaal door. Voor de betreffende SPC, of binnen een SPC voor dezelfde soort specialties, wordt de norm 'comply or explain'. Werk op deze manier gaandeweg naar steeds meer standaardisatie toe.
- DGDOO heeft als stelselregisseur een rol om te initiëren maar ook bij te sturen wanneer het collectief belang risico loopt. Wijs aan welke strategische

vraagstukken of SPC-overstijgende projecten op gebiedsniveau nu van belang zijn om gezamenlijk aan te pakken in het specialtystelsel. Stel kaders die als harde ondergrens dienen waarbinnen de SPC haar eigen autonomie heeft. Deze zijn nu vaak te vrijblijvend en er is niemand die daarop stuurt. Deze rol is onderbelicht gebleven in de afgelopen periode en is zeer relevant voor de werking van het stelsel als stelsel.

Definitief

## 4. Financiering en Beleid

In dit hoofdstuk gaan onderzoekers in op de mate waarin de financieringsmethodieken bijdragen aan de werking van het stelsel.

Achtereenvolgens komen aan bod de regelgeving in de financiering (4.1), de knelpunten die daardoor ontstaan (4.2), perverse prikkels en bypasses (4.3), de rollen en samenwerking rondom de financiering (4.4), de mate waarin voorspelbaarheid ontstaat (4.5), en tot slot een resumé (4.6).

### 4.1 Regelgeving in de financiering

Uit: Rijkshuisvestingsstelsel voor specialties, versie 1.0, 16 augustus 2016, definitief:

*De financiering voor specialties verloopt anders dan die voor kantoren waar alles via een regiotarief gaat. De aard van de huisvesting bij specialties maakt dat voor specialties is gekozen het huisvestingsstelsel anders in te richten dan voor kantoren. Het belangrijkste verschil met kantoren is dat bij specialties het primair proces bepalend is voor de huisvesting. Zo kan het primair proces dwingende eisen stellen aan locatiekeuzes en zijn rijksbreed leegstandsmanagement en standaardisatie slechts beperkt mogelijk. Als gevolg hiervan is afgesproken dat voor de specialties de gebruiker van de huisvesting de kaders vaststelt en verantwoordelijk is voor de leegstand (bij kantoren is dit DGDOO). Daarmee is ook de SPC verantwoordelijk voor financiering van investeringen en onderhoud van de panden. Die financiering zit als volgt in elkaar:*

- *De SPC krijgt via het RVB een complexprijs. De prijs voor het complex bestaat uit de optelling van de individuele gebouw prijzen behorende tot een complex.*
- *Jaarlijks wordt een integrale afweging gemaakt op het gebied van huisvesting waarin onderhoud en investeringsplannen bij elkaar komen. Die kan als input worden gebruikt voor de begroting van de departementen. Het RVB stelt hiervoor samen met de SPC's de Meerjaren Onderhouds- en Investeringsprogramma's (MOIP's) en de daarvan afgeleide jaaropdrachten op, waarbij de zeggenschap en de kaderstelling bij de SPC's ligt. De SPC's zorgen ervoor dat in de afweging de huisvesting in samenhang wordt gezien met de overige bedrijfsvoering (facilitair management en ICT). Alle investeringen in vervangingen en functionele verbeteringen worden in het MOIP voor een termijn van vijf jaar gepland, met een 'hard' eerste jaar en een prognose voor de vier daarop volgende jaren. Het RVB geeft op basis van dit MOIP inzicht in de kostprijsverhogende aspecten: investeringen (waaronder vervangingen) boven*

*een grensbedrag van €250.000,- per ingreep leiden tot nieuwe kosten aan rente en afschrijvingen. Investerings onder het grensbedrag worden gefactureerd op basis van de werkelijke kosten en direct afgerekend.*

- De jaaropdracht, afgeleid van het MOIP, vormt de basis voor de uit te voeren werkzaamheden in een jaar en geeft inzicht in de daarbij behorende budgettaire consequenties. Als geen overeenstemming wordt bereikt en de opdracht tot uitvoering niet wordt gegeven, dan worden alle voorbereidingskosten afgerekend.*
- Het preventief onderhoud (buitenschilderwerk), storingsafhandeling, kleine reparaties e.d. wordt uitgevoerd door het RVB en gefinancierd uit het basis onderhoud zoals in de gebruikersvergoeding is opgenomen.*
- De investeringen worden per opleveringsdatum verwerkt in de gebouw/complexprijs. Afgerekend wordt op basis van de afschrijf- en rentekosten, de kosten uit de lopende verplichtingen (huur, DBFMO) en normatieve bedragen voor onderhoud, OZB en beheerkosten.*

*De begrotingsconsequenties voor SPC's zijn:*

- Nadeel is dat de budgettering per SPC jaarlijks zal fluctueren en zelfs in het uitvoeringsjaar tot mutaties kan leiden als de verwachte programmering niet wordt gerealiseerd. Aangezien elk jaar een nieuwe vijfjaarsverwachting wordt gecommuniceerd, is per departement jaarlijks binnen de begrotingscyclus bijsturing mogelijk.*
- De departementen zijn verantwoordelijk op het goed sturen op het beschikbaar financiële kader voor instandhouding van de panden.*
- Daarvoor is het cruciaal om het proces om te komen tot MOIP's aan te haken aan het begrotingsproces. Het risico dat het leidt tot onvoldoende financiering om de MOIP uit te voeren is anders groot.*
- Voor het monitoren van de voortgang van het MOIP is sturings- en verantwoordingsinformatie van groot belang.*

*In het kader hieronder is de regelgeving die daaruit volgt aangegeven.*

Bij de agentschapsvorming van het Rijksvastgoedbedrijf heeft de eigenaar van het RVB (SG BZK) ingestemd met de 'voorwaarden bij groen licht' van het ministerie van Financiën. Deze zijn door de minister voor WenR ook aan de Tweede Kamer bevestigd.<sup>11</sup> De voorwaarden houden het volgende in:

- Er moet een verband zijn tussen uitgaven en prestaties, zodat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is. Hierdoor is het hanteren van een risico-opslag niet mogelijk. Ook is a fonds perdu financiering niet meer toegestaan.
- Het RVB heeft –net als alle andere agentschappen- een eigen vermogen van maximaal vijf procent van de omzet om risico's in de bedrijfsvoering op te vangen. Bestemmingsreserves of egalisatierekeningen zijn hierdoor niet meer mogelijk.

Dit heeft de volgende consequenties:

- Er mag geen egalisatie opbouw plaatsvinden.
- Er mogen geen bestemmingsreserves worden gevormd door het RVB.
- Er mogen geen risico-opslagen in het tarief worden gehanteerd.
- Er mag geen a fonds perdu financiering plaatsvinden (wel is afrekening tegen werkelijke kosten onder de activeringsgrens toegestaan).
- Het toegestane maximale eigen vermogen van het RVB wordt verlaagd.

Bron: Kader rijkshuisvestingsstelsel voor specialties versie 1.0, dd 16 augustus 2016, definitief

### Vaststellingsbesluit

De Regeling Agentschappen is per 1 januari 2025 gewijzigd. Op dit moment is de Regeling Agentschappen 2024 van kracht maar deze wijzigingen zijn nog niet verwerkt in het Vaststellingsbesluit Specialties. Gezien de aard van de wijzigingen is de verwachting van de onderzoekers dat deze wel degelijk doorwerken in de systematiek van het specialtystelsel. In het kader van deze evaluatie is daar echter geen nader onderzoek naar gedaan. De Regeling Agentschappen 2024 brengt scherpere financiële kaders, rolverdeling, betere aansluiting bij verslaggevingsnormen en meer flexibiliteit in bekostiging. Tegelijkertijd blijft continuïteit geborgd via overgangsrecht en duidelijke evaluatieverplichtingen. Samenvattend zijn de belangrijkste wijzigingen de volgende:

|                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Achtergrond</i>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nieuwe regeling komt voort uit IBO en brede evaluaties van de oude regeling.</li> <li>- Minder onderscheid tussen typen agentschappen (Kas-verplichtingen versus Baten Lasten)</li> <li>- Regeling is gemoderniseerd en flexibeler gemaakt</li> </ul> |
| <i>Bekostiging / financiering</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Artikel 8 verduidelijkt bekostiging (output-, input- of gemengd)</li> <li>- Meer flexibiliteit en expliciete benoeming van financieringswijzen.</li> </ul>                                                                                            |
| <i>Eigen vermogen</i>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maximaal 5% van gemiddelde baten over de laatste drie jaren.</li> <li>- Minimaal €0 (geen negatieve reserves).</li> </ul>                                                                                                                             |

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Overschrijding moet bij de 1e suppletoire begroting worden opgelost.</li> <li>- Geen financiële transacties om het eigen vermogen kunstmatig te beïnvloeden.</li> <li>- Onverdeeld resultaat wordt verplicht toegevoegd aan de exploitatiereserve.</li> <li>- Mogelijkheid tot bestemmingsfondsen.</li> </ul> |
| <i>Governance</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Drie rollen verplicht: eindverantwoordelijke, beleidsverantwoordelijke, continuïteitsverantwoordelijke.</li> <li>- Continuïteitsverantwoordelijke krijgt expliciete financiële en toetsingstaken.</li> <li>- Meerjarige werkafspraken verplicht vastgelegd in artikel 7.</li> </ul>                           |
| <i>Evaluaties</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuïteitsverantwoordelijke moet evaluaties initiëren en tijdig afronden.</li> <li>- Periodieke beoordeling van agentschappen wordt versterkt.</li> </ul>                                                                                                                                                  |

## 4.2 Knelpunten die volgen uit de huidige financieringswijze

### 4.2.1. Knelpunten die volgen uit de financiële regelgeving

#### Reserveringen

Uit de vorige paragraaf blijkt dat de regels voor de bekostiging van huisvesting en het reserveren van financiering voor de specialty voor een groot deel van de evaluatieperiode zodanig beperkt is dat het voor de specialty, of met name het departement, heel lastig wordt om het hoofd te bieden aan de 'verleiding' om niet te investeren. In feite zitten de huidige agentschapsregels een goed functionerend specialstelsel in de weg.

Reserveren van financiering voor toekomstige meerjarige investeringen die na het huidig kalenderjaar vallen is niet toegestaan. Niet in de eigen omgeving van de specialty of het departement waar de specialty onder valt maar ook niet bij het RVB. Omdat er continu een grote politieke druk is voor sommige specialties op urgente beleidsopdrachten, anders dan huisvesting, wordt continu geld weggehaald in het huidige boekjaar ten gunste van die andere beleidsopdrachten. Er is geen manier voor de specialty-houder om het geld veilig te stellen voor huisvesting. Voor sommige specialties betekent dit dat al jaren en jaren roofofbouw is gepleegd op de staat van de huisvesting. Dit speelt al vanaf de oprichting van het stelsel. Geïnterviewden geven aan dat sommige specialties al in 2016 begonnen met een achterstand doordat bij aanvang al huisvestingsbudgetten gekort en overgeheveld zijn. In de loop van de jaren is dat alleen maar meer opgelopen en is dit nog meer versterkt door de recente taakstellingen.

### Jaarlijkse bijsturing

Elk jaar wordt een nieuwe vijfjaarsverwachting gecommuniceerd, waardoor per departement jaarlijks binnen de begrotingscyclus bijsturing mogelijk is. Dit klopt in theorie maar werkt niet in de praktijk. In de praktijk wordt er niet bijgestuurd wanneer uit cijfers blijkt dat er meer onderhoudskosten worden gemaakt of nieuwe investeringen nodig zijn. Het adagium is en blijft dat andere beleidsopdrachten in het primaire proces voorgaan op financiering van hoognodige huisvestingskosten.

### 4.2.2 Knelpunt voor financiering van SPC-overstijgende onderwerpen

Een groot vraagstuk is hoe financiering van projectoverstijgende en -voorafgaande kosten, zoals met betrekking tot netcongestie en warmtetransitie in het stelsel, wordt geregeld. Deze onderwerpen spelen vooral op gebiedsniveau en zijn daarmee SPC-overstijgend. De onderwerpen zijn de afgelopen jaren veel dominanter maar hebben nog geen plek gekregen in het ontwerp en financiering van het specialtystelsel. Het specialtystelsel heeft de nadruk liggen op zeggenschap en betaling door de individuele SPC en voorziet niet in collectieve afspraken over financiering. Dit gaat bij uitstek over gezamenlijkheid/collectiviteit.

## 4.3 Perverse prikkels en bypasses

Op het moment dat er grootscheepse vervangingsinvesteringen voor het vastgoed gedaan moeten worden, blijkt dat het geld, dat volgens de principes van het specialtystelsel gereserveerd moet zijn, er niet is. In het stelsel zijn diverse perverse prikkels en bypasses ontstaan door de financiële methodiek, waardoor de financiële situatie van specialties verslechteren.

Als eerste wordt in de begrotingsregels van de IRF een lineaire aflossing gehanteerd bij leningen. Dit maakt dat een investering van een specialty jaar na jaar tot een lagere afbetaling leidt. Wanneer een departement wil bezuinigen of (te) veel beleidsopdrachten krijgt (vanuit de politiek) is het aantrekkelijk geen nieuwe investeringen te doen en het geld dat vrijkomt door de lagere afbetaling in te zetten op andere beleidsopdrachten.

Een tweede perverse prikkel speelt wanneer een specialty-houder geen investeringen doet. In dat geval lopen de onderhoudskosten op. De onderhoudskosten worden vanuit het RVB betaald met geld verkregen uit het normtarief voor onderhoud dat voor alle SPC's geldt. Dan kan het zo zijn dat een bepaalde specialty met hoge onderhoudskosten (achterstallig onderhoud) een grotere greep doet uit het totale budget dan een andere specialty. Het 'loont' in die zin om geen investeringen te doen en het aan te laten komen op onderhoudskosten.

De bypass ontstaat doordat de specialty zelf zijn huisvesting financiert. Op het moment dat de specialty vindt dat het RVB niet snel genoeg kan leveren, kan de specialty via een huurconstructie buiten het RVB om, snel aan extra huisvesting komen.

Alle drie genoemde opties leiden tot extra kosten op de langere termijn:

- Wanneer geen nieuwe investeringen worden gedaan, lopen onderhoudskosten hoger op en moeten uiteindelijk veel hogere kosten gemaakt worden dan nodig (optie 1 en 2).
- Wanneer via een bypass iets gehuurd wordt moet dat vaak ook verbouwd worden. De verbouwingskosten zijn echter geen investering in de langere termijn want na een aantal jaar loopt het huurcontract af en is het geld, dat gebruikt is voor de verbouwing, verloren (optie 3).

#### 4.4 Rollen en samenwerking rondom de financiering

De dynamiek van de politiek richting een departement maakt dat er altijd meer vraag is en nieuwe beleidsopdrachten worden geformuleerd op basis van de politieke wensen. Het geld voor de nieuwe beleidsopdrachten wordt al snel weggehaald bij huisvesting. Niet altijd het hele bedrag. Het kan ook zijn dat er in plaats van 90 miljoen nog 80 miljoen beschikbaar is. Ook dat is vaak een probleem in de uitvoering van de plannen die daarvoor gerealiseerd moeten worden. Binnen het departement is het aan de Bestuursraad om dit als probleem te agenderen op de juiste tafel. De Bestuursraad kan een rol hebben in het zichtbaar maken van consequenties richting de politiek van keuzes die gevraagd worden.

Onderzoekers hebben opgemerkt dat de rol van de directie FEZ zowel intern binnen departementen/organisaties als in samenwerking met de IRF cruciaal is bij de allocatie van meerjarige budgetten voor SPC's binnen de begrotingsafspraken. Vanuit het kader van het vaststellingsbesluit is ook de aanname gedaan dat meerjarig reserveren en bijstellen waar nodig, jaarlijks in overleg tussen de SPC en Directies FEZ worden gedaan. Soms lukt het om voor speciale projecten meerjarige financiering voor elkaar te krijgen maar meestal niet. De onderzoekers hebben dit niet verder onderzocht, dat viel buiten de scope van dit onderzoek.

## 4.5 Voorspelbaarheid

Alle geïnterviewden geven aan dat de mate van voorspelbaarheid van de vastgoedfinanciering vergroot kan worden door langjarig inzicht te geven in wat moet gebeuren om een pand in goede staat van zijn te houden/maken. In de opzet van het stelsel zijn hiervoor de MOIP (Meerjarige Onderhouds Investerings Plannen) en jaaropdrachten bedoeld. De afgelopen jaren is het proces van de jaaropdrachten versterkt. De jaaropdrachten waarin RVB en SPC afspraken maken over onderhoud en investeringen worden jaarlijks voor het eind van jaar vastgesteld. Over de voortgang van de MOIP's als instrument voor meerjarige planning is geen informatie beschikbaar. In de interviews blijkt dat de MOIP's meer een operationeel dan een strategisch instrument zijn. De gevolgen van het inregelen van de MOIP's, op effectiviteit en efficiëntie van financiering van de specialties, zijn nog niet terug te zien. Daarmee blijft het sturen op de voorspelbaarheid door zowel SPC als RVB op de beoogde doelstellingen uit. Nog een reden voor de onvoorspelbaarheid is dat de zeggenschap voor de vervangingsinvesteringen (geld beschikbaar stellen) bij de SPC ligt is. Het is daardoor voor het RVB onvoorspelbaar wanneer welk onderhoud uitgevoerd kan worden.

Door het gebruik van asset- en portefeuilleplannen per SPC vanuit het RVB wordt momenteel wel een slag gemaakt om voorspelbaarder te worden.

## 4.6 Resumé

### Bevindingen

- De financierings- en agentschapsafspraken zitten een goed functionerend specialtystelsel in de weg.
- Het Vaststellingsbesluit 2016 is niet aangepast op de nieuwe regeling agentschappen. Geen zicht op wijzingen in kaderstelling vanuit de individuele SPC's.
- Financiële eisen in de begrotingssystematiek en agentschapseisen zorgen ervoor dat geen meerjarige financiële reserves opgebouwd kunnen worden.
- De huidige wijze van financiering vanuit individuele SPC's voorziet niet in financiering van SPC-overstijgende onderwerpen op gebiedsniveau.
- Financiën worden sterk beïnvloed door politieke opdrachten, begrotingssystematiek, toenemend (en achterstallig) onderhoud door uitblijven investeringen.
- Stelsel helpt niet mee aan financieel gezonde situatie. Integendeel: er zijn perverse prikkels en bypasses die de financiële situatie van specialties verder verslechteren.

- Veel geld gaat naar achterstallig onderhoud i.p.v. structureel onderhoud en beheer.
- Perverse stelselprikkels op onderhoud en investeringen staan haaks op risicodragerschap van SPC's en afspraken in het stelsel:
  - Lineaire afschrijving
  - Er is geen prikkel om geld te reserveren voor investeringen. SPC is zelf financieel verantwoordelijk. Als je het niet doet wordt het door het collectief betaald via '(achterstallig) onderhoud'.
- Directies FEZ zijn cruciaal voor goede samenwerking en afspraken met IRF.
- Gevolgen van inregelen van MOIP op effectiviteit en efficiëntie van financiering is nog niet terug te zien. Voorspelbaarheid blijft uit.

### **Aanbevelingen**

- Verken financiële alternatieven. Het huidige stelsel gaat uit van de aanname dat meerjarige financiële reserveringen worden gedaan en dat dat ook mogelijk is. Een verkenning van financiële alternatieven die zowel goed werken voor de SPC's als het RVB en de IRF is hierin noodzakelijk. Bijvoorbeeld door een begrotingsartikel voor huisvesting te creëren waardoor het geld 'gereserveerd' blijft voor waar het voor bedoeld is en niet, of aanzienlijk minder, beïnvloed wordt door politieke keuzes.
- Bespreek stelselvraagstukken op het juiste niveau, op de juiste tafel en maak inzichtelijk welke consequenties verbonden zijn aan welke keuzes.
- Houd in het (te herijken) ontwerp van het stelsel rekening met financiering van SPC-overstijgende vraagstukken die op gebiedsniveau of landelijk niveau opgelost moeten worden. Dit soort vraagstukken kunnen niet per individuele SPC gefinancierd worden.
- Een gremium waarin op stelselniveau strategische onderwerpen m.b.t. het huisvestingsstelsel besproken kunnen worden, ontbreekt. Stel dat in. Mogelijk via het ICBR. Als dat niet voldoet of mogelijk is, is een apart gremium nodig. De urgentie van de problematiek komt nu vaak niet op de juiste tafel terecht.
- Benut de verzakelijking die 'De Koers' van het RVB nu heeft ingezet – alleen opdrachten uitvoeren (RVB) wanneer er geld is vanuit de SPC - om het probleem (geen geld) op de juiste tafel neer te leggen (eventueel via uitvoeringstoetsen) en op die manier zichtbaar te maken wat consequenties zijn van politieke keuzes.
- Verken als DGDOO met de SPC's en de DFEZ-en van de departementen en het RVB de doorwerking van de nieuwe agentschapsregels op het specialty stelsel.

## 5. Governance en rollen in het stelsel (inclusief platform)

In dit hoofdstuk kijken we naar de mate waarin voldoende scherpheid is in de verschillende rollen in het stelsel, hoe de rollen worden ingevuld en hoe dit zich verhoudt tot de bedoeling en werking van het stelsel. In het bijzonder gaat dit hoofdstuk in op de bijdrage van het specialtyplatform aan de werking van het stelsel.

De onderzoekers gaan achtereenvolgens in op hoe de verhoudingen in de grondwet geregeld zijn en hoe de bestuurlijke driehoeken zich tot elkaar verhouden. Doordat het eigenaarschap in verschillende driehoeken is belegd, is het een uitdaging om de strategische vraagstukken goed te beleggen (5.1). Vervolgens gaat dit hoofdstuk in op hoe de kaderstellende rol van de SPC zich verhoudt tot de eigen bestuurlijke driehoek en die van het stelsel, ook als het gaat om escalatie, welke overleggremia er zijn en in hoeverre die borgen dat stelselproblematiek wordt geagendeerd en verder gebracht (5.2), in hoeverre het specialtyplatform bijdraagt aan de werking van het stelsel (5.3) en hoe de aansluiting verbeterd kan worden vanuit een strategische visie (5.4). Tot slot volgt een resumé (5.5).

### 5.1 Solidariteit, Collectiviteit en bestuurlijke driehoeken

#### **Solidariteit, collectiviteit**

Een stelsel dat doeltreffend en doelmatig werkt is gebaseerd op solidariteit en collectiviteit. Maar alleen wanneer deze uitgangspunten in acht worden genomen, hebben alle deelnemers binnen het stelsel daar profijt van. Specifiek voor het specialtystelsel is er meer kans dat er voldoende RVB-capaciteit is voor alle onderhoud/investeringen/renovaties die SPC's nodig hebben. Er is een aantal aandachtspunten die deze uitgangspunten van het stelsel bemoeilijken en daarmee van invloed zijn op de doeltreffendheid en doelmatigheid.

#### **Grondwet, artikel 44**

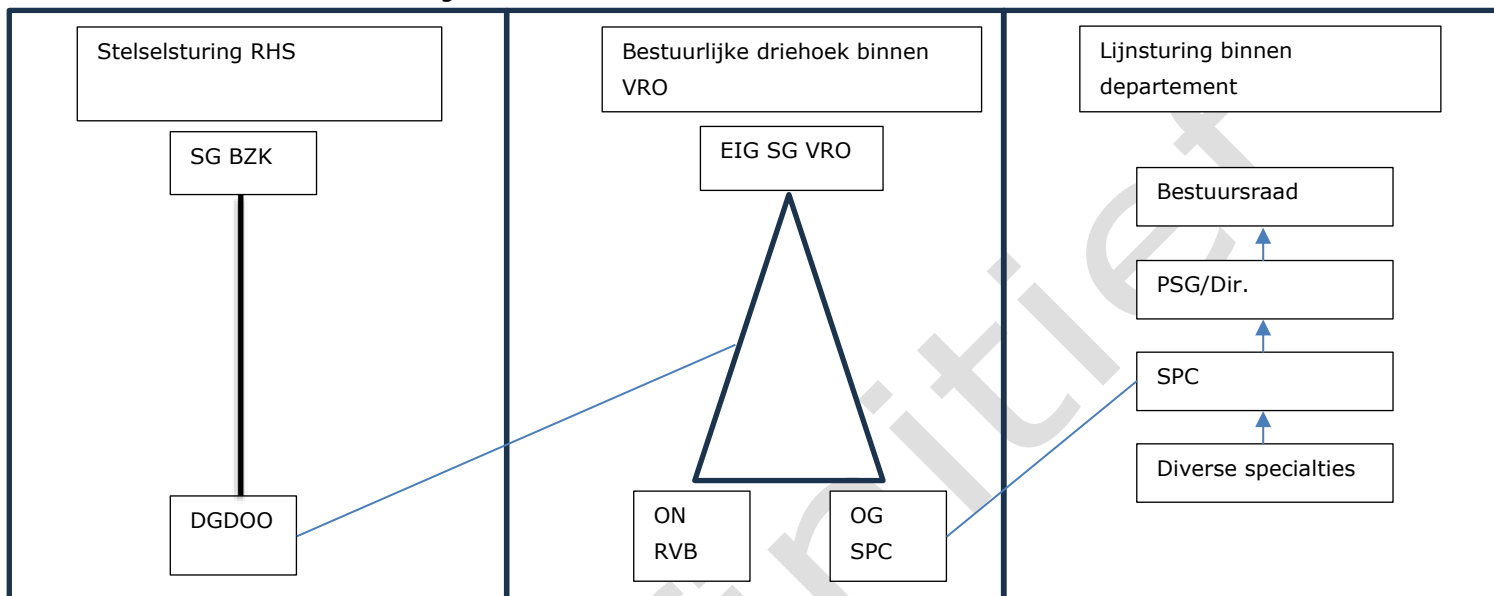
Allereerst is in de grondwet, artikel 44, geregeld dat elke minister verantwoordelijk is voor zijn/haar eigen bedrijfsvoering en primair proces. Hoewel de afgelopen jaren de beweging naar één rijk in gang is gezet, kan deze autonomie de collectiviteit in het huisvestingsstelsel af en toe in de weg staan.

### Bestuurlijke driehoeken

Ten tweede zijn er de verschillende governancelijnen die door de diverse driehoeken lopen en ook met elkaar in verbinding moeten staan:

- Stelselsturing RHS (BZK)
- RVB in de bestuurlijke driehoek van VRO
- SPC in de lijnsturing van het eigen departement

Zie ook figuur 2.



Figuur 4: De driehoeken van BZK en VRO en de lijnsturing binnen een departement

DGDOO is namens BZK en de SG van BZK de hoeder en daarmee systeemverantwoordelijke voor het huisvestingsstelsel en voert daarmee de regie op het totale stelsel. DGDOO heeft geen formele zeggenschap over de SPC's. RVB is de uitvoerder van de opdrachten die door de SPC worden gegeven. SPC is naast opdrachtgever ook de kadersteller voor de eigen SPC. De continuïteitsverantwoordelijken zitten niet met elkaar in een driehoek. Als een gesprek tussen hen plaats moet vinden dan is daar niet automatisch een geschikt gremium voor. Dat gebeurt nu vooral in de BOR (Bestuurlijk Overleg Rijksvastgoedbedrijf). Voor de BOR geldt echter dat deze bedoeld is om sturing te geven aan het RVB en niet aan het specialtystelsel an sich.

Inzoomend op de rol van de SPC en de plek in het stelsel valt het volgende op:

SPC's zijn de single point of contact voor een verzameling specialty panden en gekoppeld aan een departement en/of aan een departementsonderdeel met een agentschapsstatus. In het 'kader voor het rijkshuisvestingsstelsel voor specialties van 16 augustus 2016' staat: "Het SPC is degene die de kaders voor haar huisvestingsdeel vaststelt en zelf verantwoordelijk is voor leegstand en het

*beëindigen van de gebruikersovereenkomst. Duidelijke sturingsrelaties over en weer met een borging van rollen en verantwoordelijkheden zijn dus van belang voor een doelmatige dienstverlening.”*

Die doelmatigheid wordt verkregen uit het gezamenlijk aanpakken van vraagstukken die voor meerdere SPC's spelen, door planmatig onderhoud en investeringen in te plannen, door efficiënt om te gaan met inzet van de beschikbare capaciteit. Dit vraagt ten eerste om een duidelijke governance-lijn op huisvesting binnen de SPC's zelf. Daarin valt op dat bij grote SPC's de verantwoordelijkheden ver doorgemandateerd zijn. Dit doet de vraag rijzen bij wie en op welke tafel een vraagstuk eigenlijk ligt.

Daarnaast is voor de SPC niet altijd duidelijk wanneer een vraagstuk een meer gezamenlijke aanpak vergt of wanneer het alleen binnen de eigen SPC relevant is. Dit kan sneller duidelijk worden wanneer vraagstukken op de juiste strategische tafel terecht komen en daar de afweging gemaakt wordt over hoe breed een vraagstuk opgepakt wordt. Andersom ontbreekt nu de efficiënte planning van het uitvoeren van onderhoud dat bij meerdere SPC's uitgevoerd moet worden en in één keer opgepakt kan worden vanuit efficiency overwegingen.

De governance is in feite te operationeel ingestoken. Terwijl het stelsel behoefte heeft aan een strategische governance. De doorontwikkeling in het specialtystelsel kan gemaakt worden naar een meer strategische governance wanneer vanuit departementen zelf de vraagstukken op de strategische juiste tafels gelegd worden. Hier is de eigenaar vanuit het departement in nodig of de eindverantwoordelijke van een agentschap.

## 5.2 Overleggrema

De overleggrema of rollen die volgens het Vaststellingsbesluit, bijlage 1<sup>8</sup> bestaan binnen het specialtystelsel zijn:

- SG BZK
- Directeur DGDOO
- SPC
- RVB

---

<sup>8</sup> Kader rijkshuisvestingsstelsel specialties, definitief, 2016

De belangrijkste overleggen zijn:

*Tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer*

- BOR
- Voortgangsoverleg tussen RVB en individuele SPC's

*Voor de beleidsvorming*

- ICRV (deze bestaat niet meer)
- ICHF
- ICBR

Niet in de bijlage van het Vaststellingsbesluit genoemd maar wel relevant als gremium:

- SGO
- IARI: Interdepartementale Afstemming RVB Inzet
- Specialty platform
- LFMO: Landelijk Facilitair Management Overleg
- CIO-beraad
- CTO-raad

Bij de overleggrema valt een aantal zaken op:

- Er is geen gremium waarin stelseloverstijgende punten besproken kunnen worden. Er is een BOR. Maar die is bedoeld om het RVB aan te sturen. De ICBR staat te ver af van de huisvestingspraktijk om daar met enige regelmaat punten rondom het stelsel op de agenda te zetten. Datzelfde geldt voor het SGO. Deze taak wordt gemist in het stelsel.
- Het is onduidelijk of en welke lijn er is vanuit de BOR naar eventueel de ICBR of het SGO. Als problemen/knelpunten binnen de BOR wordenesignaleerd, maar niet kunnen worden opgelost, wat is dan de geijkte route om deze verder te brengen en besluitvorming te verkrijgen?
- Het is onduidelijk of en welke lijn er is vanuit het specialtyplatform naar de BOR/ICBR/SGO. Hierbij geldt hetzelfde probleem als in het hierboven geschetste punt: hoe wordt een probleem/knelpunt verder gebracht?
- Het IARI is een informeel platform voor afstemming over inzet van het RVB. Keuzes over inzet van capaciteit van het RVB hangen binnen het specialtystelsel echter vaak samen met politieke keuzes (meer gevangenissen of niet?). Besluiten daarover zouden op politiek niveau gemaakt moeten worden en horen niet thuis in een informeel overleg.
- In het LFMO en de ICBR worden jaarlijks de pandenlijst en tarievennota RVB besproken die daarna door DGDOO vastgesteld worden. Het valt op dat dit vooral onderwerpen zijn in uitvoering tussen het RVB en de SPC's .
- Er zijn veel wisselingen op dit moment van deelnemers uit de verschillende gremia. Veel nieuwe PSG's, wisselingen in de ICHF, de CDV's en IDV's.

Daarmee is de kennis op huisvestingsgebied en over het stelsel kwetsbaar. De informatie over het stelsel is van 2016. Actuele en gerichte communicatie wordt gemist.

Mede door bovenstaande punten is ook onduidelijk wat de escalatielijns is. Wie voelt de pijn? Wie lost het op? Escalatiemechanismes werken niet. Een oplossing blijft te lang uit en heeft in de praktijk al tot problemen geleid voordat gevonden is via welke lijn en op welke tafel het probleem besproken moet worden. Een voorbeeld hiervan is dat het RVB als eigenaar van de panden van de inspectie brieven krijgt over achterstallig onderhoud van een pand. De beslissing of er iets met het achterstallig onderhoud gedaan wordt ligt bij de SPC. De beslissing wordt sterk beïnvloed door politieke keuzes. De verplichting om te voldoen aan een wettelijke en rijksbrede ondergrens is daarmee te vrijblijvend. Er is geen gremium waarin dit punt besproken wordt.

### 5.3 Specialtyplatform

Het specialtyplatform is in 2022 opgericht vanuit de aanbevelingen van de vorige evaluatie om meer gezamenlijkheid te organiseren, kennis uit te wisselen, voorportaal voor de BOR te zijn en elkaar als SPC's beter te begrijpen. Ten tijde van onderzoek was de laatste bijeenkomst in 2024 gehouden.

Deelnemers ervaren beperkt nut vanuit de kennisuitwisseling. Het bespreken van gezamenlijke problematiek van SPC's is beperkt van de grond gekomen. Het was onduidelijk hoe de eigen autonomie zich moest verhouden tot gezamenlijke voorstellen. Te vaak en te snel werd geconcludeerd dat wanneer een onderwerp besproken was, het daarmee gereed was om verdere doorgang te zoeken in bijvoorbeeld een BOR.

Het specialtyplatform is niet ingericht als voorportaal voor de BOR. Voorbespreking van BOR-stukken is meer informatie-uitwisseling geweest dan afstemming en voorportaal. Dit komt mede omdat het specialtyplatform niet aansluit en past in het ritme van voorbereiding en afstemming van de besluitvorming binnen de SPC's die intern ook nog een hele afstemmingsronde hebben, zeker wanneer het een grote SPC betreft. Binnen J&V is een eigen afstemming op huisvestingsgremia ingeregeld met een koppeling naar ICBR en BOR. Vanuit de interviews komt de suggestie om naar analogie van K-BOR het platform als S-BOR in te richten.

Een breed gedeeld beeld is dat het platform een explicieter strategischer karakter moet krijgen waarbij vraagstukken aan bod komen die alle SPC's aangaan en waar besluitvorming vanuit een hoger gremium gewenst is. Het specialtyplatform kan sterker de regie nemen in het agenderen en voorbespreken van strategische

onderwerpen. Tot nu toe waren de verwachtingen over de functie van het specialityplatform verschillend.

In het begin heeft J&V het specialityplatform getrokken in opdracht voor DGDOO (initiatiefnemer). Later lag dit bij DGDOO zelf. Dit heeft in 2025 - ten tijde van het onderzoek - nog niet plaatsgevonden. Het is voor onderzoekers onduidelijk welke redenen ten grondslag ligt aan het niet organiseren van een volgend overleg. Vanuit de interviews komt de suggestie om het voorzitterschap vanuit speciality vertegenwoordigers van de BOR te organiseren. Dan wel dat DGDOO, als verantwoordelijke voor het rijksbrede kader, ook binnen specialities haar rol pakt op dit vlak. Zo is dat afgelopen jaren niet beleefd door SPC's.

## 5.4 Strategische visie

Het specialitystelsel zou verder kunnen komen wanneer meer gewerkt wordt vanuit een strategische visie voor vastgoed. Vanuit de SPC gaat dat over een visie op hoe de panden ingezet moeten worden op de langere termijn zodat zij bijdragen aan een goede invulling en uitvoering van het primair proces. Concreet in een voorbeeld: DJI zou in samenspraak met de beleidsverantwoordelijke vanuit J&V met een strategische visie moeten komen over hoe om te gaan met het cellentekort en de personeelsproblemen. En hoe dit zich verhoudt tot de renovaties die de komende jaren nodig zijn. En ook over welk regime nodig is in welke penitentiare inrichting; over brede thema's zoals verduurzaming van het vastgoed. Wat zijn dan consequenties? Welke keuzes moeten gemaakt worden? Door het ontbreken van deze strategische visie worden keuzes vanuit de SPC meer ad hoc gemaakt dan nodig.

Vanuit het RVB kan veel meer inzichtelijk gemaakt worden wat de consequenties zijn van het enorm opgelopen achterstallig onderhoud of kleinschalig renoveren. Dat brengt extra kosten met zich mee en lost alleen voor de korte termijn iets op maar vergroot het probleem voor de lange termijn. Dat laatste blijft nu vaak onzichtbaar omdat te veel vanuit een bepaalde situatie wordt bekeken en niet vanuit het geheel.

Vanuit het RVB bestaat een visie op hoe panden kunnen gaan verduurzamen: "we bouwen duurzaam of we bouwen niet". En hoewel de meeste specialities aansluiten bij de routekaart duurzaamheid kan deze nog beter gekoppeld worden aan eventuele specifieke wensen van specialities en de doorwerking op onderhoud en investeringen. In 'De Koers' heeft het RVB ingezet op meerjarige plannen.

Nu eerst drie jaar met als doel om toe te werken naar een planning voor tien jaar. Deze ingezette lijn is hard nodig en is een start om vanuit meer visie structureel te werken aan de staat van de specialties.

## 5.5 Resumé

### Bevindingen

- Minister is verantwoordelijk voor eigen bedrijfsvoering (art 44 GW). Collectiviteit is daardoor nog moeilijker te bereiken.
- Eigenaarsrol voor stelsel ligt bij DGDOO/BZK. Eigenaarsrol voor RVB bij VRO. Eigenaarsrol voor SPC's bij verschillende departementen. Hoe en waar worden afwegingen op strategisch vlak met elkaar besproken?
- Kaderstellende en opdrachtgevende rol voor specialties zit bij SPC zelf. In eigen bestuurlijke driehoek zijn zij opdrachtnemer. Geen zicht op hoe overleg, escalatie en besluitvorming SPC-breed plaatsvindt.
- Stelselbrede problematiek komt meestal via RVB in de BOR. Escalatielijnen stagneren in de BOR, worden alleen gesignaleerd maar niet opgelost of verder geagendeerd.
- DGDOO heeft een rol in en verantwoordelijkheid voor het rijksbrede kader voor specialties. Zo is dat afgelopen jaren niet beleefd door SPC's.
- Sturing in specialtystelsel kan verbeterd worden vanuit strategische visie/portefeuilles. Zowel bij RVB als bij SPC's.
- Er zijn veel wisselingen van bestuurders in de ICBR, ICHF, CDV's, IDV's. Daarmee is de kennis op huisvestingsgebied en over het stelsel kwetsbaar.
- Escalatiemechanismen en lijnen op stelselniveau werken niet door onduidelijkheden in de governance en overlegstructuur. Wie voelt de pijn? Wie lost het op?
- Specialtyplatform:
  - Specialtyplatform is opgekomen en neergegaan. Beperkt benut om kennis uit te wisselen en gezamenlijke problematiek te bespreken.
  - DGDOO neemt (ten tijde van dit onderzoek) geen initiatief in organiseren van dit stelseloverleg
  - Specialtyplatform is niet ingericht als voorportaal naar BOR maar kan naar analogie van K-BOR benut worden, bijvoorbeeld als S-BOR (voorwas voor de BOR, stelseloverstijgend gremium of sturingsdriehoek).
  - Platform moet explicieter strategisch kader krijgen

### Aanbevelingen

- Een gremium waarin op stelselniveau strategische onderwerpen m.b.t. het huisvestingsstelsel besproken kunnen worden ontbreekt. Stel dat in. Mogelijk via het ICBR9. Als dat niet voldoet of mogelijk is, is een apart gremium nodig. De urgentie van de problematiek komt nu vaak niet op de juiste tafel terecht.
- DGDOO heeft als stelselregisseur een rol om te initiëren maar ook bij te sturen wanneer het collectief belang risico loopt. Wijs aan welke strategische vraagstukken of SPC-overstijgende projecten op gebiedsniveau nu van belang zijn om gezamenlijk aan te pakken in het specialtystelsel. Stel kaders die als harde ondergrens dienen waarbinnen de SPC haar eigen autonomie heeft. Deze zijn nu vaak te vrijblijvend en er is niemand die daarop stuurt. Deze rol is onderbelicht gebleven in de afgelopen periode en is zeer relevant voor de werking van het stelsel als stelsel.
- Geef vanuit beleidsoptiek een steviger stelselkader mee. Aan zowel het RVB als aan de specialties:
  - Wettelijke eisen en rijksbrede kaders
  - Standaardisering
  - Financiële robuustheid door meerjarigheid / voorspelbaarheid
- Bespreek stelselvraagstukken op het juiste niveau, op de juiste tafel en maak inzichtelijk welke consequenties verbonden zijn aan welke keuzes.
- Bespreek met soortgelijke specialties wat de gezamenlijke wensen zijn voor panden en wat daarvan gestandaardiseerd kan worden. Gebruik hier het specialtyplatform voor. Laat het specialtyplatform als vooroverleg dienen voor het SPC overstijgend (nieuwe) gremium. Ontwikkel het specialtyplatform daarvoor van operationele uitwisseling naar het agenderen en voorbespreken van strategische onderwerpen.

---

<sup>9</sup> Onderzoekers zien het ICBR als mogelijke optie daarvoor waarbij de departementale afstemming en de interdepartementale afstemming bij elkaar kan komen. ICBR is de brug tussen het stelsel en de driehoek van de agentschapssturing (waar de PSG de eigenaarsrol in heeft). Zorg dat de lijn vanuit het eigen departement een doorgaande lijn wordt naar het ICBR. De ICBR als brug tussen het stelsel en het primaire proces op het eigen ministerie is ook zo genoemd in het vaststellingsbesluit rijkshuisvestingsstelsel.

## 6. Informatievoorziening

Dit hoofdstuk gaat in op de informatievoorziening die nog steeds kwetsbaar is en moeilijk naar boven te halen en de problemen daaromtrent (6.1). Paragraaf 6.2 zoomt verder in op de belangrijke rol van informatie als middel om te sturen en voor besluitvorming. In paragraaf 6.3 volgt het resumé.

### 6.1 Kwetsbare informatievoorziening en stuurinformatie

De informatievoorziening is nog steeds kwetsbaar. Dit is in de evaluatie van 2020 reeds geconstateerd en is in de afgelopen vijf jaar niet verbeterd. In de evaluatie van 2020 stond onderstaande reflectie van de onderzoekers:

#### **Reflectie op Informatievoorziening door de onderzoekers**

*Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de onderzoekers veel verschillende beelden tegengekomen over het benodigde niveau van informatievoorziening binnen het stelsel. Informatievoorziening is voor alle actoren relevant voor de invulling van de rollen in het stelsel. De onderzoekers hebben veel moeite gehad om structurele, vergelijkbare en geaggregeerde informatie boven tafel te krijgen die navolgbaar en transparant is, zowel binnen de afzonderlijke SPC's, als het specialtystelsel en het rijkshuisvestingsstelsel als geheel. Daarnaast worden de specialties per categorie niet consequent toegepast en genoemd in rapportages. Bijvoorbeeld: de JBR cijfers over BVO blijken over kantoren én de rechtspraak te gaan, terwijl het Jaarverslag RVB naast kantoren alleen de grote specialties weergeeft. De informatie is of op hoog strategisch niveau (JBR, Jaarverslag), dan wel op zeer operationeel niveau (pand of complex niveau), dan wel maatwerk voor een bepaald besluit. Het beeld uit de gesprekken bevestigt deze waarneming: de informatievoorziening op de verschillende niveaus sluit niet aan en vertoont 'gaten'. Tegelijkertijd geven alle betrokken aan dat een structurele informatievoorziening nodig is om op basis van data keuzes te kunnen maken. Het informatie gestuurd werken wordt in het specialtystelsel en RHS breed genoemd als randvoorwaarde binnen het stelsel. De aan- en/of afwezigheid van geaggregeerde informatie loopt door veel bevindingen van deze evaluatie heen.*

In 2025 is het beeld vergelijkbaar:

- Informatievoorziening is voor alle actoren relevant voor de invulling van de rollen in het stelsel.
- Informatievoorziening leidt tot stuurinformatie. Wanneer de informatievoorziening niet goed gaat dan is het de vraag op basis van welke informatie gestuurd wordt en hoe effectief en/of efficiënt dat is.
- Bij communicatie met betrekking tot het stelsel valt op dat informatie niet geformaliseerd en geactualiseerd is. Onderzoekers grijpen terug naar vaststellingsbesluit en andere formele communicatie over het stelsel van 2016.
- Bij wijzigingen en/of aanpassingen op stelselniveau waardoor andere informatie relevant is, blijft dit impliciet en is dit niet formeel vastgelegd in formele stukken en/of besluitvorming.

- Onderzoekers hebben in 2020 veel moeite gehad om structurele, vergelijkbare en geaggregeerde informatie boven tafel te krijgen die navolgbaar en transparant is, zowel binnen de afzonderlijke SPC's, als het specialtystelsel en het rijkshuisvestingsstelsel als geheel. Onderzoekers zien in 2025 dat stuurinformatie moeilijk naar boven te halen is. Informatie wordt als verantwoordingsinformatie gebruikt (op SPC of pandniveau) maar niet op stelselniveau.
- De informatie op pandniveau is onvolledig en niet altijd afgestemd op wat de SPC's nodig hebben. Dit betreft de informatie over de status van een pand of over onderhoudsachterstanden en investeringsbehoeften. SPC's willen duidelijke informatie op basis waarvan zij tijdig in de begroting voor het komende jaar rekening mee kunnen houden. Informatie komt vaak onvolledig en/of te laat binnen.
- Het RVB en de SPC's werken met andere datasets. Dat belemmert de voorspelbaarheid en het inzicht in waar de risico's bij panden zitten. Dit is van invloed op de doelmatigheid, met name als het om de voorspelbaarheid gaat.

## 6.2 Informatievoorziening als stuurinformatie voor besluitvorming

In de informatie en documentatie die ontvangen is valt op dat er reeksen opgeleverd kunnen worden die de vorige evaluatie nog niet beschikbaar en/of gebruikt waren. Dat betekent op operationeel en verantwoordingsniveau dat er iets meer informatie op geaggregeerd niveau beschikbaar is vanuit het RVB dan de afgelopen jaren. Dit is echter nog steeds informatie gebaseerd op output/productie en realisatie, maar gaat niet over de voorspelbaarheid en de meerjarigheid.

Op basis van de verkregen informatie kan niet 1 op 1 een redeneerlijn op stelselniveau worden gemaakt die verklaart dat er weeffouten en perverse prikkels in het stelsel zijn. Daar is meer voor nodig. Mogelijk kan dit met andere analyses en of informatie wel verder onderbouwd worden. Doordat de cijfers deze redeneerlijn niet 1 op 1 onderbouwen blijft onzichtbaar waar de 'pijn' in het stelsel voor de SPC's zit wanneer het geld niet meer (of in mindere mate) beschikbaar is voor huisvesting. Het blijft daardoor onzichtbaar wat er allemaal niet geïnvesteerd is de afgelopen jaren en welke problemen er daardoor (op de langere termijn) ontstaan. De urgentie wordt daardoor niet voelbaar vanuit de cijfers. Onderzoekers hebben wel van een zeer groot deel van de geïnterviewden gehoord dat zij veel last hebben van de weeffouten.

### Onderhoud en investeringen

De data over onderhoud en investeringen in tabel 10 geven niet het probleem weer dat in alle gesprekken over de specialties aan de orde komt, namelijk: geen geld voor (achterstallig) onderhoud, vervanging en investeringen. De kosten voor onderhoud stijgen wel maar het ligt in de rede om daar dezelfde oorzaak als bij het rijkshuisvestingsstelsel kantoren voor aan te houden: inflatie en stijgende prijzen.

|             | SPC                  | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       | 2024       |
|-------------|----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Specialties | BZK Centraal         | 471.060    | 336.019    | 716.349    | 437.137    | 564.592    |
|             | BZK BES              | 372.720    | 351.219    | 613.631    | 769.882    | 617.563    |
|             | BZK II               | 1.506.346  | 1.398.175  | 1.897.211  | 2.628.819  | 2.221.863  |
|             | BZ                   |            |            |            |            |            |
|             | DEF Spec             | 285.595    | 462.931    | 271.243    | 191.183    | 252.259    |
|             | FIN                  | 4.600.550  | 3.767.671  | 4.798.296  | 5.327.663  | 4.857.559  |
|             | I&W                  | 563.483    | 1.132.742  | 2.730.987  | 1.755.139  | 1.149.154  |
|             | I&W DGMI spec.       | 133.509    | 153.178    | 138.404    | 158.450    | 83.523     |
|             | J&V DJI              | 21.682.285 | 24.276.422 | 26.617.013 | 32.285.114 | 38.318.226 |
|             | J&V overig           | 1.377.544  | 1.245.416  | 1.949.877  | 1.521.031  | 1.474.939  |
|             | J&V PaG              | 678.751    | 555.965    | 908.336    | 696.358    | 627.377    |
|             | J&V Pol Carib        | 580.299    | 383.471    | 742.796    | 877.012    | 670.983    |
|             | J&V Rvdr             | 9.308.351  | 11.255.982 | 14.669.570 | 13.169.972 | 12.150.770 |
|             | OM BES               | 30.544     | 21.770     | 56.396     | 25.169     | 30.033     |
|             | LNK-EZK              | 1.115.775  | 1.072.203  | 1.193.260  | 961.143    | 1.562.868  |
|             | OCW                  | 643.233    | 979.754    | 711.685    | 842.010    | 2.619.665  |
|             | SZW                  |            |            |            |            |            |
|             | VWS                  |            |            |            |            |            |
|             | RIVM                 | 5.260      | 73.778     | 81.625     | 11.344     | 90.890     |
|             | #N/B                 | 5.231.459  | -1.060.610 | -2.583.350 | -1.460.000 | 6.888.841  |
|             | Verzamelspecialties  | 2.191.540  | 2.316.650  | 3.671.257  | 3.982.402  | 2.892.512  |
|             | Specialties RVB leeg | 20.065     | 13.402     | 2.393      |            | -          |
| Subtotaal   | Specialties          | 50.798.371 | 48.736.139 | 59.186.978 | 64.179.825 | 77.073.616 |

Tabel 10: Kosten in euro's voor onderhoud per specialty

Ook ten aanzien van de investeringen geldt hetzelfde, de reeksen geven geen aanleiding om te denken dat hier een 'probleem' is.

| x € 1<br>miljoen |               | 2017  | 2018  | 2019 | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  |
|------------------|---------------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Specialties      | BZK Centraal  | 5,9   | 6,4   | 0,3  | 0,8   | 2,2   | -     | 2,3   | 1,2   |
|                  | BZK BES       | -     | -     | 3,8  | 0,8   | 1,7   | 2,9   | 0,2   | -     |
|                  | BZK II        | -     | -     | -    | 69,9  | -     | -     | -     | -     |
|                  | BZ            | -     | -     | -    | 0     | -     | -     | 0     | 0     |
|                  | DEF Spec      | -     | -     | -    | 0,1   | 0,3   | 0,7   | 3,1   | 0,2   |
|                  | FIN           | 18,7  | 3,1   | 0,5  | 7,7   | 9,2   | 9,2   | 8,8   | 4,4   |
|                  | I&W           | -     | -     | -    | 1,8   | 0,3   | 0,8   | 0,3   | 0,5   |
|                  | I&W DGMI      | 7     | -     | 0,1  | -     | -     | -     | -     | -     |
|                  | J&V DJI       | 78,8  | 80    | 60,2 | 51,7  | 79,7  | 79    | 107,6 | 65,6  |
|                  | J&V overig    | 0,6   | 2,3   | 0,8  | 0,6   | 0,4   | 4,6   | 1,3   | 0,2   |
|                  | J&V PaG       | 0,3   | 0,1   | -    | 5,6   | 10,8  | 1,3   | 0,4   | 4,8   |
|                  | J&V Pol Carib | -     | -     | -    | -     | 0,3   | -     | 3,3   | -     |
|                  | J&V Rvdr      | 55,2  | 69,3  | 4,2  | 198,8 | 171,5 | 8,9   | 127,3 | 30,3  |
|                  | OM BES        | -     | -     | -    | -     | -     | 0,6   | -     | -     |
|                  | LNv-EZK       | 2,1   | 0,6   | 2,3  | 0,3   | 5,4   | 4     | 0,9   | 2,3   |
|                  | OCW           | 0,7   | 1     | 19,7 | 3,1   | 3,4   | 0,3   | 0,1   | 1,2   |
|                  | SZW           | -     | -     | -    | -     | -     | -     | -     | -     |
|                  | VWS           | -     | -     | -    | -     | -     | -     | -     | -     |
|                  | RIVM          | -     | 5,1   | -    | 3,8   | -     | -     | -     | -     |
|                  | Leegstand     | -     | -     | -    | 0,2   | -     | 0,2   | 0,2   | 0,2   |
| Subtotaal        | Specialties   | 169,3 | 167,9 | 91,9 | 345,2 | 285,2 | 112,5 | 255,8 | 110,9 |

Tabel 11: Opgeleverde investeringen (activering op de balans in jaar) bron: MVA (RVB)

### Lineaire leningen

Binnen de documentatie is geen stuurinformatie teruggevonden op SPC of specialty niveau over het verloop van de lineaire leningen binnen het specialtystelsel en de consequenties voor de looptijd en het meerjarig te reserveren budget wat nodig is voor vervanging en investeringen bij de SPC's.

### Tarieven

De tarieven van het RVB worden jaarlijks vastgesteld via een tarievennota. In de jaarlijkse tarievennota-cyclus worden rond de zomer de indicatieve tarieven bepaald voor volgend jaar (ook vastgelegd in een nota indicatieve tarieven aan de BOR). De eerste toelichting vindt plaats in de ICHF (tarievenspecial in oktober), dan gaat het naar de ICBR ca. november, dan naar de BOR in december. De SG VRO stelt in december de tarieven vast, gehoord hebbende de BOR.

| € /m2 BVO              |                    | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  | 2025  |
|------------------------|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Onderhoud</b>       | <i>Eigendom</i>    | 24,00 | 24,64 | 25,30 | 25,97 | 26,17 | 27,14 | 32,75 | 34,66 | 39,38 |
| <b>Onderhoud</b>       | <i>Huur</i>        | -     | -     | -     | -     | -     | -     | -     | 5,32  | 6,04  |
| <b>Heffingen</b>       | <i>Eig. en PPS</i> | 5,00  | 5,07  | 5,10  | 5,32  | 5,36  | 5,49  | 6,49  | 6,84  | 7,09  |
| <b>Apparaatskosten</b> | <i>Eigendom</i>    | 16,00 | 16,22 | 19,60 | 20,48 | 20,62 | 21,12 | 23,64 | 24,37 | 26,69 |
| <b>Apparaatskosten</b> | <i>Huur en PPS</i> | 10,00 | 10,14 | 12,30 | 12,80 | 12,89 | 13,20 | 14,78 | 15,23 | 16,68 |

Tabel 12: Ontwikkeling normatieve tarieven in €/m2 BVO specialties (bron: tarievennota's RVB 2017 t/m 2025)

De tarieven hebben een stijgende lijn, deels verklaarbaar maar voor een deel is hier ook discussie over. Door de SPC's wordt in de interviews aangegeven dat vaststelling van de tarieven laat plaatsvindt en niet in de pas loopt met het begrotingsritme en jaarplanritme van het departement. Hierdoor kunnen de tarieven niet goed verwerkt worden in de jaaropdrachten en ook niet in de departementale begrotingen. Vooral bij flinke stijging van de tarieven vormt dit een probleem bij de SPC's. Hierdoor ontstaan binnen de jaaropdrachten tekorten, waardoor minder kan worden uitgevoerd of aanvullende financiering moet worden geregeld.

### Jaaropdrachten en MOIP en jaarverantwoordingen

De jaaropdrachten en MOIP's zijn in het stelsel voorzien als dé afspraken om vooruit te kijken en te sturen op voorspelbaarheid.

#### Jaaropdrachten

In de vorige evaluatieperiode was goed zichtbaar dat steeds meer dubbelzijdig getekende jaaropdrachten aanwezig waren. Die trend is in deze evaluatieperiode doorgezet. Er wordt bij de SPC's en het RVB de laatste jaren op gestuurd dat jaaropdrachten getekend binnen zijn voor het eind van het jaar. Vanaf 2024 wordt in december een bijeenkomst met SPC's en RVB gehouden waarbij de jaaropdrachten ondertekend worden door zowel RVB als SPC. Vanaf 2026 worden de jaaropdrachten voor drie jaar afgesloten.

In de documentatie van 2025 is voor het eerst een overzicht aangetroffen voor het proces ter ondertekening. Wat opvalt is dat wordt aangegeven dat voor een aantal SPC's geen jaaropdracht komt. De reden daarvoor is niet toegelicht.

In de jaaropdrachten zelf is de volgende ontwikkeling te zien: Enkele SPC's hadden in 2021 een aparte bijlage met een portefeuillestrategie bij de jaaropdrachten. Vanaf 2022 is dit integraal verwerkt in de Jaaropdrachten en/of de bijlagen. In de paragraaf portefeuillestrategie wordt zowel vanuit het RVB als vanuit de SPC aangegeven wat speerpunten zijn. Voor het RVB zijn dat bijvoorbeeld de thema's als gebruikswaarde (w.o. veiligheid medewerkers en omgeving en ondersteunen

bedrijfsproces SPC), het creëren van maatschappelijk meerwaarde, verduurzamen van de portefeuille (w.o. energietransitie en -reductie, emissiereductie, circulair bouwen, klimaatadaptatie en biodiversiteit), flexibele portefeuille en vooruitstrevende portefeuille. In aansluiting op de portefeuillestrategie worden ook specifieke klantwensen en afspraken vastgelegd over de portefeuille zoals bijvoorbeeld met betrekking tot duurzaamheid, veiligheid en/of innovatie.

| Jaaropdrachten (2-zijdig getekend) per SPC | 2021                  | 2022       | 2023                   | 2024        | 2025                    |
|--------------------------------------------|-----------------------|------------|------------------------|-------------|-------------------------|
| BZK II                                     | -                     | 30-6-2022  | 26-6-2023<br>eenzijdig | 24-04-2024  | -                       |
| BZK BES                                    | -                     | -          | 30-5-2023              | 18-3-2024   | 2-12-2024               |
| BZK centraal<br>+ VRO vanaf 2024           | 17/2/21               | -          | 16-2-2023              | 22-01-2024  | 2-12-2024               |
| BZ                                         | -                     | -          | -                      | -           | Komt niet               |
| Def                                        | Concept<br>16-12-2020 | 15-1-2022  | 31-1-2023              | 12-2-2024   | 2-12-2024<br>ongetekend |
| EZK/LNV<br>Vanaf 2025EZ/LVVN / KGG         | 17-12-2020            | 7-4-2022   | 10-2-2023              | 23-4-2024   | 2-12-2024               |
| Fin                                        | 14-12-2020            | 6-4-2022   | 20-12-2022             | 19-3-2024   | 2-12-2024               |
| I&W                                        | 18-11-2021            | 16-12-2021 | 04-04-2023             | 12-02-2024  | 2-12-2024               |
| OCW                                        | 16-12-2020            | 12-12-2021 | 2-2-2023               | 15-2-2024   | Concept<br>ongetekend   |
| J&V DJI                                    |                       |            |                        | 26-03-2024  | 2-12-2024               |
| J&V PAG/OM                                 | 21-01-21              | 22-12-21   | 2-2-2023               | -           | 2-12-2024               |
| J&V overig                                 |                       | 16-3-2022  | 19-12-2022             | 19-04-2024  | 2-12-2024               |
| J&V Rvdr                                   | 27-1-21               | 23-2-2022  | 06-09-2023             | -           | 2-12-2024               |
| J&V Pol-Car                                |                       |            | 20-7-2023              | 15-03-2024- | 18-12-2024              |
| VWS                                        | -                     | -          | -                      | -           | Komt niet               |
| RIVM                                       | -                     | -          | -                      | -           | Komt niet               |

Tabel 13: Overzicht aanwezigheid Jaaropdrachten per SPC, op datum 2-zijdig ondertekening (Bron: RVB).

#### MOIP's

De MOIP's geven op pandniveau aan wat onderhoud en investeringen zijn. In 2021 en 2022 zijn in de documentatie, als bijlage bij een aantal jaaropdrachten, enkele MOIP's aangetroffen. In 2023 en 2024 zijn in de documentatie geen MOIP's aangetroffen, in 2025 één. Vanuit de documentatie en informatie is geen cijfermatig inzicht over het proces en de inhoud van de MOIP's. Deze bevinding komt overeen met vijf jaar geleden. Uit de gesprekken komt naar voren dat MOIP's binnen het RVB wel een plek hebben in assetplannen en portefeuillemanagement. Er is echter geen geaggregeerde documentatie aangetroffen over wat dit op stelselniveau betekent voor meerjarigheid en/of voorspelbaarheid. Het RVB geeft aan dat de MOIP's niet meer jaarlijks worden opgesteld, maar dat het nu een continu proces is waarbij meerjarig onderhoud- en investeringsplannen worden bijgehouden. De

onderzoekers hebben deze aanpassing op de oorspronkelijke afspraken over de MOIP's niet expliciet terug kunnen vinden in een nota of beleidslijn. Het valt de onderzoekers op dat steeds de 'meerjarigheid/ voorspelbaarheid' terugkomt in de portefeuillestrategie van de Jaaropdrachten. Daarmee is mogelijk het doel van de MOIP's anders geworden of vervangen door een ander type rapportage of informatie. Deze mogelijke aanpassingen in de methode zijn nog niet verwerkt in bijvoorbeeld een addendum op het vaststellingsbesluit Specialties.

#### Jaarverantwoordingen

In de periode 2016-2025 zijn in de documentatie geen jaarverantwoordingen aangetroffen per SPC over de jaaropdrachten en de MOIP's. Het RVB heeft aangegeven dat in 2026 gestart wordt met jaarverantwoordingen per SPC.

#### Wijzigingen

In het specialtystelsel hebben in de evaluatieperiode onderstaande wijzigingen plaatsgevonden.

|                       |                                                                                                                                  |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Naamgeving SPC's      | Ministerie BZK -> 2024 Ministerie BZK/VRO<br>Ministerie EZK/LNV -> 2024 ministerie EZ/LVVN/KGG                                   |
| Nieuwe SPC's          | SZW<br>OM/BES<br>Politie / Caribisch NL                                                                                          |
| Geen SPC meer         | Nationale Politie (NP)                                                                                                           |
| Wijzigingen Methodiek | Ondertekeningsmoment jaaropdrachten<br>Jaaropdrachten 1-3 jaar<br>MOIP's continu proces<br>Jaarverantwoording vanaf 2026 per SPC |

## 6.3 Resumé

### Bevindingen

- Informatievoorziening is nog steeds kwetsbaar, stuurinformatie is moeilijk naar boven te halen. Het wordt als verantwoordingsinformatie gebruikt (op SPC/pandniveau) maar niet op stelselniveau.
- Informatievoorziening over het stelsel vindt plaats op basis van impliciete wijzigingen en aanpassingen die niet formeel zijn vastgelegd.
- Vaststelling van de tarieven vindt laat plaats en loopt niet in de pas met het begrotingsritme en jaarplanritme van het departement. Hierdoor kunnen de tarieven niet goed verwerkt worden in de jaaropdrachten, maar ook niet in de departementale begrotingen. RVB en SPC's vragen andere datasets. Dat belemmert voorspelbaarheid en inzicht in waar risico's bij panden zitten.

- Op basis van de verkregen informatie kan niet 1 op 1 een redeneerlijn op stelselniveau worden gemaakt om weeffouten en perverse prikkels in het stelsel te onderbouwen. Daar is meer voor nodig. Voelbare consequenties blijven onzichtbaar en dus wordt er niet effectief op gestuurd.

### **Aanbevelingen**

- Actualiseer en formaliseer wijzigingen in het vaststellingsbesluit. Zorg voor actuele communicatiemiddelen op stelselniveau. Zodat duidelijk wordt welke informatie geldt en daar strakker op gestuurd kan worden.
- Werk toe naar een structurele set aan informatievoorziening op het juiste aggregatieniveau op basis waarvan organisaties (RVB, SPC's) kunnen sturen. Investeer in het goed op orde krijgen hiervan en in het tijdig voorzien van deze informatie zodat het voor alle partijen relevant is. Accepteer niet langer dat tijdige en juiste stuurinformatie ontbreekt. Door actief te werken aan het op orde krijgen van het tijdig verstrekken van de juiste stuurinformatie worden alle spelers binnen het RHS in staat gesteld te sturen op wat nodig is om het stelsel doelmatiger en doeltreffender te maken.
- Maak de beweging van het werken met jaaropdrachten en MOIP's op pandniveau naar stelselniveau. Waardoor het mogelijk is een meer strategische koers te varen.
- Onderbouw cijfermatig de eventuele negatieve consequenties van de weeffouten, met name van de effecten (kosten) van het niet investeren en op laten lopen van achterstallig onderhoud t.b.v. de instandhouding. Zodat het probleem zichtbaar wordt.

De

## 7. Conclusies en Aanbevelingen

De aanbevelingen in dit hoofdstuk zijn erop gericht de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het specialtystelsel te vergroten. Dit aan de hand van de conclusies ten aanzien van de doelen van het stelsel, de grootste geconstateerde knelpunten en de weeffouten in het stelsel die uit de analyse in dit onderzoek komen.

In de evaluatie van 2020 is geconstateerd dat de doelmatigheid voor het specialtystelsel niet vastgesteld kan worden omdat een deel van het instrumentarium, de criteria en de informatievoorziening op dat moment nog in ontwikkeling is en meerjarig inzicht op specialty-niveau in de resultaten of effecten nog niet beschikbaar is.

*"...De onderzoekers verwachten dat het specialtystelsel doelmatiger en doeltreffender wordt op stelselniveau als een aantal procesoptimalisaties en verbeteringen worden doorgevoerd. Dit geldt voor de huidige processen en voor strategische/tactische processen voor de financiering van toekomstige doelstellingen en organiseren van meerjarige investeringen, inclusief de benodigde criteria en informatie om de ontwikkeling te monitoren."*

*"... er is een vrij operationeel specialtystelsel ingericht waarbij 14 SPC's (feitelijk 17) elk met het RVB hun behoeftestelling en jaaropdracht afstemmen. Tactische en strategische coördinatie en regie ontbreekt. Dat heeft effecten binnen het stelsel op het gebied van governance, monitoring en verantwoording en de doorontwikkeling op specialty-niveau en RHS-niveau die nader in het rapport zijn toegelicht. Het specialtystelsel kan nu voornamelijk reactief en indirect via individuele SPC's acteren op ontwikkelingen. Daarnaast kan ook niet proactief gestuurd worden op meerjarige programmering."*

### 7.1 Evaluatie 2025

#### **Doelmatigheid en doeltreffendheid**

De evaluatie laat zien dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het specialtystelsel in de periode 2021–2025 zijn verslechterd ten opzichte van de vorige evaluatie. Hoewel enkele onderdelen van het stelsel volgens ontwerp functioneren—zoals de beprijzingsmethodiek, het werken met SPC's en het jaarlijks vaststellen van jaaropdrachten—blijft het geheel van het stelsel onvoldoende functioneren om de beoogde effecten te realiseren.

### **Doeltreffendheid: beperkte realisatie van stelseldoelen**

Het specialtystelsel functioneert in de praktijk nog steeds als een verzameling losse SPC's, zonder samenhangende sturing op tactisch of strategisch niveau. Door het ontbreken van:

- een strategische visie op stelselniveau,
- een rijksbreed gecoördineerde aanpak,
- en adequate informatievoorziening voor meerjarige sturing,

ontstaat er geen gezamenlijk beeld van prioriteiten, risico's of opgaven. Hierdoor is het moeilijk om stelselbrede keuzes te maken of collectieve belangen te behartigen, zoals standaardisering, langetermijnplanning of duurzaamheid.

Ook komt informatie over de staat van het vastgoed vaak niet terecht bij de bestuurlijke tafels waar besluiten moeten worden genomen, wat leidt tot vertraagde of uitblijvende interventies. Daardoor is de staat van het vastgoed aantoonbaar achteruitgegaan.

### **Doelmatigheid: afnemende efficiëntie en oplopende kosten**

De doelmatigheid van het stelsel is volgens de evaluatie lager dan vijf jaar geleden. Dit komt door:

- Ad-hoc probleemoplossing in plaats van meerjarige keuzes, wat leidt tot hogere kosten op termijn.
- Een onvoorspelbare financiering, waardoor SPC's onvoldoende meerjarig kunnen reserveren voor onderhoud en investeringen.
- Bypasses en perverse prikkels in financiering en besluitvorming, bijvoorbeeld door politieke keuzes waardoor geld voor huisvesting wegvloeit naar andere beleidsopdrachten.
- Capaciteitsschaarste bij het RVB, mede door grote extra vraag vanuit Defensie.
- Een cultuur waarin achterstallig onderhoud te lang wordt geprobeerd 'op te lossen', waardoor problemen groter worden en kosten oplopen.

Het ontbreken van stelselbrede monitoring en KPI's maakt het bovendien onmogelijk om doelmatigheid systematisch te beoordelen.

### **Systemische samenhang**

De evaluatie benoemt meerdere weeffouten die sinds de start in het stelsel zitten en de prestaties structureel beperken:

- de werking van het IRF en agentschapsregels,
- onduidelijke of onvoldoende harde stelselregie door DGDOO,
- sturing op verschillende tafels zonder gezamenlijke prioriteiten,

- een governance die te operationeel is om strategische knelpunten op te lossen.

Deze factoren versterken elkaar en houden het stelsel in een cyclisch patroon van onvoorspelbaarheid en achterstallige investeringen.

## 7.2 Conclusie

De evaluatie concludeert dat het specialtystelsel momenteel onvoldoende doelmatig én onvoldoende doeltreffend functioneert<sup>10</sup>. De autonomie van individuele SPC's, schaarste in middelen en capaciteit, en het ontbreken van rijksbrede sturing leiden ertoe dat:

- de staat van het vastgoed achteruitgaat,
- kosten toenemen,
- strategische opgaven onvoldoende worden opgepakt, en
- het stelsel niet levert wat het zou moeten leveren.

Een fundamenteeler pakket aan maatregelen is nodig om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel te verbeteren, gericht op meerjarige financiële stabiliteit, versterking van centrale sturing, betere informatievoorziening en meer standaardisering binnen en tussen specialties.

## 7.3 Aanbevelingen

### Herijking van ontwerp en doelen van het specialtystelsel

Uit de evaluatie blijkt dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het specialtystelsel in de periode 2021–2025 verder zijn afgenomen. Deze achteruitgang is niet uitsluitend het gevolg van uitvoeringstechnische of organisatorische factoren, maar hangt direct samen met het **oorspronkelijke ontwerp van het stelsel** en de **doelen die in 2016 zijn geformuleerd**. De uitgangspunten van het specialtystelsel – zoals vergaande autonomie van SPC's, een decentrale sturingsfilosofie en een beprijzingsmethodiek gebaseerd op werkelijke kosten – sluiten in toenemende mate **niet meer aan** bij de huidige opgaven en de verwachtingen die aan het stelsel worden gesteld.

In de praktijk wordt van het stelsel verwacht dat het meerjarige voorspelbaarheid biedt, dat er voldoende investeringsruimte ontstaat voor noodzakelijk onderhoud, dat standaarden kunnen worden toegepast waar mogelijk, en dat stelselbrede vraagstukken – zoals capaciteit, duurzaamheid, informatievoorziening en prioritering – **in samenhang** kunnen worden opgepakt. Deze verwachtingen vragen

<sup>10</sup> De conclusies ten aanzien van doelmatigheid en doeltreffendheid gaan over het stelsel en nadrukkelijk niet over de individuele specialties, de specialty-houders en de SPC's.

om een mate van centrale sturing, strategische afwegingskracht en uniforme informatievoorziening die het huidige ontwerp niet ondersteunt.

Het rijkshuisvestingsstelsel kantoren, dat wel als doelmatig en doeltreffend wordt beoordeeld, laat zien dat een ontwerp met meer centrale sturing, uniformiteit en standaardisatie beter in staat is om strategische doelen te realiseren. De verschillen in context tussen rijkskantoren en specialties blijven relevant, maar de vergelijking maakt duidelijk dat de **inconsistentie tussen ontwerp en doelen** in het specialtystelsel structureel belemmerend werkt.

De evaluatie laat zien dat verschillende knelpunten in het specialtystelsel elkaar versterken: beperkte meerjarige financiering, onvoldoende strategische sturing, versnipperde besluitvorming over capaciteit, achterblijvende informatievoorziening en het ontbreken van een gemeenschappelijke visie. Deze knelpunten kunnen niet volledig worden opgelost binnen het huidige stelselontwerp. Het gaat om systemische belemmeringen die een **meer fundamentele herziening van zowel ontwerp als doelen** noodzakelijk maken.

De onderzoekers concluderen dan ook dat het, naast het doorvoeren van gerichte verbetermaatregelen, nodig is om het specialtystelsel **opnieuw te doordenken**. Dit houdt in dat zowel de doelen als het ontwerp opnieuw tegen elkaar moeten worden afgezet, waarbij de volgende uitgangspunten richtinggevend kunnen zijn:

1. Het versterken van **collectieve strategische sturing**, binnen kaders die recht doen aan de eisen van het primair proces;
2. Het borgen van **meerjarige financiële stabiliteit** en investeringsruimte;
3. Het toepassen van **standaardisatie** waar dit functioneel mogelijk en doelmatig is;
4. Het inrichten van een **structurele informatievoorziening op stelselniveau**;
5. Het scherp formuleren van **rollen, verantwoordelijkheden en escalatielijnen**;
6. Het instellen van een gremium waarin **op stelselniveau strategische keuzes** kunnen worden voorbereid en genomen.

Om de volledige herijking zoals hierboven beschreven te doorleven is als eerste en belangrijkste nodig om het gesprek te voeren op het juiste niveau, met de juiste aandacht, op basis van de juiste informatie en vanuit heldere rollen en verantwoordelijkheden. Het doel hiervan is te komen tot een gedeeld beeld van hoe het stelsel gewijzigd kan worden en goed kan werken voor alle spelers. De beleidsreactie op dit rapport kan hiervoor een aanzet geven.

Daarnaast komen vanuit de gehouden interviews en vanuit het doornemen van alle documenten de volgende concrete stappen naar voren die hieronder per richtinggevend uitgangspunt zijn weergegeven:

1. Het versterken van **collectieve strategische sturing**, binnen kaders die recht doen aan de eisen van het primair proces;
  - a. Geef vanuit beleidsoptiek een steviger stelselkader mee. Aan zowel het RVB als aan de specialties:
    - i. Wettelijke eisen
    - ii. Standaardisering
    - iii. Financiële robuustheid door meerjarigheid / voorspelbaarheid
  - b. Bespreek stelselvraagstukken op het juiste niveau, op de juiste tafel en maak inzichtelijk welke consequenties verbonden zijn aan welke keuzes.
2. Het borgen van **meerjarige financiële stabiliteit** en investeringsruimte
  - a. Verken financiële alternatieven. Het huidige stelsel gaat uit van de aanname dat meerjarige financiële reserveringen worden gedaan en dat dat ook mogelijk is. Een verkenning van financiële alternatieven die zowel goed werken voor de SPC's als het RVB en de IRF is hierin noodzakelijk. Bijvoorbeeld door een begrotingsartikel voor huisvesting te creëren waardoor het geld 'gereserveerd' blijft voor waar het voor bedoeld is en niet, of aanzienlijk minder, beïnvloed wordt door politieke keuzes.
  - b. Verken vanuit DGDOO met de SPC's en de DFEZ-en van de departementen en het RVB de doorwerking van de nieuwe agentschapsregels op het specialtystelsel.
  - c. Benut de verzakelijking die 'De Koers' van het RVB nu heeft ingezet – alleen opdrachten uitvoeren (RVB) wanneer er geld is vanuit de SPC – om het probleem (geen geld) op de juiste tafel neer te leggen (eventueel via uitvoeringstoetsen) en op die manier zichtbaar te maken wat consequenties zijn van politieke keuzes.
  - d. Houd in het (te herijken) ontwerp van het stelsel rekening met financiering van SPC-overstijgende vraagstukken die op gebiedsniveau of landelijk niveau opgelost moeten worden. Dit soort vraagstukken kunnen niet per individuele SPC gefinancierd worden.
3. Het toepassen van **standaardisatie** waar dit functioneel mogelijk en doelmatig is
  - a. Zoek binnen een SPC of dwarsdoorsnedes met veel raakvlakken naar mogelijkheden om te standaardiseren binnen het specialtystelsel.

- b. Standaardiseer zoveel mogelijk binnen een grote SPC. Wanneer de twee grootste SPC's dit doen binnen hun eigen SPC, kunnen de overige SPC's dit mogelijk (meer) in overleg met elkaar doen. Kijk wat andere SPC's van deze standaardisatie kunnen leren en voer de werkbare elementen op grotere schaal door. Voor de betreffende SPC, of binnen een SPC voor dezelfde soort specialties, wordt de norm 'comply or explain'. Werk op deze manier gaandeweg naar steeds meer standaardisatie toe.
4. Het inrichten van een **structurele informatievoorziening op stelselniveau**
- a. Actualiseer en formaliseer wijzigingen in het vaststellingsbesluit. Zorg voor actuele communicatiemiddelen op stelselniveau. Zodat duidelijk wordt welke informatie geldt en daar strakker op gestuurd kan worden.
  - b. Werk toe naar een structurele set aan informatievoorziening op het juiste aggregatieniveau op basis waarvan organisaties (RVB, SPC's) kunnen sturen. Investeer in het goed op orde krijgen hiervan en in het tijdig voorzien van deze informatie zodat het voor alle partijen relevant is. Accepteer niet langer dat tijdige en juiste stuurinformatie ontbreekt. Door actief te werken aan het op orde krijgen van het tijdig verstrekken van de juiste stuurinformatie worden alle spelers binnen het RHS in staat gesteld te sturen op wat nodig is om het stelsel doelmatiger en doeltreffender te maken.
  - c. Onderbouw cijfermatig de eventuele negatieve consequenties van de weeffouten, met name van de effecten (kosten) van het niet investeren en op laten lopen van achterstallig onderhoud t.b.v. de instandhouding. Zodat het probleem zichtbaar wordt.
  - d. Maak de beweging van het werken met jaaropdrachten en MOIP's op pandniveau naar stelselniveau. Waardoor het mogelijk is een meer strategische koers te varen.
5. Het scherp formuleren van **rollen, verantwoordelijkheden en escalatielijnen**
- a. DGDOO heeft als stelselregisseur een rol om te initiëren maar ook bij te sturen wanneer het collectief belang risico loopt. Wijs aan welke strategische vraagstukken of SPC-overstijgende projecten op gebiedsniveau nu van belang zijn om gezamenlijk aan te pakken in het specialtystelsel. Stel kader die als harde ondergrens dienen waarbinnen de SPC haar eigen autonomie heeft. Deze zijn nu vaak te vrijblijvend en er is niemand die daarop stuurt. Deze rol is onderbelicht gebleven in de afgelopen periode en is zeer relevant voor de werking van het stelsel als stelsel.
  - b. Zorg dat inspectierapporten over de staat van onderhoud van een pand niet alleen bij de pandeigenaar (RVB) terecht komen maar ook bij de SPC die

het vervolgens bestuurlijk verder moet oppakken. Deze 'prikkel' moet een directe weg vinden naar de tafel waar de politieke afwegingen worden gemaakt.

6. Het instellen van een gremium waarin **stelseloverstijgende strategische keuzes** kunnen worden voorbereid en genomen
  - a. Een gremium waarin stelseloverstijgende strategische onderwerpen m.b.t. het huisvestingsstelsel besproken kunnen worden ontbreekt. Stel dat in. Mogelijk via het ICBR. Als dat niet voldoet of mogelijk is, is een apart gremium nodig. De urgentie van de problematiek komt nu vaak niet op de juiste tafel terecht.
  - b. Bespreek met soortgelijke specialties wat de gezamenlijke wensen zijn voor panden en wat daarvan gestandaardiseerd kan worden. Gebruik hier het specialty platform voor. Laat het specialtyplatform als vooroverleg dienen voor het stelseloverstijgen (nieuwe) gremium. Ontwikkel het specialtyplatform door van operationele uitwisseling naar het agenderen en voorbespreken van strategische onderwerpen.

Een herijking is nodig om het specialtystelsel toekomstbestendig te maken en om te zorgen dat het stelsel daadwerkelijk kan bijdragen aan doelmatige en doeltreffende huisvesting van specialties, in lijn met de ambities van het Rijk en de maatschappelijke opgaven waarvoor de SPC's staan.

## Bijlage 1: Aanpak en werkwijze

### Onderzoeksmethode

Het uit te voeren onderzoek betreft een kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Dit gebeurt aan de hand van documentstudie en diepte-interviews met de betrokken personen die vanuit verschillende rollen met het RHS te maken hebben. De onderzoekers stellen voor deze lijst van te interviewen personen in deze offerte reeds aan te leveren dat versnelt dat planning (een eerder gebruikte lijst met functies wordt aangeleverd).

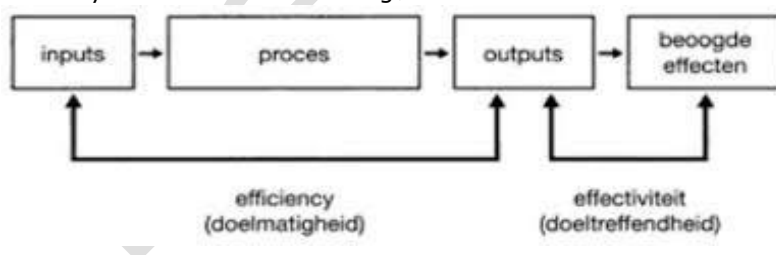
Criteria waaraan gedacht kan worden: functie, ervaringsniveau, betrokkenheid, locatie, rijkskantoren en/of specialties.

### Evaluatiekader

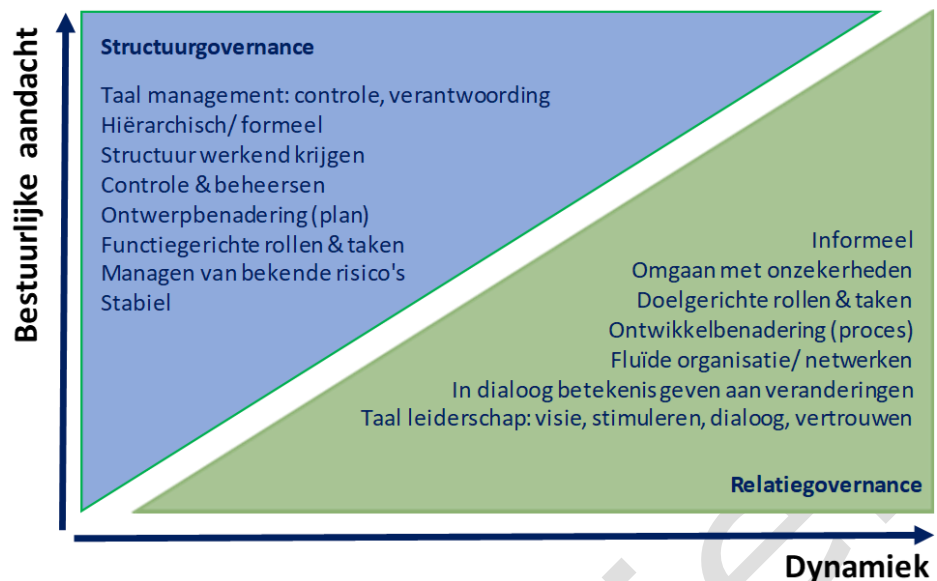
Het evaluatiekader biedt een structuur en richtlijnen voor het verzamelen, analyseren en interpreteren van gegevens, en het formuleren van conclusies en aanbevelingen.

De onderzoekers gebruiken twee analysemodellen. Het eerste analysemodel gaat door op het gebruikte analysekader voor de eerdere evaluatie van het RHS (Bron: Evaluatie RHS kantoren 2020 en Evaluatie specialties, 2020) en is afgeleid van het beleidskader zoals dat in het rijkshuisvestingstelsel gehanteerd wordt. Hierdoor wordt de logische redeneerlijn naar de opvolging van de aanbevelingen geborgd. Hierbij kijken de onderzoekers ook naar de koppelvlakken omdat hier de kwaliteit gemaakt wordt.

Dit analysemodel voor doelmatigheid en doeltreffendheid is als volgt ingericht:



Het tweede model betreft het model stuctuurgovernance/netwerkgovernance



Beide modellen zijn van toepassing op het rijkskantoren- en het specialtystelsel. Voor het rijkshuisvestingsstelsel kantoren ligt de nadruk op de doelmatigheid en doeltreffendheid in combinatie met de deelnemende partijen in het stelsel. Voor het specialtystelsel kan alleen naar de doeltreffendheid worden gekeken. Zoals eerder aangegeven betreft het meer de samenwerking, rollen, financiering, het specialtyplatform en informatievoorziening.

#### Beoordelingscriteria

Naast het analysekader zijn de beoordelingscriteria nader uitgewerkt, zodat de opdrachtgever ook helder heeft aan de hand waarvan de doelmatig- en doeltreffendheid wordt beoordeeld. De onderzoekers vragen de opdrachtgever expliciet om deze criteria te checken op hun actualiteit, aangezien de criteria uit 2010 komen. Dit maakt dat een vergelijking over de jaren heen mogelijk.

|                                                                             | Inputs        | Proces             | Outputs         | Beoogde Effecten               |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------|--------------------|-----------------|--------------------------------|
| <i>Gebruikte terminologie in de documentatie en de opdrachtformulering.</i> | <i>Doelen</i> | <i>Indicatoren</i> | <i>Gevolgen</i> | <i>Effecten op het Stelsel</i> |

Vooralsnog gaan we uit van het beleidskader, zoals dat in de vorige evaluatie is gebruikt om ook de doorlopende lijn aan te geven in de effecten van beleid. Beleidsontwikkelingen die hebben geleid tot een verandering kunnen leiden tot een aanpassing van het evaluatiekader. De volgende punten zijn in het offerteproses naar voren gekomen maar waarschijnlijk niet uitputtend:

- Terminologie: van Kantoren naar Rijkskantoren, van Kantorenstelsel naar Rijkshuisvestingsstelsel kantoren

- Thema's/doelen: wendbaarheid, hybride werken en spreiding van de rijkswerkgelegenheid komt niet meer terug in doelen
- Besparing op huisvestingskostenter grootte van € 136 mln. Per jaar vanaf 2020, in samenhang met de Masterplannen. Dit wordt sinds 2021 niet meer door het RVB in kaart gebracht en ook niet meer door minBZK aan de TK gerapporteerd
- FWR 3.0 is geïntroduceerd met een grotere rol van de gebruiker

| Analysekader<br>Evaluatie<br>Specialties 2020 | Inrichting                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Doelen RHS</b>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het concernbelang staat voorop</li> <li>• Doelmatigheidsprikkels worden versterkt</li> <li>• Bestuurlijke en administratieve vereenvoudiging</li> <li>• Evenwichtiger risicoverdeling</li> </ul> <p>2011<br/>Brief Donner Regionale werkgelegenheid monitoren/<br/>Krimpgebieden</p> <p><b>Bevordering van de eenheid, kwaliteit en efficiëntie van huisvesting</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Doelen Specialtystelsel</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instellen SPC's;</li> <li>• Voldoen aan beprijzingsmethodiek;</li> <li>• Vaststellen MOIP's voor toets investeringen;</li> <li>• Voldoen aan standaardrapportage en verantwoording</li> </ul> <p><i>Uitgangspunten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Departementen sturen op volume en regio van hun huisvesting.</li> <li>• Huisvestingsbudgetten blijven bij de departementen.</li> <li>• Sturing bij elke SPC's afzonderlijk en niet centraal</li> <li>• Initiatief nieuwe investeringen bij SPC (opdrachtgevende functie)</li> <li>• Kaderstellende functie bij SPC</li> </ul> <p><b>Bron: Vaststellingsbesluit 2016</b></p> |
| <b>Indicatoren</b>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• SPC's (van 156 naar 16 waarvan 14 specialtystelsel)</li> <li>• Per SPC <ul style="list-style-type: none"> <li>○ MOIP's</li> <li>○ Jaaropdrachten</li> <li>○ Jaarverantwoording</li> <li>○ Convenant</li> </ul> </li> <li>• Beprijzingsmethodiek</li> <li>• Standaard voor rapporteren en verantwoorden</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Gevolg</b>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De beprijzingsmethodiek en MOIP's ondersteunen meer efficiency en effectiviteit van financiering van specialties.</li> <li>• Het kader ondersteunt een eenduidige aanpak van beprijzen, meerjarenprogramma's en rapportage en draagt aldus bij aan het verlagen van de administratieve lasten voor Rijksvastgoedbedrijf en</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                 | departementen/diensten. <ul style="list-style-type: none"> <li>De beprijzingsmethodiek leidt tot meer fluctuaties in de jaarkosten dan in het oude stelsel, maar de verwachting is dat de jaarlijkse communicatie van een vijfjaarsverwachting het departementen mogelijk maakt deze fluctuaties beheersbaar te maken door jaarlijkse bijsturing binnen de begrotingscyclus.</li> </ul> |
| <b>Effecten</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

*Goedgekeurd analysemodel (bron stuurgroep RHS -17 december 2020)*

### Werkwijze

Ter voorbereiding vindt een documentstudie plaats van de voor dit onderzoek relevante documenten.

Daarnaast worden interviews gehouden. Om representatief beeld te geven van beide stelsel worden de interviews gehouden met een groep van interne en externe partners voor zowel het rijkshuisvestingsstelsel kantoren als het specialtystelsel, waarmee we in totaal 50 gesprekken voeren, wat uitmondt in een adviesrapportage aan de opdrachtgever. De onderzoekers voeren de interviews uit op basis van de vraagstelling en het schema en de integraliteit, waarbij we in het rapport uitspraken doen op de thema's van de vraagstelling en in samenhang en in de context.

De individuele interviews duren maximaal 1 uur, waarbij de het mogelijk is om als het interview dat vraagt een aanvullend gesprek in te plannen (onze inschatting is dat zich deze situatie in maximaal 5 gesprekken zal voordoen), waarin de geïnterviewden het volgende aangeven:

- Tijdlijn waarin de belangrijkste mijlpalen/besluiten worden aangegeven (over periode 2020-2025);
- Sturing en besluitvormingsprocessen die daaraan ten grondslag liggen, waaronder de afwegingen/gehanteerde criteria die daaraan ten grondslag liggen, gekoppeld aan de onderzoeksvragen;
- In kaart brengen van de helpende en belemmerende factoren en (aangedragen) oplossingsrichtingen;
- 3 reflectiesessies (1 met stuurgroep, 2 met andere doelgroepen) waarin de bevindingen worden getoetst en mogelijke oplossingsrichtingen/aanbevelingen worden verkend.

Op basis van hiervan schrijven de onderzoekers de aanbevelingen waarna het rapport aan de opdrachtgever wordt aangeboden.

### *Vooraf nodig*

Voordat de evaluatieopzet kan worden uitgewerkt en gestart met de documentstudie en interviews is het volgende nodig.

- Vastgestelde lijst documenten: documenten worden door de opdrachtgever aangereikt en door de opdrachtgever/SPOC geplaatst in de door het onderzoeksteam opengestelde, beveiligde, reviewruimte;
- Vastgestelde lijst te interviewen personen: De definitieve lijst wordt door opdrachtgever aangereikt.
  - Namen van te interviewen personen, contactgegevens en hun rol in het Rijkshuisvestingsstelsel. Een format wordt hiervoor door de onderzoekers aangereikt.
- Een overzicht van de beleidsontwikkelingen en de consequenties voor het analysekader dienen door de opdrachtgever geactualiseerd te zijn en worden aangereikt als onderdeel het vaststellen van het analysekader en de documentverzameling.
- Contactpersoon binnen de organisatie (SPOC) die logistieke zaken regelt: dit houdt praktisch in afspraken maken voor de interviews op de opgegeven tijdstippen; Locatie(s) met Webex/Teamsfaciliteiten reserveren voor het reviewteam op de Turfmarkt.

## Bijlage 2: Tabellen en figuren

### Tabellen

|                 |                                                                                                                      |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Tabel 1</i>  | Ontwikkeling Omvang in m2 BVO x 1000 Omvang RHS (Bron: JBR 2024)                                                     |
| <i>Tabel 2</i>  | Huisvestingskosten in miljoenen € (Bron: JBR, 2024)                                                                  |
| <i>Tabel 3</i>  | Gebruiksvergoeding voor rijkskantoren, specialties en bijzondere specialties (Bron: JBR 2021-2024)                   |
| <i>Tabel 4</i>  | Beslag leenfaciliteit (activeringen per jaar) in mln € (Bron RVB /MVA)                                               |
| <i>Tabel 5</i>  | Overzicht doelstellingen (bron: Vaststellingsbesluit specialties 2016 en kaderboek DGOO 2018)                        |
| <i>Tabel 6</i>  | Tijdlijn Specialties in bredere context                                                                              |
| <i>Tabel 7</i>  | Overzicht SPC's in 2017, 2020 en 2025 (bron: RVB)                                                                    |
| <i>Tabel 8</i>  | Ontwikkeling specialty voorraad per SPC absoluut per BVO m2 en relatief /percentueel. (Bron pandenlijst uit RVB/MTS) |
| <i>Tabel 9</i>  | Ontwikkeling normatieve tarieven in €/m2 BVO specialties (bron: tarievennota's RVB 2017 t/m 2025)                    |
| <i>Tabel 10</i> | Kosten in euro's voor onderhoud per specialty                                                                        |
| <i>Tabel 11</i> | Opgeleverde investeringen (activering op de balans in jaar) bron: MVA (RVB)                                          |
| <i>Tabel 12</i> | Ontwikkeling normatieve tarieven in €/m2 BVO specialties (bron: tarievennota's RVB 2017 t/m 2025)                    |
| <i>Tabel 13</i> | Overzicht aanwezigheid Jaaropdrachten per SPC, op datum 2-zijdig ondertekening (Bron: RVB)                           |

### Figuren

|                 |                                                                                       |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Figuur 1</i> | Deelstelsels Rijkshuisvesting                                                         |
| <i>Figuur 2</i> | Governance en overlegstructuur rijkshuisvestingsstelsel (Bron: DGDOO en onderzoekers) |
| <i>Figuur 3</i> | Verschil rijkskantoren- en specialtystelsel                                           |
| <i>Figuur 4</i> | De driehoeken van BZK en VRO en de lijnsturing binnen een departement                 |

## Bijlage 3: Afkortingen

*Dit zijn de gebruikte afkortingen voor zowel de rapportage voor het rijkshuisvestingsstelsel rijkskantoren als specialties.*

|               |                                                                                                   |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AZ            | Ministerie van Algemene Zaken                                                                     |
| B73           | Bezuidenhoutseweg 73                                                                              |
| BOR           | Bestuurlijk Overleg Rijksvastgoedbedrijf                                                          |
| BVO           | Bruto vloeroppervlakte                                                                            |
| Cbw           | Cybersecuritywet                                                                                  |
| CDV           | Concern Dienstverlener                                                                            |
| CIO           | Chief Information Officer                                                                         |
| CTO           | Chief Technology Officer                                                                          |
| DJI           | Dienst Justitiële Inrichtingen                                                                    |
| DBFMO         | Design, Build, Finance, Maintain and Operate                                                      |
| DFEZ          | Directie Financieel-Economische Zaken                                                             |
| DGDOO         | Directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie                                       |
| DGOBR         | Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (werd daarna DGOO en tegenwoordig DGDOO) |
| DGOO          | Directoraat-generaal Overheidsorganisatie (tegenwoordig DGDOO)                                    |
| dS&D          | Directie Strategie en Digitalisering                                                              |
| DUO           | Dienst Uitvoering Onderwijs                                                                       |
| FM            | Facilitair Management                                                                             |
| FMH           | Facilitair Management Haaglanden                                                                  |
| FTE           | Full Time Equivalent                                                                              |
| FWR           | Fysieke Werkomgeving Rijk                                                                         |
| FWTE          | FWR Werkplek Tel Eenheid                                                                          |
| GO            | Gemandateerd Opdrachtgever                                                                        |
| GOR           | Groepsondernemingsraad Rijk                                                                       |
| HGI           | Hoog Gerubriceerde Informatie                                                                     |
| HR            | Human Resources                                                                                   |
| IARI          | Interdepartementale Afstemming RVB Inzet                                                          |
| IBO           | Interdepartementaal Beleidsonderzoek                                                              |
| IC-overleggen | Interdepartementale Commissie overleggen                                                          |
| ICBR          | Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk                                                |
| ICHF          | Interdepartementale Commissie Huisvesting en Faciliteiten                                         |
| ICRV          | Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed                                                       |
| ICT           | Informatie- en Communicatietechnologie                                                            |
| IDV           | ICT-Dienstverlener                                                                                |
| IFHR          | Inkoop- Facilitair en Huisvestingsbeleid Rijk                                                     |
| IRF           | Inspectie der Rijksfinanciën                                                                      |
| JBR           | Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk                                                               |
| kBOR          | Klankbordgroep BOR (voor rijkskantoren)                                                           |
| LFMO          | Landelijk Facilitair Management Overleg                                                           |

|             |                                               |
|-------------|-----------------------------------------------|
| <i>MOIP</i> | Meerjarig Onderhouds en Investerings Plan     |
| <i>MR</i>   | Ministerraad                                  |
| <i>NkBR</i> | Normenkader Beveiliging Rijkskantoren         |
| <i>NSOB</i> | Nederlandse School voor Openbaar Bestuur      |
| <i>NVWA</i> | Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit       |
| <i>OZB</i>  | Onroerende Zaak Belasting                     |
| <i>PDC</i>  | Product- en dienstencatalogus                 |
| <i>RCN</i>  | Rijksdienst Caribisch Nederland               |
| <i>RHS</i>  | Rijkshuisvestingsstelsel                      |
| <i>RIVM</i> | Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu |
| <i>ROP</i>  | Rijksontmoetingsplein                         |
| <i>RVB</i>  | Rijksvastgoedbedrijf                          |
| <i>RvdR</i> | Raad voor de Rechtspraak                      |
| <i>RWS</i>  | Rijkswaterstaat                               |
| <i>SLA</i>  | Service Level Agreement                       |
| <i>SPC</i>  | Single Point of Contact                       |
| <i>SGO</i>  | Secretarissen-Generaal Overleg                |
| <i>VtW</i>  | Verzoek tot wijziging                         |
| <i>WMS</i>  | Workspace Management Systeem                  |
| <i>Wwke</i> | Wet weerbaarheid kritieke entiteiten          |

## Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen en documenten

*Dit zijn de gebruikte documenten voor zowel de rapportage voor het  
rijkshuisvestingsstelsel rijkskantoren als specialties.*

|                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Afsprakenstelsel duurzaamheid faciliteiten en huisvesting, 5 september 2024                                                                |
| Beleidsbrieven van DGDOO aan RVB 2021 t/m 2025                                                                                             |
| Beslisnota FWR 3.0 fase 1 + bijlage, 14 december 2022                                                                                      |
| Beslisnota Instemming Kader Rijkskantoren – ICBR, 10 juni 2025                                                                             |
| BOR vergaderstukken 2022 t/m 2025, RVB, directie portefeuille-strategie & portefeuille-management                                          |
| Brief aan B&W Roermond, Minister van BZK, 31 maart 2025                                                                                    |
| Brief rijkswerkgelegenheid. Burgemeester van Doetinchem, mr. M. Boumans MBA MPM, 30 januari 2025                                           |
| <a href="#">De koers voor het Rijksvastgoedbedrijf, zo krijgt een voorbeeldige rol echt gestalte – Gebiedsontwikkeling.nu</a>              |
| Digitale brochure Specialties, het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel voor specialties per 1 januari 2017                                     |
| Eindrapportage evaluatie proces totstandkoming masterplannen rijks-kantoorhuisvesting 2024-2028 en de beleidsreactie daarop van DGDOO/IFHR |
| JenV presentatie sturingsmodel, webinar 2024                                                                                               |
| Evaluatie RHS Duurzaamheid Routekaart, april 2025                                                                                          |
| Formulier aanvraag exceptie IDV-P. 1 juli 2025                                                                                             |
| Fysieke Werkomgeving Rijk (FWR) Overzicht Intranetpagina's 20250730, 30 juli 2025                                                          |
| Gezamenlijk bestuurlijk voornemen Assen-Havelte, 6 februari 2023                                                                           |
| Het pad van ISH-strategie naar GIC def, RVB                                                                                                |
| Hoe Rijk en regio succesvol samenwerken, Mei 2025                                                                                          |
| IARI, verslagen 2023                                                                                                                       |
| Jaaropdrachten Specialties 2021 t/m 2025                                                                                                   |
| Jaarplan ICHF 2022 t/m 2025                                                                                                                |
| Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2020 t/m 2024                                                                                          |
| JenV sturingsmodel, 2022                                                                                                                   |
| Kabinetsreactie Periodieke rapportage over begrotingsartikel, 2025 + Nota aan MR                                                           |
| Kader Rijkshuisvestingsstelsel voor specialties versie 1.0 definitief, 16 augustus 2026                                                    |
| Kader Rijkskantoren – presentatie ICBR+ aanbiedingsbrief, juli 2025                                                                        |
| Kamerbrief stand van zaken spreiding rijkswerkgelegenheid, 2020-2024 t/m 2025-2029                                                         |
| Kamerstuk 31490, nr. 347, stand spreiding rijkswerkgelegenheid 2024-2028, 8 mei 2024                                                       |
| Leidraad afwegingen locatiekeuzes Rijksoverheid                                                                                            |
| Leidraad Gemandateerd opdrachtgeverschap 3.0 DEF, 21 juli 2025                                                                             |
| Leidraden specialtystelsel, (DJI, RvR, V&J overig (verouderd wordt herzien) OCW                                                            |
| Memo werkwijze VtW's en explains, 1 juli 2025                                                                                              |

|                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Motie Bisschop en Inge van Dijk meer evenredig aandeel rijkswerkgelegenheid, 18 oktober 2022                                                                                  |
| Motie Chakor extra rijksontmoetingspleinen buiten de Randstad, 5 december 2024                                                                                                |
| Motie Flach en Zeedijk actieplan meer evenredige verdeling rijkswerkgelegenheid, 12 juni 2024                                                                                 |
| Motie Saris c.s. over toezichhoudende instelling voor het toelatingsstelsel vestigen buiten de Randstad                                                                       |
| Nota Charter IDVP Overleg v03                                                                                                                                                 |
| Ontwikkelprofiel Fryslan en Leeuwarden ivm aanpak spreiding rijkswerkgelegenheid, 15 mei 2024                                                                                 |
| Overijssel regioprofielen                                                                                                                                                     |
| Overzicht rijksontmoetingspleinen                                                                                                                                             |
| Overzicht van alle lopende en voorziene bewegingen nav de masterplannen 2024-2028 en de VtW's + bijbehorende 1 <sup>e</sup> opdrachtbrief voor de CDV's ikv spoor 3-projecten |
| Pandenlijsten 2021 t/m 2025, t.b.v. BOR en ICFH                                                                                                                               |
| Periodieke Rapportage Art 7 BZK Werkgevers- en Bedrijfsvoeringsbeleid.pdf, Sira Consulting, December 2024                                                                     |
| Programmaplan Veranderopgave rijksbrede bedrijfsvoering definitieve versie, 6 februari 2024                                                                                   |
| Rapport evaluatie kerstsluiting met bijlagen (ICBR)                                                                                                                           |
| Rijkswerkgelegenheid, Landkaart, tbv IPO 4 april                                                                                                                              |
| Rol- en Taakverdeling op elementniveau per 1 januari 2016, RVB                                                                                                                |
| RVB-Jaaropdrachten Kantoorportefeuille 2021 t/m 2025                                                                                                                          |
| Samen slimmer VBR, 05-07-2024                                                                                                                                                 |
| Scan van Gelderland_voorbeeld van regioprofiel ihkv rijkswerkgelegenheid                                                                                                      |
| Sheets presentatie stand van zaken uitvoering masterplannen rijks-kantoorhuisvesting 2024-2028, ICFH, september 2025                                                          |
| Specialties Governance, 06062016                                                                                                                                              |
| Specialties Rol- en taakverdeling op elementniveau per 1 jan 2016                                                                                                             |
| Specialtyplatform, verslagen 2023 t/m 2024:                                                                                                                                   |
| Stand van de Uitvoering RVB (2024,2025)                                                                                                                                       |
| Taakverdeling specialties per 1 jan 2017, RVB 11 augustus 2016                                                                                                                |
| Tarievennota's RVB Tarieven special ICFH, 2021-2026                                                                                                                           |
| Trendbreuk en Tempo, artikel Intranet RVB, 28-10-2025                                                                                                                         |
| Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel specialties, stcrt-2016-52550, 7 oktober 2016                                                                                   |
| VtW - format actualisatie versie 6, 1 april 2025                                                                                                                              |
| VtW - register vanaf 2021 tot 2025                                                                                                                                            |

## Bijlage 5: Lijst van gesprekspartners, reflectiesessies, stuurgroep

*Dit is de lijst van gesprekspartners, reflectiesessies en stuurgroep voor zowel de rapportage voor het rijkshuisvestingsstelsel rijkskantoren als specialties.*

### Gesprekspartners

In het kader van dit onderzoek zijn rond 50 gesprekken gehouden. De lijst van geïnterviewden is opgesteld door de opdrachtgever en betreft DG's, directeuren, (programma/asset) managers, beleidsmedewerkers, gemandateerd opdrachtgevers en adviseurs die betrokken zijn bij kantoren en/of specialties vanuit de onderstaande organisaties. Daarbij is ook gekeken naar een afspiegeling vanuit ICBR, ICHF en LFMO en het BOR.

*Groepsondernemingsraad Rijk (GOR)*

*Ministerie van Buitenlandse Zaken*

*Ministerie van BZK*

*Ministerie van BZK/CIO-rijk*

*Ministerie van BZK/FMH CDV*

*Ministerie van BZK/ODI*

*Ministerie van Defensie*

*Ministerie van EZ/DICTU*

*Ministerie van EZ/LNV/KGG-NVWA*

*Ministerie van EZ/LNV/KGG*

*Ministerie van FIN /BD-CFD*

*Ministerie van IenW*

*Ministerie van IenW/RWS*

*Ministerie van JenV*

*Ministerie van JenV /JIO*

*Ministerie van JenV/DJI*

*Ministerie van OCW*

*Ministerie van OCW/DUO*

*Ministerie van VWS*

*Raad voor de Rechtsspraak*

## Reflectiesessies

|                        |                                                                 |
|------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| <i>30 oktober 2025</i> | Reflectiesessie stuurgroep: Rijkskantoren en Specialties        |
| <i>5 november 2025</i> | Reflectiesessie Rijkskantoren                                   |
| <i>5 november 2025</i> | Reflectiesessie Specialties                                     |
| <i>6 november 2025</i> | Inhaal reflectiesessie Stuurgroep: Rijkskantoren en Specialties |

## Stuurgroep

De stuurgroep heeft plaats gevonden onder voorzitterschap en secretariaat van BZK/ DGDOO en bestond uit leden uit de volgende organisaties.

*Ministerie van BZK*

*Ministerie van VRO/RVB*

*Ministerie van OCW*

*Ministerie van JenV*

*Ministerie van EZ/LNV/KGG*

Definitief

Definitief

**Dit is een uitgave van:**

Rijksorganisatie voor Ontwikkeling, Digitalisering en Innovatie  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

**Meer weten?**

Kijk op [www.rijksorganisatieodi.nl](http://www.rijksorganisatieodi.nl)