

Rijksvastgoed in bedrijf

Productiviteitstrends Rijksvastgoedbedrijf,
2000-2020



Jos L.T. Blank

Alex A.S. van Heezik

Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

Delft, december 2021

Rijksvastgoed in bedrijf

Productiviteitstrends Rijksvastgoedbedrijf, 2000-2020

Jos L.T. Blank en Alex A.S. van Heezik

Colofon

Vormgeving en lay-out

Hollands Lof en Orange pepper

Uitgave

Stichting IPSE Studies

Afbeelding omslag

Omschrijving: Kantoren van het Ministeries van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum: 19-03-2021

Fotograaf: Kim Kaminski / Nationale Beeldbank

ISBN

9789083065366

JEL-codes

C3, H4, H5

IPSE Studies

E: info@ipsestudies.nl

W: www.ipsestudies.nl

© 2021 Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies. Alle rechten voorbehouden. Citeren uit deze publicatie is toegestaan onder vermelding van de bron. Bestanden mogen op een server geplaatst worden mits het digitale bestand (rapport) intact blijft en de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

	Voorwoord	7
	Samenvatting en aanbevelingen	9
1	Inleiding	11
1.1	Achtergrond	11
1.2	Onderzoeksvragen	11
1.3	Afbakening	12
1.4	Aanpak onderzoek	12
1.5	Opzet rapport	13
2	Bewegingen in Rijksvastgoed, 2000-2020	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Taken en positie Rijksvastgoedbedrijf	15
2.3	Trends in Rijksvastgoed, 2000-2020	18
3	Productiviteitsmeting in theorie	23
3.1	Definitie	23
3.2	Meervoudige productie en weging	23
3.3	De invloed van kwaliteit	24
3.4	Duiding van resultaten	24
4	Gegevens over het Rijksvastgoed	27
4.1	Afbakening en gegevensbronnen	27
4.2	Gegevensbewerkingen	28
5	Productiviteitstrends Rijksvastgoed	29
5.1	Inleiding	29
5.2	Ontwikkeling productie	29
5.3	Ontwikkeling ingezette middelen	31
5.4	Ontwikkeling kwaliteit	32
5.5	Ontwikkeling productiviteit	36
6	Conclusies en aanbevelingen	39
	Bijlage A Gegevens	41
	Literatuur	43

Voorwoord

In de afgelopen decennia zijn steeds meer overheidstaken op afstand van het Rijk geplaatst en in handen gelegd van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en agentschappen. Belangrijk doel hiervan was een meer efficiënte en effectieve publieke dienstverlening te realiseren. Ondanks de grote verwachtingen van dit verzelfstandigingsbeleid is er lange tijd echter weinig aandacht geweest voor het functioneren van uitvoeringsorganisaties. Over de kosten en prestaties van uitvoeringsorganisaties was tot voor kort nog maar weinig systematische, kwantitatieve informatie beschikbaar.

De afgelopen jaren heeft IPSE Studies daar verandering in gebracht door gegevens van een groot aantal uitvoeringsorganisaties te verzamelen en te analyseren. Het betreft hier onder meer IND, CJIB, SVB, RDW, Kadaster, UWV, SVB, CBS, COA en RWS. De resultaten hiervan zijn in wetenschappelijke rapporten en beleidsamenvattingen verwerkt en worden dit jaar in een webapplicatie ondergebracht, die voor iedereen vrij toegankelijk is. Gegevens over kosten, personeel, prestaties, doelmatigheid, kwaliteit en beleidshervormingen over een lange reeks van jaren zijn hier eenvoudig in te zien (Trends in Uitvoeringsorganisaties.nl). Op den duur bevat dit dashboard gegevens van zoveel verschillende uitvoeringsorganisaties, dat ook een onderlinge vergelijking zinvol wordt. Hierdoor ontstaat een belangrijk onderdeel van de *Staat van de uitvoering*.

Dit soort informatie speelt ook een belangrijke rol bij de zogenoemde doorlichtingen die in het kader van de Regeling agentschappen iedere vijf jaar moeten plaatsvinden bij een agentschap. In deze studie betreft het een bijdrage aan de doorlichting van het Rijksvastgoedbedrijf. Het RVB is een bijzondere casus, omdat het als agentschap pas vanaf 2016 bestaat. Niettemin is het zinvol een langetermijnperspectief te schetsen op basis van de voorgangers van het RVB.

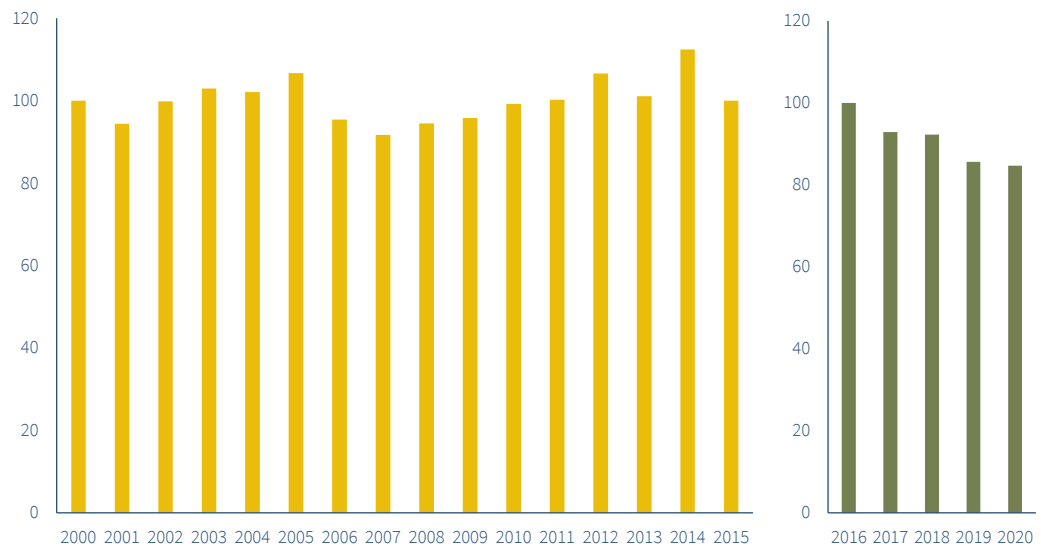
Bij ons onderzoek hebben wij hulp gehad van medewerkers van het ministerie van BZK. Wij zijn Anco Bakx, Louise Hol en Ad Schoonderwoerd erkentelijk voor de begeleiding en waardevolle opmerkingen bij het onderzoek.

Jos Blank, Associate Professor TU Delft and Scientific Director IPSE Studies
Alex van Heezik, Managing Director IPSE Studies

Samenvatting en aanbevelingen

In deze studie staat de ontwikkeling van de productiviteit van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) centraal. Het RVB bestaat in zijn huidige vorm pas sinds 2016 en is tot stand gekomen na een fusie van verschillende organisaties die zich binnen het overheidsdomein met vastgoed bezighielden. De periode 2016-2020 is eigenlijk te kort voor een betekenisvolle analyse. Daarom is ook de productiviteitsontwikkeling van een van de voorlopers van het RVB, de Rijksgebouwendienst (Rgd), in de analyse betrokken. De productiviteitsontwikkeling heeft betrekking op het apparaat, niet op de uitgaven aan vastgoed zelf. Figuur S-1 brengt de productiviteitsontwikkeling van beide organisaties in beeld.

Figuur S-1 Productiviteitsontwikkeling Rgd, 2000-2015 (indexcijfers 2000 = 100) en RVB, 2016-2020 (indexcijfers 2016 = 100)



De Rgd maakt tussen 2000 en 2015 een beperkte productiviteitsgroei door. Wel is in de jaren 2006 en 2007 sprake van een daling, vermoedelijk deels veroorzaakt door de inspanningen om de brandveiligheid van de rijkshuisvesting op orde te krijgen als gevolg van de Schipholbrand in 2005. De financiële crisis (2008-2012) noopt de Rgd, net als zoveel andere delen van de publieke dienstverlening, tot doelmatiger werken. De productiviteit groeit in deze periode vrij sterk. Daaraan komt bij de voorgenomen fusie een einde. De productiviteit daalt tussen 2014 en 2015 aanzienlijk en de neerwaartse trend zet zich ook na de definitieve fusie in 2016 voort. Waarschijnlijk heeft de fusie zelf een forse impact op de productiviteitsontwikkeling, zoals bij veel andere fusies en reorganisaties het geval is. Mogelijk is ook de economische groei van de laatste jaren van invloed. In veel publieke sectoren en organisaties heeft dit geleid tot minder aandacht voor kostenbeheersing en doelmatigheid. Daarnaast is het niet uit te sluiten dat de productiviteitsontwikkeling enigszins wordt onderschat, onder andere doordat inspanningen als gevolg van nieuwe maatschappelijke doelstellingen niet in de prestatiecijfers zijn verwerkt. Gegevens hierover zijn niet of nauwelijks voorhanden. Dit geldt ook voor de kwaliteit van de dienstverlening. Indicatoren die daar goed zicht op bieden ontbreken of de cijfers daarover zijn slechts voor een korte periode beschikbaar (klanttevredenheid). Een uitspraak over hoe de kwaliteit van de dienstverlening van het RVB zich heeft ontwikkeld is daardoor niet goed mogelijk.

Op grond van de onderzoeksbevindingen zijn vier aanbevelingen af te leiden:

- Het is van belang de ontwikkelingen bij het RVB in de komende jaren goed te monitoren. Vijf jaar na de fusie is deze moeilijk meer als argument aan te voeren voor de negatieve productiviteitsontwikkeling.
- Om de negatieve productiviteitstrend in de komende jaren te keren, ligt het voor de hand een kritische blik te werpen op de omvang en samenstelling van de apparaatskosten van het RVB en de vergoedingen daarvoor tegen het licht te houden. Vanzelfsprekend moet daarbij ook rekening gehouden worden met allerlei ontwikkelingen die de vraag naar de diensten van het RVB beïnvloeden, zoals een veranderende huisvestingsbehoefte of nieuwe duurzaamheidseisen.
- Problematisch is de matige informatievoorziening met betrekking tot kosten en prestaties van het RVB. Zo is uit de BZK-jaarverslagen de werkelijke omvang daarvan niet af te leiden. Een verbeteringsslag is hier dringend gewenst.
- Verder dient de transparantie van de verslaglegging aanzienlijk te worden vergroot. Dit geldt in het bijzonder voor de financiële verhouding met het defensievastgoed.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Voor agentschappen geldt een wettelijke verplichting om eens in de vijf jaar een doorlichting te laten uitvoeren. De doelstelling van de doorlichting is het vormen van een oordeel over het functioneren van het agentschap in het licht van de Regeling agentschappen op de volgende gebieden: (a) governance, (b) bekostiging, (c) doelmatigheid, (d) financieel beheer en (e) de toekomst van de organisatie. Aangezien het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) in zijn huidige (agentschaps)vorm in 2016 is opgericht, is het de eerste keer dat deze doorlichting plaatsvindt. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft IPSE Studies gevraagd om het onderdeel doelmatigheid te onderbouwen. Dit gebeurt door middel van een analyse van de productiviteitsontwikkeling van het RVB. In dit rapport brengen we verslag uit van dit onderzoek.

Een productiviteitsanalyse heeft alleen zin als er sprake is van een onderlinge vergelijking van instellingen of een vergelijking in de tijd. Daarom kiezen we hier voor een langer tijdsperspectief dan waarop de doorlichting betrekking heeft, namelijk 2000-2020. Dit is conform de eerdere aanbeveling van de minister van BZK aan de Tweede Kamer – naar aanleiding van de evaluatie van het Kadaster – om bij volgende evaluaties de analyse van de productiviteitsontwikkeling zich over een langere periode te laten uitstrekken (Tweede Kamer, 2021a). Dit impliceert dat ook de periode van vóór de fusie tussen de Dienst Vastgoed Defensie (DVD), Rijksgewoondienst (Rgd), Rijksvastgoed & Ontwikkelingsbedrijf (RVOB) en de directie Rijksvastgoed van het Ministerie van BZK deel uitmaakt van het onderzoek. Vanwege de databeschikbaarheid richt de analyse zich voor deze periode uitsluitend op de Rgd.

Een problematisch aspect van productiviteitsanalyses is, dat het empirisch moeilijk is om kwaliteitsontwikkelingen een integraal onderdeel van de analyses te laten zijn. Daarom zullen we deze ontwikkelingen afzonderlijk aan de orde stellen. Dit geldt ook voor de duiding van de resultaten, die we relateren aan ontwikkelingen in de ex- en interne omgeving van het RVB. Beleidsvormingen, organisatorische veranderingen, innovaties en economische en maatschappelijke ontwikkelingen krijgen hier een plaats.

1.2 Onderzoeksvragen

Op basis van de opdrachtbeschrijving en de door ons aanbevolen verlenging van de onderzoeksperiode leiden wij de volgende onderzoeksvragen af:

1. Hoe heeft de productiviteit van het RVB en een van zijn belangrijkste voorlopers, de Rgd, zich tussen 2000 en 2020 ontwikkeld?
2. Hoe heeft de kwaliteit van de dienstverlening van het RVB zich in deze periode ontwikkeld?
3. Wat zijn de belangrijkste verklaringen voor deze ontwikkelingen?

In paragraaf 1.4 gaan we kort in op de manier waarop we deze vragen beantwoorden. Een nadere toelichting van de aanpak van het onderzoek en de daarbij gebruikte gegevens is te vinden in hoofdstuk 3 en 4.

1.3

Afbakening

Bij het meten van de productiviteit van overheidsdiensten speelt een goede afbakening van de dienstverlening een belangrijke rol. Bij het meten van de productiviteit richten we ons op het functioneren van de uitvoerende organisatie. Centraal staat de gedachte dat de productiviteit te verbeteren is door inzicht te hebben in de effecten van de mate van autonomie, de wijze van bekostiging, de aanwezigheid van marktprikkels, de schaalgrootte en de wijze van toezicht op het functioneren van de organisatie. Dit betekent dat de kosten van de geleverde diensten zelf geen onderdeel van het onderzoek zijn.

Deze afbakeningskwestie is vooral aan de orde bij de uitvoering van de sociale zekerheid en bij aanleg en beheer van infrastructuur. Bij de sociale zekerheid blijven dus de inkomensoverdrachten buiten beeld en bij infrastructuur de kosten van investeringen en het beheer van de infrastructuur. Of anders geformuleerd: de apparaatskosten staan centraal bij de meting van de inzet van middelen, terwijl de omvang (en uitbreiding) van de infrastructuur in feite de geleverde productie weerspiegelt. De gedachte hierachter is dat de betreffende organisaties weinig of geen invloed hebben op de inrichting van het sociale zekerheidsstelsel of onze infrastructuur. Wet- en regelgeving liggen buiten de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisatie. Bovendien spelen hierbij andere mechanismen een rol, zoals technologie, ontwikkelingen van prijzen en marktverhoudingen. Bij infrastructurele voorzieningen zijn vooral private (bouw)bedrijven sterk bepalend voor de ontwikkeling van de productiviteit. Dit geldt ook voor de rijkshuisvesting. Omdat we hier de uitvoering van het RVB centraal stellen, richten we ons uitsluitend op de effecten van organisatie en bedrijfsvoering op de kosten van het apparaat. Hiermee blijft een groot deel van het bestede overheidsgeld in deze sector buiten beschouwing. Dit is een bewuste keuze.

Voor een uitgebreidere verhandeling over deze afbakeningsproblematiek verwijzen we naar het onderzoek over wegbeheer bij gemeenten (Niaounakis & Van Heezik, 2017). Hierin wordt ook nog betoogd dat allerlei dataproblemen een grondige analyse in de weg staan.

1.4

Aanpak onderzoek

Voor het in kaart brengen van de productiviteitsontwikkeling van het RVB en de Rgd maken we gebruik van de methode die we in verschillende andere onderzoeken naar productiviteitstrends van uitvoeringsorganisaties hebben toegepast (Niaounakis & Van Heezik, 2020; Niaounakis & Van Heezik, 2019; Niaounakis et al., 2020). De theoretische onderbouwing daarvan bespreken we in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 gaan we in op de afbakening en gebruikte gegevens en de bronnen daarvan. Daarin stellen we ook aan de orde waarom de productiviteitsanalyse voor de periode tot en met 2015 beperkt blijft tot de Rgd, een van de belangrijkste voorgangers van het RVB.

Wij benadrukken dat de geschetste productiviteitstrends een signaleringsfunctie hebben en niet meer dan dat. Het is geen methode om tot een verantwoording te komen, maar veel eerder een manier om de impact van ingrijpende institutionele en maatschappelijke veranderingen zichtbaar te maken. Daarbij moet worden gedacht aan een ingrijpende reorganisatie van de uitvoering of het plotseling wegvallen van de maatschappelijke vraag. Juist door cijfers in een tijdsperspectief te plaatsen komen de effecten van veranderingen naar voren.

Hoofdstuk 2 beschrijft de belangrijkste ex- en interne ontwikkelingen vanaf 2000, voorafgegaan door een korte kenschets van de huidige taken en positie van het RVB. Hoofdstuk 3 bevat een beknopte uiteenzetting over de theorie van productiviteitsmeting. De begrippen doelmatigheid en productiviteit komen hier aan de orde en de wijze waarop deze empirisch inhoud worden gegeven op basis van een empirisch model en gegevens over de onderzoeksperiode. Hoofdstuk 4 gaat in op de gegevens die voor de analyses worden gebruikt en op welke wijze deze zijn aangevuld en gecorrigeerd. Hoofdstuk 5 geeft een empirische beschrijving van de trends in productie, kwaliteit, inzet van middelen en productiviteit. Hier wordt tevens een koppeling gelegd met hoofdstuk 2 voor een inhoudelijke duiding. In het laatste hoofdstuk presenteren we de conclusies van het onderzoek.

2 Bewegingen in rijksvastgoed, 2000-2020

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste ex- en interne ontwikkelingen die sinds 2000 op het gebied van het rijksvastgoed plaatsvinden. De aandacht gaat daarbij met name uit naar de ontwikkelingen die, in theorie, de meeste invloed op de productiviteit uitoefenen, zoals wijzigingen in bekostiging en veranderingen in de vraag naar rijkshuisvesting. We beginnen met een korte beschrijving van de huidige situatie.

2.2 Taken en positie Rijksvastgoedbedrijf

Taken

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het RVB beheert de grootste vastgoedportefeuille van Nederland, met een zeer diverse samenstelling. De vastgoedportefeuille bestaat uit vijf deelportefeuilles met elk een eigen governance en bekostigingsmethode (Tweede Kamer, 2019a). Namelijk:

1. rijkskantoren;
2. specialties: gebouwen die bestemd zijn voor bedrijfsprocessen die specifieke eisen stellen aan locatiekeuze of inrichting, zoals penitentiaire inrichtingen en rechtbanken;
3. bijzondere specialties, waaronder Hoge Colleges van Staat, internationale organisaties, paleizen, rijksmusea;
4. defensiegebouwen en -terreinen;
5. (agrarische) gronden.

Het beheer van deze portefeuille vindt, wat betreft de eerste drie genoemde portefeuilles, plaats binnen de kaders van het rijkshuisvestingsstelsel, waarin de huur-verhuurrelatie van vastgoed tussen het Rijksvastgoedbedrijf en de ministeries is geregeld. Binnen dit stelsel zijn rijksbrede afspraken gemaakt over beprijzing, verantwoordelijkheden, kaderstelling en risico's. De belangrijkste afspraken betreffen de kantoren, specialties, bijzondere specialties en Defensie. Ongeveer 20 procent van deze vier onderdelen van de vastgoedportefeuille van het RVB bestaat uit rijkskantoren. Vanuit BZK worden centraal rijksbreed de functionele normen voor deze gebouwen vastgesteld. Ministeries geven aan hoeveel fte's zij willen huisvesten in welke regio (provincie). Voor het matchen van de huisvestingsvraag van de departementen en het aanbod van RVB-gebouwen wordt gebruikgemaakt van de zogenoemde masterplannen. Het RVB stelt deze plannen op, in nauwe samenwerking met het Ministerie van BZK en de andere ministeries, en voert ze, na goedkeuring door BZK, ook uit.

De masterplannen hebben betrekking op de kantoorhuisvesting van de rijksoverheid in de gebouwen van het RVB. De huisvesting van de DJI, de rechtspraak, het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie en het grootste deel van de kantoren van het Ministerie van Defensie maken er geen deel van uit (Ministerie voor WR, 2016; RVB, 2020). Daarover worden afzonderlijke (plannings)afspraken gemaakt.

Het opstellen van de masterplannen gebeurt in samenhang met de zogenoemde Rijksvastgoedportefeuillestrategie (RVPS). De RVPS beschrijft hoe de rijksoverheid op de langere termijn

wil omgaan met het rijksvastgoed (behalve gebouwen en grond ook water en infrastructuur). Daarbij speelt onder andere de inzet van rijksvastgoed voor maatschappelijke doelen, zoals duurzaamheid en wonen, een rol. Evenals de masterplannen stelt het RVB, samen met andere vastgoedhoudende diensten en de beleidsdepartementen, de RVPS op. Dit gebeurt in opdracht van de Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed (ICRV), die het RVPS ook vaststelt.

Departementen betalen een gemiddeld tarief per m² brutovloeroppervlak, waarin alle kosten zijn verwerkt. Er worden tarieven gehanteerd voor drie verschillende regio's: Den Haag, Randstad en de rest van Nederland. Het RVB stelt het regiotarief jaarlijks vast op basis van een kostprijsmodel. In dit model is een raming gemaakt van alle kosten die voor de kantoorhuisvesting worden voorzien voor het lopende en de komende vier jaar (Ministerie voor WR, 2016; RVB, 2020).

Ongeveer 30 procent van de vastgoedportefeuille betreft gebouwen van specialties (20%) en bijzondere specialties (10%). Dit zijn gebouwen waarbij de bedrijfsvoering dusdanig specifiek is dat centrale sturing op functionele normen niet mogelijk is. Daarom maakt het RVB voor dit deel van het vastgoed per opdrachtgever (per groep gebouwen of per gebouw) afspraken over normen, planning en financiering.

De overige 50 procent van de RVB-portefeuille betreft het vastgoed van het Ministerie van Defensie. Daarbij gaat het onder andere om kazernes, schiet- en oefenterreinen, lucht- en marinehavens. Het beheer van het defensievastgoed vindt vrijwel geheel buiten de kaders van het rijkshuisvestingsstelsel plaats. Het RVB ontvangt jaarlijks een opdracht van het Ministerie van Defensie voor het verzorgen van het in stand houden en aanpassen van dit vastgoed, dat in eigendom is van het ministerie (RVB, 2020). De hiermee gemoeide (programma-)uitgaven zijn voor rekening en risico van Defensie en maken geen deel uit van de baten-lastenverantwoordingen van het RVB. Over de uitvoering van de jaaropdracht legt het RVB verantwoording af aan het Ministerie van Defensie (Algemene Rekenkamer, 2015). De verantwoordelijkheidsverdeling tussen het RVB en Defensie is onder meer geregeld in het opdrachtnemers-opdrachtgeversconvenant Defensie en in de Nadere Uitwerking Opdrachtgeversconvenant Defensie-Rijksvastgoedbedrijf (NUOD).

Behalve de terreinen van Defensie, beheert het RVB nog een groot oppervlak aan andere gronden. Deze gronden bestaan grotendeels uit agrarische gronden die door het RVB en voorgangers zijn uitgegeven in (erf)pacht. De agrarische gronden in (materieel) beheer zijn van BZK en dus geen eigendom van het RVB. Naast het verpachten streeft het RVB ernaar deze gronden in te zetten voor maatschappelijke doelen (woningbouw) en duurzaamheid. De overige gronden betreffen voornamelijk Het Loo (Kroondomein) en het Staatsdomein bij Het Loo en Paleispark Het Loo.

Het beheer van de verschillende onderdelen van de vastgoedportefeuille omvat een groot aantal activiteiten. Deze zijn onder te verdelen in een vijftal categorieën (productgroepen):

- ingebruikgeving: het ter beschikking stellen van kantoren en (bijzondere) specialties, het leveren van huisvestingsdiensten conform het rijkshuisvestingsstelsel en het in gebruik geven van rijksvastgoed aan partijen buiten de rijksoverheid;
- in stand houden vastgoed: het onderhoud van kantoren, (bijzondere) specialties en vastgoed en infrastructuur in eigendom van het Ministerie van Defensie;
- projectrealisatie: projectrealisatie voor kantoren, (bijzondere) specialties en vastgoed en infrastructuur in eigendom van het Ministerie van Defensie;
- verkoop: verkoop van vastgoed en grondstoffen;

- expertise en advies: strategische advisering en ondersteuning beleidsdirecties, expertise en adviesdiensten aan opdrachtgevers en het afhandelen van onbeheerde nalatenschappen.

Verder houdt het RVB zich bezig met de instandhouding van de beheerde monumenten die niet geschikt zijn voor de huisvesting van rijksdiensten en vertegenwoordigt het RVB het Rijk bij gebiedsontwikkelingsprojecten waarbij meervoudige rijksdoelstellingen aanwezig zijn.

Om een globale indruk te geven van de omvang van de taken van het RVB en de daarmee gemoeide inzet van middelen presenteren we in tabel 2-1 een aantal kengetallen, zoals het aantal vierkante meters gebouwooppervlak in beheer, de totale kosten en omzet gemoeid met de uitvoering, de apparaatskosten en de inzet van personeel in 2020.

Tabel 2-1 Enkele kengetallen van het Rijksvastgoedbedrijf, 2020

Variabele	Getal
BVO¹ rijkshuisvestingsvoorraad (× 1.000 m²)	5.746
BVO defensiegebouwen (× 1.000 m²)	5.995
Oppervlakte defensieterreinen (× 1.000 m²)	342.432
Oppervlakte agrarische gronden (× 1.000 m²)*	413.030
Totale kosten (× miljoen euro)	1.289
Totale omzet (× miljoen euro)	1.222
Totale werkelijke omzet (× miljoen euro)*	2.509
Apparaatskosten (× miljoen euro)	296
Ambtelijk personeel (fte's)	2.223

¹ Brutovloeroppervlak. Bron: Tweede Kamer, 2021c * Cijfers afkomstig uit intern databestand RVB.

Uit de tabel blijkt dat een relatief klein deel van de totale kosten zijn gemoeid met de kosten van het RVB-apparaat. De overige kosten (993 mln euro) houden vooral verband met afschrijvingen, markthuren en onderhoud. Ook blijkt uit de tabel dat de werkelijke omzet van het RVB veel groter is dan de omzet vermeld in de jaarverantwoording van het agentschap. De omzet in de jaarverantwoording geeft geen volledig beeld van de werkelijke omvang van de te verrichten werkzaamheden, omdat een deel van deze werkzaamheden op grond van de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving niet tot de omzet mogen worden gerekend. Het gaat hierbij om de programmakosten voor Defensie, om posten uit de kas-verplichtingenbegroting en om verkopen en ingebruikgevingen op grond van middelenafspraken. De bedragen, gebaseerd op kasstromen, die hiermee gemoeid zijn worden sinds enkele jaren wel vermeld in de zogenoemde 'productietabellen' in de begrotingen van BZK (Tweede Kamer, 2018b, 2019b). De gerealiseerde cijfers worden hierin echter niet gepresenteerd. Het in tabel 2-1 genoemde bedrag van de werkelijke omzet is dan ook afkomstig uit een intern RVB-databestand.

Positie

Net als bij andere agentschappen is bij het RVB sprake van een sturingsmodel waarin drie rollen worden onderscheiden: die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De secretaris-generaal van het Ministerie van BZK vervult de rol van eigenaar. De secretaris-generaal stelt onder andere het jaarplan van het RVB vast. Dit geldt ook voor de tarieven die de gebruikers moeten betalen voor hun huisvesting, gehoord hebbend de leden van het Bestuurlijk Overleg Rijksvastgoedbedrijf (BOR), die

daartoe geadviseerd worden door de leden van de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR).

Het RVB heeft vier verschillende soorten opdrachtgevers:

- Ministerie van BZK, als opdrachtgever voor activiteiten met betrekking tot:
 - kantoren (DGOO);
 - doelmatige rijkshuisvesting en beheer materiële activa;
- beleidsdepartementen: voor de beleidsopgaven;
- vakdepartementen: voor de huisvesting van de specialties;
- Ministerie van Defensie: voor het defensievastgoed.

Het Directoraat-generaal Overheidsorganisatie (DGOO) van het Ministerie van BZK is opdrachtgever voor de kantoren namens alle departementen. De departementen geven via dit DG aan hoeveel werkplekken ze nodig hebben, waarna het RVB huisvesting toewijst. Het DGOO bepaalt ook de kaders waarbinnen het RVB moet opereren: de regels waaraan de fysieke werkplekken moeten voldoen, het kantorenlocatiebeleid, de gewenste verhouding tussen eigendom en huur, het rijkshuisvestingsstelsel en de regionale masterplannen voor de kantoorhuisvesting. In de masterplannen ligt het beleid voor de kantoorhuisvesting voor meerdere jaren vast. De afzonderlijke vakdepartementen, waaronder ook BZK, vervullen de rol van opdrachtgever voor de huisvesting van de specialties. Vanuit hun eigen huisvestingsbeleid en -budget bepalen zij de kwantiteit, de kwaliteit en de locatie van de panden. Voor het defensievastgoed is het Ministerie van Defensie opdrachtgever (Algemene Rekenkamer, 2015). Dit vastgoed, dat eigendom is van Defensie, maakt, zoals gezegd, geen deel uit van het rijkshuisvestingsstelsel.

2.3

Trends in Rijksvastgoed, 2000-2020

Gedurende de onderzoeksperiode vinden allerlei maatschappelijke ontwikkelingen plaats die van invloed zijn op het functioneren van het RVB en zijn voorganger de Rgd en daarmee (deels) ook de ontwikkeling van de productiviteit kunnen beïnvloeden. Veel van deze ontwikkelingen komen tot uitdrukking in het beleid van de rijksoverheid en dan met name in het rijkshuisvestingsbeleid. Daarom concentreren we ons op de beschrijving van de beleidsontwikkelingen op dit terrein. De belangrijkste veranderingen die sinds 2000 in de omgeving van de vastgoedbedrijven optreden houden verband met een drietal hervormingen van het rijkshuisvestingsstelsel. Deze schetsen we op hoofdlijnen en staan daarbij ook stil bij enkele andere gebeurtenissen en ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn geweest op de bedrijfsvoering van Rgd en RVB. Voor zover de jaarverslagen daarvoor aanwijzingen geven, stellen we deze interne ontwikkelingen eveneens beknopt aan de orde.

Eerste hervorming rijkshuisvestingsstelsel, 2000-2004

De eerste hervorming vindt plaats in de periode 2000-2004, voorafgegaan door de verzelfstandiging van de Rgd tot agentschap in 1999. De Rgd gaat als zodanig in dat jaar over van een kasverplichtingenstelsel op een baten-lastenstelsel met een leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën. Sindsdien is dus sprake van sturing op kosten in plaats van uitgaven.

Een andere belangrijke wijziging is de decentrale allocatie van budgetten. Vóór de agentschapsvorming kreeg de Rgd jaarlijks een budget om huisvesting voor de departementen te verzorgen. In het nieuwe stelsel krijgen departementen geld op de begroting om huisvesting bij de Rgd in te kopen. Zij betalen de Rgd daarvoor een gebruiksvergoeding. De decentrale allocatie zorgt er onder andere voor dat

departementen een betere afweging tussen huisvestingskosten en overige apparaatskosten kunnen maken. Verschillende andere kenmerken van het oude stelsel blijven ongewijzigd. Zo blijft de Rgd binnen het Rijk de enige leverancier van huisvesting, afgezien van die voor Defensie en ambassades. Dit vanuit de gedachte dat hierdoor de kennis geconcentreerd blijft en schaalvoordelen mogelijk zijn (Stuurgroep Stelsevaluatie, 2004).

De omvorming van de Rgd naar agentschap blijkt een van de meest ingrijpende consequenties van de hervorming. De transitie gaat gepaard met grote aanloopproblemen. Vooral de overgang van het kasverplichtingenstelsel naar het (wettelijk verplichte) baten-lastenstelsel blijkt veel complexer dan voorzien. De belangrijkste problemen betreffen de administratieve organisatie en het daarbij gebruikte nieuwe (financiële) informatiesysteem van de Rgd én de moeilijkheden om zich een andere wijze van denken, passend bij het nieuwe besturingsmodel, eigen te maken. Mede naar aanleiding van door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde tekortkomingen zet de Rgd een groot aantal verbeteringsacties in gang.

Naast het verbeteren van de administratieve processen op het gebied van financieel en materieel beheer, treft de Rgd in deze periode (2000-2004) allerlei maatregelen om de kwaliteit van de huisvestingsvoorraad en de dienstverlening te verhogen. Zo vindt een uitgebreide inventarisatie plaats van de aanwezigheid van asbest en werkt de organisatie aan technische aanpassingen van de leidingwaterinstallaties om legionella tegen te gaan. Ook wordt een ISO-gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem geïmplementeerd en ontwikkelt de Rgd een indicator om de onderhoudstoestand van de vastgoedportefeuille in beeld te krijgen (Indicator Technische Kwaliteit).

Tweede hervorming rijkshuisvestingsstelsel, 2005-2010

Naar aanleiding van de (eerste) evaluatie van het rijkshuisvestingsstelsel volgen vanaf 2005 adviezen en maatregelen om het stelsel (verder) te verbeteren. Daarbij gaat het met name om:

- verbetering van de besturing van het stelsel vanuit de gebruikers van de huisvesting;
- verhoging van de efficiency van het stelsel;
- vereenvoudiging / verbetering technische werking van het stelsel.

Dit resulteert onder andere in de oprichting van het Rijkshuisvestingsberaad (in 2006), dat de besturing en efficiency van het rijkshuisvestingsstelsel moet verbeteren. Ook wordt een groot aantal verbeteringsprojecten uitgevoerd (Tweede Kamer, 2008). De impact hiervan voor de Rgd lijkt beperkt, in ieder geval minder dan de gevolgen van de brand in het cellencomplex op Schiphol, eind 2005.

Al vrij kort na de Schipholbrand stelt de Rgd het *Rgd Actieprogramma Brandveiligheid* op. Doel van het programma is het borgen van veiligheid in de organisatie en processen en daarmee in het Rgd-vastgoed. De uitvoering van het programma start in 2006 en richt zich in eerste instantie op het in kaart brengen van de brandveiligheid van de meest gevoelige onderdelen van de portefeuille. Er worden brandveiligheidsscans uitgevoerd en daarna maatregelen genomen om de (brand)veiligheidseisen te realiseren. De uitvoering van het brandveiligheidsprogramma – waarbij de Rgd nauw samenwerkt met de DJI - neemt meerdere jaren in beslag en vergt een flinke inspanning van de Rgd-organisatie (Ministerie van BZK, 2009; Rgd, 2007, 2008, 2009).

Tegelijkertijd is de Rgd in deze periode druk bezig met de voorbereiding en/of begeleiding van de uitvoering van een aantal omvangrijke huisvestingsprojecten, zoals het programma het Nieuwe Rijksmuseum en de nieuwbouw voor de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken, het

zogenoemde JuBi-gebouw (Heemst, 2014; Rgd, 2009). Ook deze projecten brengen de nodige werklast met zich mee.

Derde hervorming rijkshuisvestingsstelsel en vorming Rijksvastgoedbedrijf, 2011-2016

De maatregelen van de tweede stelselwijziging blijken onvoldoende vruchten af te werpen. Vooral vanwege de noodzaak tot bezuinigingen op de overheidsuitgaven als gevolg van de economische crisis besluit het kabinet-Rutte I (2010-2012) het rijkshuisvestingsstelsel nogmaals op de schop te nemen. Daarbij wordt verwezen naar de evaluatie van het stelsel in 2010, die verschillende problemen signaleert. Zo ligt de keuzevrijheid voor de invulling van huisvestingswensen vrijwel volledig bij departementen en zijn er onvoldoende prikkels op bovendepartementaal niveau om doelmatig met huisvesting om te gaan. Ook is sprake van hoge uitvoeringskosten voor zowel de Rgd als de departementen door het vele overleg tussen beide en liggen alle financiële risico's bij de departementen, omdat kosten een-op-een doorberekend worden (Ministerie voor WR, 2016).

Om deze problemen op te lossen moet worden gezorgd voor meer centrale sturing, kostenreductie en vereenvoudiging in taakverdeling en beprijzing. Op die manier is een doelmatiger bedrijfsvoering van de rijkshuisvesting mogelijk, verwacht het kabinet. Door meer centrale sturing en scherpere normen voor huisvesting (minder vierkante meters per fte) zal voor de departementen minder kantoorruimte nodig zijn. Ook kunnen de apparaatskosten van de Rgd en de departementen afnemen, omdat er in het nieuwe stelsel minder overleg nodig is (Algemene Rekenkamer, 2015).

Bij het realiseren van de kostenbesparingen spelen de zogenoemde masterplannen kantoorhuisvesting een belangrijke rol. In deze plannen wordt, op basis van de huisvestingsbehoeften van de departementen (in termen van fte's) én de strakkere normen, aangegeven welke vraag naar vierkante meters kantoorhuisvesting op termijn wordt verwacht. Uit die plannen blijkt een aanzienlijke daling in vierkante meters mogelijk, waardoor, via het afstoten van panden, een forse kostenbesparing kan worden gerealiseerd, oplopend tot zo'n 140 tot 170 miljoen euro in 2020 (Algemene Rekenkamer, 2015; Tweede Kamer, 2013).

Behalve via het opstellen en uitvoeren van de masterplannen wordt het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel op tal van andere punten verder uitgewerkt, zowel voor de kantoren als voor de specialties. Daarbij richt men zich vooral op het vereenvoudigen en beperken van de administratieve lasten bij de Rgd en de departementen. Dit gebeurt onder andere door aanpassingen in de beprijzingssystematiek, budgetverdeling, de inrichting van de sturing op de huisvesting en het nader uitwerken van de spelregels, zoals afnamegarantie en de werkwijze rond de leenfaciliteit (Ministerie van BZK, 2017).

Tegelijk met de uitwerking van het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel vinden de voorbereidingen voor een fusie van de verschillende rijksvastgoedbedrijven plaats. Het besluit hiertoe is in 2011 door het kabinet-Rutte I genomen naar aanleiding van het programma Compacte Rijksdienst. Binnen dit programma zijn onder andere de mogelijkheden verkend om het rendement van het rijksvastgoed van de rijksdienst te verhogen en besparingen te realiseren. De vorming van één doelmatige rijksvastgoedorganisatie geldt hierbij als belangrijk uitgangspunt (Staatscourant, 2016).

De fusie vindt in 2014 plaats door de vorming van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), bestaande uit de vastgoedonderdelen van het Ministerie van Defensie (waarvan de Dienst Vastgoed Defensie (DVD) het grootste onderdeel is), de Rijksgebouwendienst (Rgd), het Rijksvastgoed en ontwikkelingsbedrijf (RVOB)

en de directie Rijksvastgoed van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Twee jaar later verwerft het RVB de status van baten-lastenagentschap (Staatscourant, 2016).

Doel van de fusie is niet alleen het financiële rendement van rijksvastgoed te verhogen maar ook het maatschappelijk rendement. Dit zou kunnen door vastgoed naast het primaire gebruik in te zetten voor maatschappelijke doelen. Daarvoor is een sterkere sturing op het rijksvastgoedbeleid nodig. Het opstellen van een Rijksvastgoedportefeuillestrategie (RVPS) moet daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Deze wordt eind 2013 vastgesteld (Algemene Rekenkamer, 2015).

Ter voorbereiding van de fusie start de Rgd verschillende initiatieven om de bedrijfsvoering daarop af te stemmen, zoals de ontwikkeling van een nieuw, gezamenlijk informatiesysteem. Vooralsnog blijven de (financiële) informatiesystemen van de drie agentschappen echter gehandhaafd, ook na de fusie op 1 juli 2014. Wel zet de Rgd in 2014 al de eerste stap om alle ICT van de organisatie over te dragen aan Shared Service Center-ICT (SSC-ICT). In het kader van de implementatie van het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel vinden vanaf 2011 eveneens diverse acties bij de Rgd plaats, waaronder het opstellen van masterplannen, het anticiperen op de daaruit voortvloeiende afstootopgave en het realiseren van besparingen op de huisvestingskosten van het Rijk.

Ook stelt het RVB een businesscase op om de beoogde jaarlijkse besparingen op de apparaatskosten – van 25 miljoen euro per jaar vanaf 2019 (Algemene Rekenkamer, 2015, 2018) – te onderbouwen. Dit vooral met het oog op het verwerven van de agentschapsstatus. De Regeling agentschappen vereist dat een nieuw te vormen agentschap aantoont dat het doelmatiger gaat werken en aangeeft hoe de doelmatigheid zich in de vijf daaropvolgende jaren verder zal ontwikkelen. Voor de te behalen doelmatigheid gaat het RVB nu uit van een jaarlijkse structurele besparing van 21,4 miljoen euro (Algemene Rekenkamer, 2015).

Ontwikkelingen na 2016

Nadat in de voorgaande jaren al een groot aantal stappen is gezet voor de hervorming van het rijkshuisvestingsstelsel, treedt het nieuwe stelsel voor kantoren in 2016 in werking. Een jaar later volgt het rijkshuisvestingsstelsel voor specialties. Ook worden (eind) 2017 de taken van het RVB formeel vastgelegd in het Besluit taak RVB 2017 en de Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017. Hiermee is de governance van het RVB verder op orde gebracht (Schoneveld et al., 2019; Tweede Kamer, 2018a).

Volgens recente evaluaties heeft de vernieuwing van het stelsel geleid tot een doelmatiger en flexibeler beheer van de vastgoedportefeuille (Auditdienst Rijk, 2020; Bremer et al., 2021; Schoneveld et al., 2019). Wel wordt geconstateerd dat een aantal zaken nog te wensen overlaat. Zo neemt de administratieve last minder af dan verwacht en lijkt eerder sprake van een lastenverschuiving van de departementen naar het RVB. Ook wordt aangegeven dat er binnen het stelsel meer aandacht nodig is voor een goede toepassing van het kwalitatieve kader van de Fysieke Werkomgeving Rijk (FWR), een belangrijk sturingsinstrument van het rijkshuisvestingsbeleid (Auditdienst Rijk, 2020).

Inmiddels is de beweging naar kwaliteit wel ingezet (Bremer et al., 2021) en is er ook meer aandacht voor de maatschappelijk georiënteerde aanpak van het rijksvastgoed (zoals in RVPS). Vooral de afgelopen jaren stuurt het Rijk daar sterker op aan. Dit vanuit de gedachte dat het rijksvastgoed kan bijdragen aan oplossingen voor belangrijke maatschappelijke problemen, zoals op het gebied van de woningbouw, arbeidsparticipatie en duurzaamheid. Om daaraan handen en voeten te geven start BZK in 2018 het Regionaal Ontwikkelprogramma (ROP). Met dit programma verkent het RVB, in nauwe

samenwerking met gemeenten, provincies en marktpartijen, de mogelijkheden om met het rijksvastgoed een bijdrage te leveren aan het oplossen van de maatschappelijke problemen (Tweede Kamer, 2020a).

Behalve deze activiteiten blijven de reguliere taken van het RVB aandacht vragen, waaronder met name de projectrealisatie. In de periode 2016-2020 start het RVB verscheidene grote (ver)bouwprojecten, waarvan sommige, met name de Binnenhofrenovatie, veel voeten in aarde hebben en daardoor extra beslag leggen op de RVB-capaciteit (Remkes, 2021; Tweede Kamer, 2021b). Tegelijkertijd ondervindt het RVB veel problemen om de fusie van de drie voormalige agentschappen daadwerkelijk te laten plaatsvinden. De harmonisatie van de bedrijfsprocessen, het financieel beheer en de ICT-systemen duurt jaren en vraagt veel van de beschikbare capaciteit van het RVB (RVB, 2017; Tweede Kamer, 2018a, 2021c). Ook is de projectadministratie van de Defensievastgoedportefeuille niet naar wens ingericht (geen 'near realtime' inzicht in de staat van de portefeuille) en moet de organisatie er veel energie in steken om tot een juiste en actuele stand van de onderhanden defensieprojecten te komen (Algemene Rekenkamer, 2021; RVB, 2017, 2019).

Daarnaast spelen andere problemen met de Defensievastgoedportefeuille. Er is sprake van fors achterstallig onderhoud, er kan niet aan alle wettelijke normen worden voldaan en er is geen ruimte voor het invullen van duurzaamheidsnormen (IBO, 2021). Het gaat hier overigens om problemen die al lang spelen, maar, ondanks enkele verbeteringsinitiatieven van zowel het Ministerie van Defensie als het RVB, nog niet of nauwelijks zijn opgelost (Algemene Rekenkamer, 2021). Behalve met een ontoereikende financiële dekking hebben de problemen onder andere te maken met tekortkomingen in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen Defensie en het RVB. Zo is er bij de overdracht van beheer van Defensie naar het RVB, bij Defensie onvoldoende capaciteit achtergebleven voor een adequate regie. En bij het RVB is de capaciteit ontoereikend om de hoeveelheid werk in de defensieportefeuille uit te voeren (IBO, 2021). Inmiddels heeft het RVB verschillende maatregelen genomen om de vraag van het ministerie beter aan te kunnen, onder andere door het (verder) verhogen van de personeelsinzet op het vastgoed van Defensie (Algemene Rekenkamer, 2021).

3 Productiviteitsmeting in theorie

3.1 Definitie

Deze paragraaf beschrijft de gehanteerde methode om de productiviteitsontwikkeling van het RVB te meten. Als maat voor de productiviteit gebruiken we de verhouding tussen de totale productie en het volume aan ingezette middelen, als maat voor ingezette middelen de (reële) apparaatskosten:

$$Productiviteit = \frac{\text{index productie}}{\text{index middelen}} = \frac{\text{index productie}}{\text{index reële kosten}}$$

Productiviteit is een relatief begrip en krijgt pas betekenis bij vergelijking tussen instellingen, of binnen instellingen door de tijd heen. Agentschappen en zbo's zijn door verschillen in de verleende diensten vaak moeilijk vergelijkbaar: een longitudinale analyse ligt hier dus meer voor de hand. Uiteraard is het wel mogelijk om de productiviteitsontwikkelingen van zbo's en agentschappen onderling te vergelijken.

3.2 Meervoudige productie en weging

In het geval dat een organisatie één product levert, volgt de productiviteit rechtstreeks uit de deling van het aantal producten door het volume van de ingezette middelen. Meestal is de praktijk weerbarstiger en leveren organisaties meerdere diensten en producten.

Voor een schatting van het totale productievolume is het noodzakelijk de verschillende producten te wegen. De werklust per type product verschilt namelijk. Gerangschikt naar wenselijkheid zijn hiervoor grofweg drie mogelijkheden (Diewert, 2011):

1. weging op basis van marktprijzen;
2. weging op basis van (marginale of gemiddelde) kostprijzen of omzetaandelen;
3. weging op basis van de ontwikkeling van de ingezette middelen.

De eerste optie is in de praktijk van de publieke dienstverlening vrijwel nooit haalbaar, omdat de marktwaarde van publieke diensten en producten doorgaans moeilijk is te bepalen. Uitzonderingen hierop bestaan bijvoorbeeld in de zorgsector, waar behandelingen zowel door publieke als private dienstverleners worden aangeboden. Bij de derde optie wordt de productieontwikkeling afgeleid uit de ontwikkeling van de ingezette middelen en is de productiviteitsontwikkeling dus per definitie nihil. Deze aanpak wordt bijvoorbeeld gehanteerd om de bijdrage van de publieke sector aan het BBP te bepalen, maar is niet geschikt voor onderzoek naar de productiviteit.

Voor dit onderzoek ligt de tweede methode (weging op basis van kostprijzen) dus voor de hand. Voor het bepalen van kostprijzen zijn er twee mogelijkheden:

1. directe methode: kostprijzen of marginale prijzen afgeleid uit jaarverslagen, tijdbestedingsonderzoek of andere bronnen;
2. indirecte methode: afleiden via regressiemethoden.

Kostprijzen (de directe methode), voor zover deze beschikbaar zijn, zijn dikwijls een uitkomst van een bestuurlijk of politiek proces en geen werkelijke reflectie van de geleverde inspanning per type product. Door de jaren heen is ook dikwijls een grote variatie zichtbaar, wat niet erg aannemelijk is. Ook zijn kostprijzen dikwijls gekoppeld aan andere parameters dan die rechtstreeks aan de productie zijn te koppelen.

We kiezen hier voor de indirecte methode. Deze methode heeft als voordeel dat de gewichten worden afgeleid met een objectieve methode, die bovendien als uitkomst ook een mate van onzekerheid weergeeft. De regressiemethode levert een set van gewichten op, die de kosten door de jaren heen zo goed mogelijk voorspellen. De gewichten zijn in feite een gemiddelde bijdrage van een product aan de kosten en gebaseerd op waarnemingen over de hele analyseperiode (en dus niet van een recent jaar of iets dergelijks). De gewichten volgen uit de schatting van een zogenoemde kostenfunctie. Een kostenfunctie is een wiskundige beschrijving van de relatie tussen kosten enerzijds en productie en prijzen van ingezette middelen anderzijds. De samenhang tussen deze grootheden komt tot uitdrukking in de parameters van deze wiskundige vergelijking. Deze parameters zijn te schatten op basis van historische gegevens, in dit geval van het RVB over de periode 2000-2020. Voor een uitgebreide toelichting op deze methodiek verwijzen we naar eerdere publicaties (Niaounakis & Van Heezik, 2019, 2020; Niaounakis et al., 2020).

Soms wordt een mix van beide methoden gebruikt. De gewichten op basis van kostprijzen of tijdbestedingsonderzoek worden dan gebruikt om een deel van de producten op te tellen, zodat er als het ware een beperkt aantal productclusters overblijft, waarvan de gewichten dan wel weer geschat kunnen worden. In sommige gevallen zijn de gewichten helemaal niet af te leiden en worden deze tamelijk willekeurig geprikt. In een dergelijke situatie worden meerdere gewichtenschema's gebruikt, om te kijken hoe gevoelig de resultaten voor die keuzes zijn.

3.3 De invloed van kwaliteit

Het is vanzelfsprekend mogelijk dat de 'maatschappelijke waarde' van een geleverd product of dienst in de loop der tijd verandert, bijvoorbeeld door verbetering of verslechtering van de kwaliteit, al dan niet veroorzaakt door beleid en wet- en regelgeving. Dit zou dan eigenlijk in de productiemeting tot uitdrukking moeten komen. Omdat de kwaliteit van een product of dienst veel dimensies kent die lastig in een gezamenlijk cijfer zijn te vatten, kiezen we ervoor veranderingen in kwaliteit afzonderlijk in kaart te brengen op basis van hierover beschikbare openbare gegevens, zoals klanttevredenheid. Voor zover van betekenis gebruiken we deze gegevens om de achtergrond van de productiviteitsontwikkeling in te kleuren en waar nodig te nuanceren.

3.4 Duiding van resultaten

De productiviteitsontwikkeling van organisaties is van een groot aantal factoren afhankelijk. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar externe en interne factoren. Bij externe factoren, ook wel omgevingsfactoren genoemd, gaat het om omstandigheden en ontwikkelingen waarop de organisaties zelf weinig of geen invloed kunnen uitoefenen. Zo is de productie van het RVB sterk afhankelijk van de huisvestingsbehoeften van de ministeries en daaraan verbonden organisaties, zoals de DJI en de IND. Ook veranderingen in beleid en wet- en regelgeving zijn vaak van invloed op de productiviteitsontwikkeling. Zo kunnen de verschillende hervormingen van het rijkshuisvestingsstelsel en de fusie van de voorgangers van het RVB mogelijk tot een verandering van de productiviteit hebben

geleid. Verder zijn er nog allerlei maatschappelijke ontwikkelingen die de productiviteit kunnen beïnvloeden, zoals economische groei of krimp, technologische innovaties, verhoogde aandacht voor veiligheid en de ontwikkeling van de volksgezondheid (coronapandemie). Bij interne factoren gaat het om ontwikkelingen die binnen de organisatie zelf plaatsvinden, zoals het (verder) automatiseren van bedrijfsprocessen en andere technische of organisatorische innovaties waarmee de bedrijfsvoering efficiënter kan worden ingericht. Denk hierbij bijvoorbeeld aan reorganisaties of het reduceren van het aantal vestigingslocaties.

In het vorige hoofdstuk is al een aantal externe en interne ontwikkelingen geschetst. Bij de duiding van de productiviteitsontwikkeling staan we stil bij de mogelijke effecten hiervan. Daarnaast gaan we na in welke mate de groei of krimp van de RVB-productie de productiviteitsontwikkeling heeft beïnvloed (Wet van Verdoorn) en stellen we nog enkele andere factoren aan de orde die mogelijk van invloed zijn geweest.

4 Gegevens over het rijksvastgoed

4.1 Afbakening en gegevensbronnen

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven, richt de productiviteitsanalyse zich in de periode 2000 tot en met 2015 alleen op de Rgd. De reden hiervoor is dat er in de openbare bronnen onvoldoende gegevens beschikbaar zijn over de andere RVB-voorlopers. Dit geldt met name voor oppervlaktegegevens van het vastgoed.

De voor de Rgd-analyse benodigde gegevens over de geleverde productie, ingezette middelen (kosten) en kwaliteit van de diensten en objecten van de Rgd zijn bijna allemaal afkomstig uit de jaarverslagen van de verschillende ministeries waaronder de Rgd in deze periode ressorteert. Voor een klein deel van de data is gebruikgemaakt van de jaarverslagen van de Rgd zelf. De productie van de Rgd meten we aan de hand van het brutovloeroppervlak (bvo) van de gebouwen in beheer bij de Rgd, ook wel de rijkshuisvestingsvoorraad genoemd. Als maat voor de ingezette middelen hanteren we de (bruto)apparaatskosten van de Rgd, zoals vermeld in de jaarverslagen. We onderscheiden daarbij twee kostensoorten: personeel en materiaal. Doorgaans onderscheiden we ook nog de factor kapitaal, maar gegevens hierover met betrekking tot het 'apparaat' ontbreken. Omdat uit ander onderzoek blijkt dat de inzet van kapitaal buitengewoon gering is in dit type dienstverlening, wordt deze fictief geschat op één procent van de kosten. Het betreft hier een louter technische invulling. De gevolgen voor de berekening van de productiviteit zijn verwaarloosbaar.

Omdat de kosten in nominale termen luiden, wordt in de analyse ook rekening gehouden met de prijsontwikkelingen van de ingezette middelen. Als prijs voor personeel gebruiken we de loonkosten per uur. Deze loonkosten omvatten de ontwikkelingen in de cao's, de ontwikkelingen in de wettelijke en contractuele werkgeverspremies en de ontwikkelingen in de zogenoemde incidentele component. Voor de materiaalkosten hanteren we de consumentenprijsindex (CPI). De prijs van kapitaal is afgeleid uit de depreciatieratio, de rentestand en de prijsindex van vaste activa overheid. Met uitzondering van de rentevoeten (afkomstig van DNB) zijn al deze gegevens afkomstig van het CBS.

De gegevens over de kwaliteit van de dienstverlening en bedrijfsvoering van de Rgd hebben betrekking op de technische kwaliteit, de omvang van de leegstand en de klanttevredenheid. Dit geldt ook voor het RVB, met uitzondering van de klanttevredenheid, omdat daarover geen cijfers beschikbaar zijn. Daarnaast maken we gebruik van cijfers over de aandelen van het aantal RVB-projecten dat binnen het budget en op tijd is gerealiseerd.

Evenals deze cijfers zijn de overige gegevens voor de analyse van het RVB, voor de periode 2016-2020, grotendeels afkomstig uit de jaarverslagen van het Ministerie voor Wonen en Rijksdienst (voor de jaren 2016 en 2017) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voor 2018 t/m 2020). Daarnaast is gebruikgemaakt van jaarverslagen van het RVB zelf en, voor de correctie van prijsontwikkelingen, van cijfers van het CBS en DNB. Net als bij de Rgd is de middeleninzet van het RVB in kaart gebracht aan de hand van de apparaatskosten. De productie van het RVB wordt gemeten op basis van:

- het brutovloeroppervlak (bvo) van de rijkshuisvestingsvoorraad en de defensiegebouwen;
- bruto-investeringen (zogenoemde projectrealisatie).

Naast het bvo van de gebouwen hebben we de oppervlakte van defensieterreinen en (agrarische) gronden in de analyses proberen te verwerken. Omdat er weinig variatie is in deze oppervlaktes tussen 2016 en 2020 zijn deze grootheden als een constante factor opgevat bij de bepaling van de apparaatskosten.

De bruto-investeringen worden als benadering gezien voor de ontwikkeling van nieuwe objecten. De hiermee gepaard gaande activiteiten, de zogenoemde projectrealisatie, leggen ook beslag op het apparaat, terwijl deze nog niet in de bestaande voorraad tot uitdrukking komen. Onder projectrealisatie vallen volgens het RVB:

- vervangingsinvesteringen;
- functionele verbeteringen;
- verwerving van onroerend goed (huur, lease, pacht, eigendom, etc.);
- uitbreiding en nieuw te realiseren huisvesting (RVB, 2016b).

De bedragen gemoeid met de projectrealisatie zijn afkomstig uit een intern RVB-databestand. Het betreft volgens het RVB de som van:

- programmabaten projectrealisatie;
- apparaatsbaten projectrealisatie;
- programmageld projectrealisatie Defensie;
- investeringen Rijk in materiële vaste activa, verminderd met geactiveerd honorarium.

Een alternatief voor de productiemeting is uit te gaan van alle exploitatiekosten van het RVB, exclusief de kosten van het apparaat, de afschrijvingen en de rentelasten. Deze kosten zijn op te vatten als programmakosten en vormen een reflectie van de omvang van de activiteiten die door het RVB worden uitgevoerd. Uiteraard worden deze programmakosten gecorrigeerd voor de prijsontwikkelingen. Uit onze analyses blijkt echter dat deze productiemeting tot een slechtere verklaring van de apparaatskosten leidt dan de eerdergenoemde productindicatoren. De resultaten van deze analyse blijven dan ook buiten beschouwing.

4.2 Gegevensbewerkingen

Het gegevensbestand is allereerst op volledigheid gecontroleerd. Ontbrekende gegevens zijn aangevuld met gegevens uit andere bronnen of via interpolatietechnieken. Soms verandert de inhoud van een bepaalde variabele in de loop der tijd. Deze zijn via koppelingstechnieken weer op één noemer gebracht. Verder heeft een uitgebreide controle op consistentie van de reeksen plaatsgevonden en de consistentie ten opzichte van elkaar. De herkomst van deze inconsistenties is vastgesteld en op basis van toelichtingen zijn correcties toegepast. Uiteindelijk resulteert het verzamelen en bewerken van gegevens in een gegevensbestand. Een statistische samenvatting van dit databestand is opgenomen in bijlage A.

5 Productiviteitstrends rijksvastgoed

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk brengen we de ontwikkeling van de productie, ingezette middelen, kwaliteit en productiviteit van het RVB in beeld. Ook proberen we deze trends zoveel mogelijk te duiden, mede aan de hand van de in hoofdstuk 2 beschreven ontwikkelingen. Bij de presentatie van de trends maken we gebruik van zogenoemde indexcijfers, waarbij het basisjaar 2000 als uitgangspunt dient. In het basisjaar wordt het indexcijfer op 100 gesteld. Een waarde van bijvoorbeeld 120 in 2005 impliceert dan dat de betreffende variabele in 2005 met 20 procent is gegroeid ten opzichte van 2000.

5.2 Ontwikkeling productie

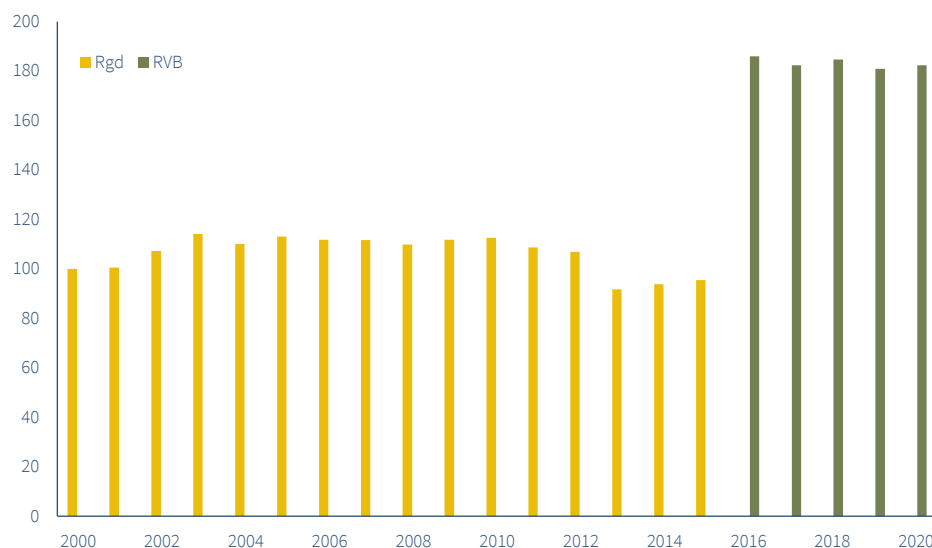
Figuren 5-1 en 5-2 geven de ontwikkeling weer van de productie van het RVB in de periode 2000-2020, gemeten aan de hand van het aantal vierkante meters brutovloeroppervlak (bvo) en het volume van de investeringen. Tot en met 2015 betreft dit alleen het bvo van de rijkshuisvestingsvoorraad. Vanaf 2016 is ook het bvo van de defensiegebouwen inbegrepen. Daarnaast hebben we het aantal vierkante meters van de defensie terreinen en agrarische gronden als productie-indicator oorspronkelijk in onze analyses meegenomen. Deze indicator blijkt in de periode 2016-2020 tamelijk stabiel te zijn. Door het gebrek aan variatie in de jaarlijkse oppervlaktecijfers en de korte tijdspanne is de impact hiervan op apparaatskosten empirisch niet vast te stellen. Voor het vaststellen van de ontwikkeling van de productiviteit is deze indicator daarom nauwelijks van betekenis en verder uit de analyses weggelaten.

Niet uitgesloten is dat de inspanningen van het apparaat voor de defensiegebouwen afwijken van de overige gebouwen. In dat geval zou de oppervlakte van de defensiegebouwen afzonderlijk moet worden meegenomen in de analyses. Dat blijkt door de korte tijdspanne van waarnemingen niet mogelijk. Daarom is hier gekozen voor de route zoals beschreven in paragraaf 3-2. Er zijn verschillende modellen geschat met verschillende gewichten voor de oppervlakte van de defensiegebouwen. Uit al deze analyses blijkt dat de gekozen gewichten een verwaarloosbare invloed hebben op de geschatte productiviteitsontwikkeling.

Het volume van de investeringen geeft een indicatie van het werk dat het RVB (en de Rgd) verricht op het gebied van de projectrealisatie. Voor de Rgd-periode (2000-2015) hebben de investeringen alleen betrekking op de rijkshuisvestingsvoorraad. Voor de periode vanaf 2016 zijn ook de bedragen gemoeid met de projectrealisatie voor Defensie bij de investeringen meegeteld.

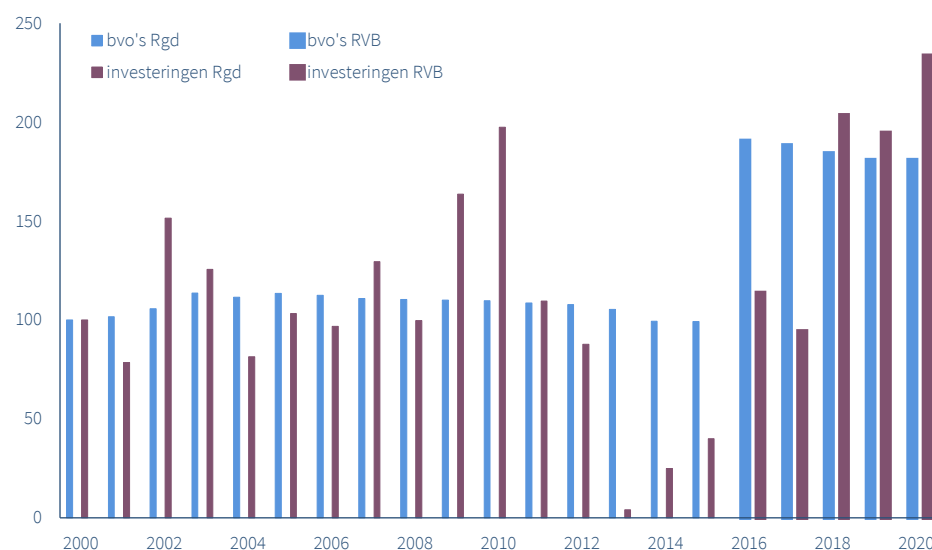
Verder is overwogen om bij het vaststellen van de productie ook de leegstand mee te wegen. Leegstand is immers als een vorm van improductiviteit op te vatten. Het blijkt echter niet mogelijk om een consistente reeks van de leegstand van de gehele vastgoedportefeuille te maken. Daarom hebben we ervoor gekozen de leegstand in de paragraaf over kwaliteit apart te behandelen.

Figuur 5-1 Ontwikkeling totale gewogen productie Rgd/RVB, 2000-2020 (indexcijfers 2000 = 100)



Bron: zie figuur 5-2; bewerking: IPSE Studies. Gehanteerde gewichten: 17 euro per m² bvo, 24 euro per 1.000 euro investeringen

Figuur 5-2 Ontwikkeling bvo's en investeringen Rgd/RVB, 2000-2020 (indexcijfers 2000 = 100)



Bron: jaarverantwoordingen Rgd en RVB in jaarverslagen ministeries en intern databestand RVB; bewerking: IPSE Studies.

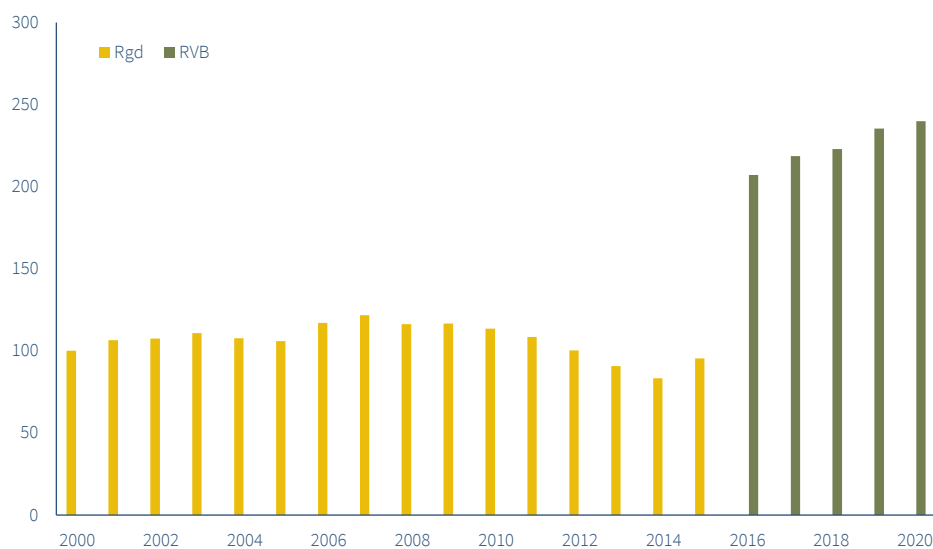
De figuren laten zien dat de productie van de Rgd aanvankelijk een stijgende lijn vertoont. In 2004 treedt een lichte daling op. In de jaren daarna verandert er in de totale productie lange tijd weinig, al is in 2009 en 2010 wel een forse toename van de investeringen te zien. Er is in deze jaren dan ook sprake van een aantal omvangrijke projectrealisaties, zoals de renovatie van het Rijksmuseum en bouw van het JuBi-complex. In 2013 vindt een vrij grote daling plaats, vooral door een aanzienlijke afname van de investeringen en deels ook door de afname van het bvo, onder andere door de verkoop van een aantal grote Haagse rijkskantoren (Rgd, 2014). Doordat het RVB, naast de rijkshuisvestingsvoorraad van de voormalige Rgd, ook het beheer van het defensievastgoed voor zijn rekening neemt, is in 2016 uiteraard sprake van een grote productietoename. In de jaren daarna treden weinig veranderingen op in de

totale gewogen productie, ondanks de groei van de activiteiten op het gebied van projectrealisatie, zoals blijkt uit de grote stijging van de investeringen na 2017.

5.3 Ontwikkeling ingezette middelen

Figuur 5-3 geeft de ontwikkeling weer van het volume van de ingezette middelen van de Rgd en het RVB in de periode 2000-2020. Het volume van de ingezette middelen is een reflectie van de kosten, gecorrigeerd voor prijsontwikkelingen van de ingezette middelen. Wellicht ten overvloede melden we nogmaals dat het hier gaat om de apparaatskosten van het RVB.

Figuur 5-3 Ontwikkeling volume ingezette middelen apparaat Rgd/RVB, 2000-2020 (indexcijfers 2000 = 100)



Bron: jaarverantwoordingen Rgd en RVB in jaarverslagen ministeries; bewerking: IPSE Studies

Uit figuur 5-3 blijkt dat het volume ingezette middelen de eerste jaren na de agentschapsvorming toeneemt, waarschijnlijk vooral door de forse aanloopproblemen waarmee de verzelfstandiging gepaard gaat. Na 2003 keert het tij enkele jaren, maar vanaf 2006 is weer een stijging te zien. Waarschijnlijk is dit niet los te zien van de extra inzet die nodig is om het brandveiligheidsprogramma, gestart na de Schipholbrand in 2005, uit te voeren. Ook kan er meer inzet nodig zijn geweest voor de realisatie van de eerdergenoemde grote huisvestingsprojecten. Na 2007 volgt een neerwaartse trend, vooral na 2010, die aanhoudt tot en met 2014. Vermoedelijk zijn de inspanningen op het gebied van brandveiligheid over hun hoogtepunt, evenals de inzet voor de projectrealisatie en leveren ook verbeteringen in de bedrijfsvoering hieraan een bijdrage.

De stijging van het volume ingezette middelen van 2014 op 2015 houdt mogelijk verband met het feit dat de Rgd op dat moment midden in een fusieproces zit, waarbij de processen van de drie agentschappen nog niet geharmoniseerd zijn, waardoor ook de bedrijfsvoering nog niet optimaal is (RVB, 2016a). De beschikbare beperkte capaciteit aan menskracht wordt volledig ingezet op de harmonisatie van de processen en de systemen. Voor een deel zal daarbij ook gebruik zijn gemaakt van externe inhuur en ICT. Vooral op deze inzet vindt in 2015 een stijging plaats (RVB, 2016a).

Vanaf het jaar van de definitieve fusie is sprake van een voortdurende stijging van de inzet van middelen. Deels speelt ook in deze periode een hogere externe inhuur (na 2017) en meer ICT-inzet

(vooral van 2018 op 2019) een rol. Maar ook de inzet van het eigen personeel laat vanaf 2016 een aanzienlijke toename zien. Vermoedelijk is de gestage groei van middeleninzet voor een belangrijk deel toe te schrijven aan allerlei bedrijfsvoeringsproblemen die samenhangen met de fusie. Daarnaast zal de grotere inzet op projectrealisatie, en mogelijk ook op het defensievastgoed, aan de middelengroei hebben bijgedragen. Zoals hiervoor is aangegeven vertaalt deze inzet zich echter niet in een toename van de totale gewogen productie.

De in de businesscase beoogde besparingen op de apparaatskosten, blijken dus moeilijk te realiseren, ondanks verschillende bezuinigingsmaatregelen, zoals besparingen op de ICT en vermindering van de eigen RVB-huisvestingslocaties (Algemene Rekenkamer, 2015, 2018).

5.4 Ontwikkeling kwaliteit

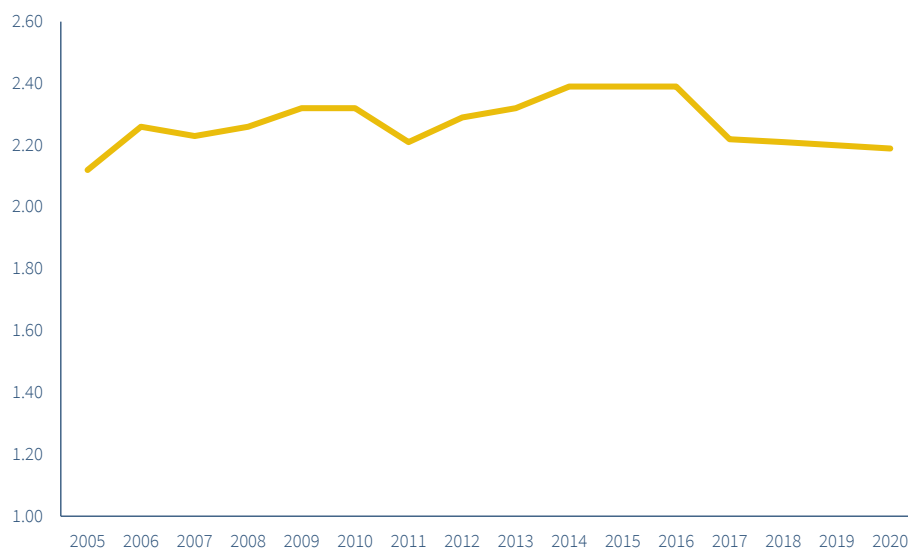
Openbare gegevens die een indicatie geven hoe de kwaliteit van de dienstverlening en bedrijfsvoering van Rgd/RVB zich heeft ontwikkeld en mogelijk van invloed is geweest op de ontwikkeling van de productiviteit zijn nauwelijks beschikbaar. Slechts van twee kwaliteitsdimensies zijn over een lange termijn cijfers beschikbaar: de technische kwaliteit en de omvang van de leegstand. De ontwikkelingen daarin stellen we hier aan de orde. Daarnaast gaan we kort in op enkele kwaliteitsaspecten waarover slechts voor een korte periode cijfers voorhanden zijn.

Technische kwaliteit

De zorg voor het onderhoud en de instandhouding van onroerende zaken behoort tot de kerntaken van het RVB (Staatscourant, 2017). Met het oog daarop houdt de organisatie zich onder andere bezig met activiteiten om na te gaan of de middelen voor planmatige instandhouding van het vastgoed doelmatig ingezet worden. Daarvoor is in 2004, door voorganger Rgd, de zogenoemde Indicator Technische Kwaliteit (ITK) ontwikkeld. Deze indicator geeft in één cijfer de technische kwaliteit van de vastgoedportefeuille weer. Het cijfer loopt van 1 (nieuwbouw) tot 6 (zeer slecht). De ITK is een gewogen gemiddelde van de technische condities van alle gebouwelementen. Deze technische condities worden bepaald door inspecties.

Hierbij spelen ook de staat van het onderhoud en (vervangings)investeringen een rol. Op grond van voorraadoverwegingen – bijvoorbeeld: is een pand wel/niet strategisch, blijft het wel/niet in de voorraad – worden economische afwegingen gemaakt over het uitvoeren van onderhoud en investeringen. Voor een deel van de (niet-strategische) voorraad kan dan een slechtere ITK-score worden geaccepteerd (Tweede Kamer, 2020b). Het jaarverslag over 2015 noemt als streefwaarde een ITK-score die tussen de 2,1 en 2,8 blijft (RVB, 2016a). De ITK betreft alleen de rijkshuisvestingsvoorraad, dus niet de defensievastgoedportefeuille. Over de kwaliteit van het defensievastgoed zijn geen (openbare) cijfers beschikbaar. Figuur 5-4 brengt de ontwikkeling van de ITK-scores vanaf 2005 in beeld.

Figuur 5-4 Ontwikkeling technische kwaliteit van de vastgoedportefeuille, 2005-2020



Bron: jaarverantwoordingen Rgd en RVB in jaarverslagen ministeries

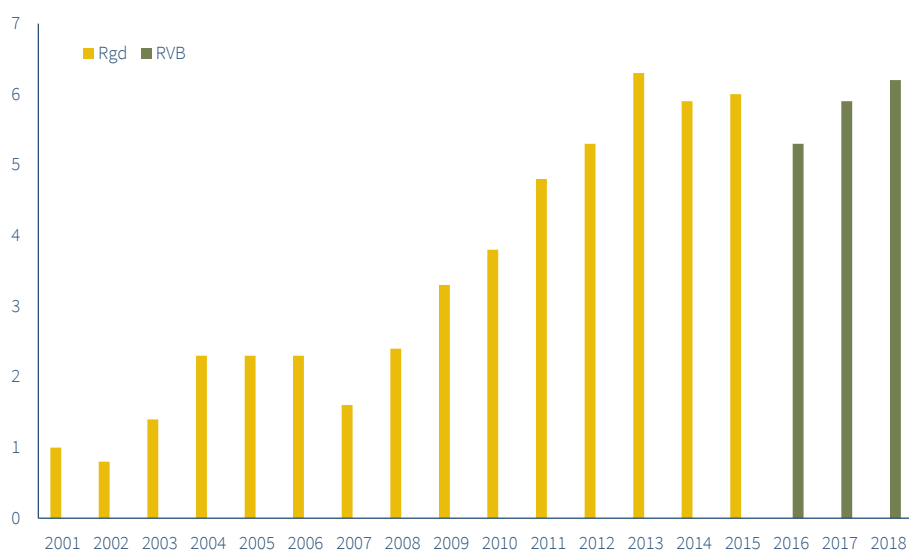
Uit de figuur blijkt dat de ITK-scores zich in de loop der jaren vrijwel steeds ruim onder de streefwaarde van 2,8 bewegen. De slechtste scores worden bereikt in de jaren 2014-2016, maar kennelijk vindt het jaar daarop een belangrijke verbetering plaats in de technische condities van de vastgoedportefeuille. In de jaren daarna verandert daarin weinig en blijft de ITK dus ruimschoots binnen de streefwaarde van 2,1-2,8.

Leegstand

In de jaarverslagen van de Rgd en het RVB wordt het leegstandspercentage steeds als belangrijke indicator voor de bedrijfsvoeringsprestaties genoemd. Er wordt gestreefd naar een zo'n laag mogelijk percentage, zodat de kosten van leegstand beperkt blijven. Daarbij is wel een zekere hoeveelheid frictieleegstand nodig voor de flexibiliteit in de huisvestingsvoorraad (Rgd, 2007).

Figuur 5-5 toont de ontwikkeling van het leegstandspercentage voor de periode 2001-2018. Het betreft hier de leegstand van de rijkshuisvestingsvoorraad, met uitzondering van het vastgoed waarbij geen sprake is van een huur-verhuurrelatie, zoals bij de Hoge Colleges van Staat, het Ministerie van Algemene Zaken en het Koninklijk Huis. Dit is echter een heel klein deel van de vastgoedportefeuille van het RVB.

Figuur 5-5 Ontwikkeling leegstand rijkshuisvesting voor rekening Rgd/RVB in procenten, 2001-2018



Bron: jaarverantwoordingen Rgd en RVB in jaarverslagen ministeries

Figuur 5-5 laat zien dat de leegstand in de periode 2009-2013 aanzienlijk toeneemt. Dit is niet los te zien van de economische crisis en daaruit voortvloeiende bezuinigen. Door de afslanking bij de rijksoverheid vermindert de totale huisvestingsbehoefte. Ook ontstaat behoefte aan andersoortige huisvesting, waardoor de huisvestingsmutaties toenemen. Dit werkt een hogere leegstand in de hand. Volgens de Rgd is het RVOB verantwoordelijk voor het afstoten van door de Rijksgebouwendienst aangemelde objecten. Zowel het tijdstip waarop de afstoot plaatsvindt, als de opbrengstwaarde, is niet door de Rgd te beïnvloeden (Rgd, 2010). Van 2013 op 2014 is sprake van een lichte daling van het leegstandspercentage. In de jaren daarna schommelt het percentage rond de 6 procent, met uitzondering van 2016 (5,3%).

Na 2018 vermelden de jaarverslagen geen leegstandspercentages meer. De reden hiervoor wordt niet genoemd. De leegstand wordt sindsdien alleen in absolute cijfers (bvo's) gepresenteerd, uitgesplitst in drie categorieën:

- leeg frictie;
- leeg renovatie;
- leeg afstoot.

Hoe deze leegstandscijfers zich verhouden tot de eerdere leegstandspercentages wordt in de jaarverslagen niet duidelijk gemaakt. Een vergelijking tussen beide is daardoor niet mogelijk, waardoor de lijn uit figuur 5-5 niet door te trekken is tot en met 2020.

Tabel 5-1 vermeldt de bvo's van de leegstand per categorie voor de jaren 2019 en 2020. Met name de afstootleegstand moet zo laag als mogelijk zijn. Bij de afstootopgave voor het RVB wordt gestreefd naar een optimale verhouding tussen de te realiseren verkoopopbrengsten en de kosten van de afstootleegstand (Tweede Kamer, 2018b, 2019b).

Tabel 5-1 Leegstand in bvo × 1.000 m², 2019-2020

Jaar	Totaal leeg	leeg frictie	leeg renovatie	leeg afstoot
2019	905	46	458	401
2020	739	29	378	332

Bron: jaarverantwoordingen RVB in jaarverslagen Ministerie van BZK

Klanttevredenheid

Cijfers over de tevredenheid van de klanten over de geleverde huisvesting en diensten daaromheen zijn in de jaarverslagen slechts voor de periode 2000-2009 beschikbaar. Tot 2005 gebeurt dat zowel in de vorm van rapportcijfers als percentages van het aantal klanten dat de Rgd een voldoende geeft. Vanaf 2005 worden alleen percentages vermeld. De ontwikkeling van de tevredenheidspercentages lijkt erop te wijzen dat er in de periode 2005-2009 sprake is van een afnemende klanttevredenheid. De rapportcijfers laten weinig verschillen zien.

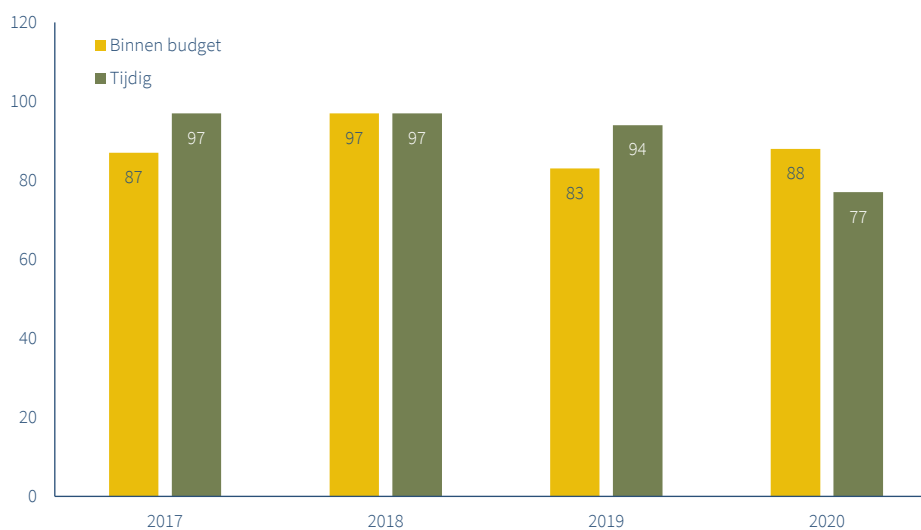
Waarom de Rgd is gestopt met tevredenheidsonderzoeken of in ieder geval met de openbaarmaking van de resultaten daarvan is niet duidelijk. Ook na de vorming van het RVB zijn hierover in de jaarverslagen geen cijfers opgenomen. Wel zijn er in 2017 en 2019 imago- en tevredenheidsonderzoeken uitgevoerd, maar de uitkomsten daarvan zijn, voor zover bekend, slechts beperkt openbaar gemaakt (RVB, 2020).

Het is jammer dat juist de klanttevredenheidscijfers voor veel jaren ontbreken, aangezien deze de beste indicatie zouden kunnen geven van de kwaliteitsontwikkeling van het RVB. Wat betreft de technische kwaliteit en leegstand is het de vraag in hoeverre de veranderingen die hierin in de loop van de tijd plaatsvinden verband houden met de inspanningen van het apparaat van RVB/Rgd. Voor zover dat wel het geval is, zou vooral de ontwikkeling van de leegstand in de periode 2008-2013 kunnen duiden op een minder goed functioneren op dit aspect. Door een snellere afstoot van leegstaande panden had de Rgd wellicht beter kunnen inspelen op de verminderde huisvestingsbehoefte als gevolg van de crisis. De verantwoordelijkheid voor het afstoten ligt echter niet bij de Rgd, maar bij het RVOB en kan de Rgd dus niet aangerekend worden. Na de fusie is het RVB verantwoordelijk voor de afstootopgave.

Tijdig en binnen budget

Sinds het jaarverslag over 2017 worden ook cijfers vermeld over de aandelen van het aantal projecten dat binnen budget is gerealiseerd en het aantal projecten dat tijdig is gerealiseerd. Voor beide indicatoren geldt in 2020 een norm van 84 procent. In 2017 is de norm nog 81 procent, daarna wordt de norm jaarlijks met 1 procent verhoogd (naar 82% in 2018 en 83% in 2019). Figuur 5-6 toont de ontwikkeling van de percentages voor de jaren 2017-2020.

Figuur 5-6 Percentage projecten dat binnen budget en percentage dat op tijd is gerealiseerd, 2017-2020



Bron: jaarverantwoordingen RVB in jaarverslagen Ministerie van BZK

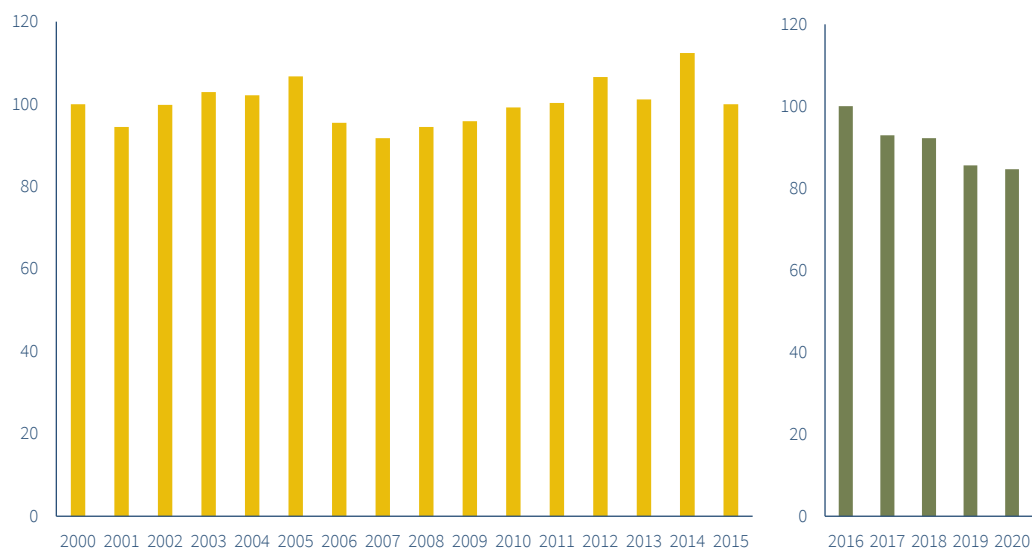
Figuur 5-6 laat zien dat het percentage projecten dat binnen het budget is gerealiseerd tussen 2017 en 2020 steeds binnen de norm blijft, vaak ruim. De tijdigheidspercentages ontwikkelen zich tot en met 2019 nog gunstiger. In 2020 is het percentage ineens een stuk lager. Reden hiervoor is achterstand in de registratie van de afgesproken en daadwerkelijke opleverdata.

5.5

Ontwikkeling productiviteit

Op basis van de gegevens over de productie (paragraaf 5-2) en de ingezette middelen (paragraaf 5-3) leiden we de productiviteit af. Figuur 5-7 geeft de ontwikkeling weer van de productiviteit tussen 2000 en 2020. Tot en met 2015 heeft de productiviteitsontwikkeling betrekking op de Rgd, vanaf 2016 op het RVB.

Figuur 5-7 Productiviteitsontwikkeling Rgd, 2000-2015 (indexcijfers 2000 = 100) en RVB, 2016-2020 (indexcijfers 2016 = 100)



Uit figuur 5-7 blijkt dat de productiviteit van de Rgd tussen 2000 en 2014 licht gegroeid is. Wel is na 2005 sprake van een vrij forse daling, waarschijnlijk vooral als gevolg van de extra inspanningen op het gebied van de brandveiligheid na de Schipholbrand. In de periode daarna ontwikkelt de productiviteit zich weer positief. In 2015 daalt de productiviteit van de Rgd opnieuw aanzienlijk. Deze daling is wellicht voor een deel toe te schrijven aan de onvermijdelijke transitiekosten van de fusieoperatie.

Dit geldt ook voor de periode vanaf 2016, het jaar waarin de daadwerkelijke fusie plaatsvindt. In deze periode doen zich veel problemen voor bij de integratie van de bedrijfsvoering van de drie voormalige agentschappen. De negatieve productiviteitsontwikkeling in de jaren 2016-2020 hangt waarschijnlijk voor een deel samen met de daaruit voortvloeiende transitiekosten. Transitiekosten kunnen zich over een reeks van jaren uitstrekken. Meestal is het patroon echter dat hoge transitiekosten vooral optreden in de jaren rondom de formele fusie en daarna snel dalen. In termen van productiviteit betekent dit dat na twee of drie jaar alweer een verbetering zichtbaar wordt. Dat lijkt bij het RVB niet het geval.

Een andere verklaring is dikwijls te vinden in de Wet van Verdoorn (Blank & Van Heezik, 2019; Blank & Van Heezik, 2020; Verdoorn, 2002). Deze wet stelt dat bij een groeiende vraag de productiviteit groeit als gevolg van een betere benutting van de beschikbare middelen en een sterke prikkel tot innovatie om aan de vraag te kunnen voldoen. Vaak wordt het spiegelbeeld van deze wet ook gehanteerd om een dalende productiviteit te verklaren bij een dalende vraag (slechtere benutting en minder prikkels tot innovatie). De productieontwikkeling in de periode 2016-2020 wijst echter op een vrij constante vraag. Per saldo (meer projectrealisatie, maar minder beheer) vindt daarin weinig verandering plaats.

Mogelijk speelt ook de Wet van Bowen een rol (Blank & Van Heezik, 2019; Bowen, 1980). Deze komt er, eenvoudig gezegd, op neer dat bij het ontbreken van een winstoogmerk en aandeelhouderschap instellingen geneigd zijn beschikbare budgetten op te maken. Als deze instellingen te ruim worden bekostigd, leidt dit automatisch tot een lage productiviteit. We gaan ervan uit dat de Rgd in de jaren 2008-2012 als gevolg van de financiële crisis ook te maken heeft met krappere budgetten. Deze periode laat dan ook een groei van de productiviteit zien (met ruim 3% per jaar). Het omgekeerde geldt voor het RVB na 2016. De economische hoogtijdagen geven ruime financiële mogelijkheden voor het RVB, waardoor meer middelen kunnen worden ingezet, onder andere voor de aanpak van de gevolgen van de fusie.

Een mogelijk andere verklaring is dat de ontwikkeling van de omvang van het productievolume wordt onderschat. Dit is het geval als er sprake is van kwaliteitsverbetering of van complexere dienstverlening. In deze sector betekent dit bijvoorbeeld dat er meer maatwerk wordt geleverd, sterker wordt ingespeeld op maatschappelijke doelstellingen rond het rijksvastgoed, meer inzet nodig is vanwege steeds stropiger besluitvorming over nieuwe projecten, of dat door nieuwe regelgeving aanbestedingsprocedures complexer zijn geworden. Het gaat dan om veranderingen in de dienstverleningen die gepaard gaan met hogere apparaatskosten. Concreet voorbeeld bij de Rgd is de Schipholbrand die aanleiding heeft gegeven tot zwaardere eisen ten aanzien van de brandveiligheid. De inspanningen om alle bestaande en nieuwe gebouwen aan deze eisen te laten voldoen hebben ongetwijfeld ook invloed gehad op de omvang van de inzet van het apparaat.

Bij het RVB kunnen de problemen rond de staat van het defensievastgoed voor een grotere werklast hebben gezorgd, al wijst de daarop uitgevoerde gevoeligheidsanalyse niet op een productiviteitseffect van enige betekenis. Mogelijk geldt dat wel voor de inzet van het RVB op maatschappelijke opgaven, zoals de woningbouwopgave, de energietransitie, de stikstofproblematiek en de klimaatadaptatie

(Tweede Kamer, 2021c). Helaas is over dit soort werklust-verzwarende ontwikkelingen niet of nauwelijks openbare (kwantitatieve) informatie voorhanden. De weinige kwaliteitsindicatoren waarover op langere termijn cijfers beschikbaar waren, bieden daar nauwelijks zicht op.

6

Conclusies en aanbevelingen

In deze studie staat de ontwikkeling van de productiviteit van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) centraal. Het RVB bestaat in zijn huidige vorm pas sinds 2016. Dit maakt een analyse van de productiviteitsontwikkeling lastig. In een langer historisch perspectief is daar een beter beeld van te krijgen en ontstaat meer zicht op de gebeurtenissen en ontwikkelingen die de productiviteit hebben beïnvloed. Daarom hebben we de productiviteitsontwikkeling van de belangrijkste voorloper van het RVB, de Rijksgebouwendienst, ook in de analyse betrokken. Doordat de vastgoedportefeuille en het karakter van de dienstverlening van Rgd en RVB verschillen, is het lastig uitspraken te doen over de verschillen in productiviteitsontwikkeling van de Rgd (periode 2000-2015) en die van het RVB (2016-2020). Niettemin is uit de trends, met de nodige slagen om de arm, wel het een en ander af te leiden.

De Rgd maakt tussen 2000 en 2015 een beperkte productiviteitsgroei door. Er is een zichtbare dip in de jaren 2006 en 2007. We schrijven deze dip deels toe aan de inspanningen om de brandveiligheid van de rijkshuisvesting op orde te krijgen als gevolg van de Schipholbrand in 2005. De daarvoor benodigde maatregelen hebben waarschijnlijk een grote druk op het apparaat gelegd. De financiële crisis (2008-2012) noopt de Rgd, net als in veel andere delen van de publieke dienstverlening, tot doelmatiger werken. De productiviteit groeit in deze periode vrij sterk.

Daar komt bij de fusie een einde aan. De productiviteit daalt tussen 2014 en 2015 aanzienlijk en de neerwaartse trend zet zich ook na de definitieve fusie in 2016 voort. Het heeft er alle schijn van dat de fusie zelf een forse impact heeft gehad op de productiviteitsontwikkeling, zoals bij veel andere fusies en reorganisaties het geval is (Blank & Van Heezik, 2019). Kennelijk bieden de budgetten in deze periode genoeg ruimte voor de groeiende inzet van middelen. De economische groei van de laatste jaren leidt in veel publieke sectoren en organisaties tot minder aandacht voor kostenbeheersing en doelmatigheid. Daarnaast is niet uit te sluiten dat de productie en daarmee de productiviteit enigszins wordt onderschat, bijvoorbeeld omdat aan allerlei eisen ten aanzien van duurzaamheid moet worden voldaan. Deze werklastverzwaring komt in de cijfers niet tot uitdrukking. Gegevens hierover zijn niet of nauwelijks voorhanden. Dit geldt ook voor de kwaliteit van de dienstverlening. Indicatoren die daar goed zicht op bieden ontbreken of de cijfers daarover zijn slechts voor een korte periode beschikbaar (klanttevredenheid). Een uitspraak over hoe de kwaliteit van de dienstverlening van het RVB zich heeft ontwikkeld is daardoor niet goed mogelijk.

Op grond van het voorgaande kunnen we de conclusie trekken dat er sinds de fusie sprake is van een daling van de productiviteit. De ontwikkeling van het RVB in de periode 2016-2020 wijkt daarmee af van de langjarige trend van de voorganger Rgd. Een aantal mogelijke oorzaken zijn door ons geschetst. Nader onderzoek is nodig om na te gaan of en in hoeverre deze werkelijk van invloed zijn geweest op de productiviteitsontwikkeling.

Om de negatieve productiviteitstrend in de komende jaren te keren, ligt het voor de hand een kritische blik te werpen op de omvang en samenstelling van de apparaatskosten van het RVB en de vergoedingen daarvoor tegen het licht te houden. Hogere vergoedingen voor de activiteiten van het RVB creëren immers ook ruimte voor meer ondoelmatigheden in het apparaat. Vanzelfsprekend moet daarbij ook rekening gehouden worden met allerlei ontwikkelingen die de vraag naar de diensten van het RVB beïnvloeden, zoals veranderingen in de huisvestingsbehoefte. Zo zou de toename van het

thuiswerken als gevolg van de coronacrisis kunnen leiden tot een afnemende vraag naar kantoorhuisvesting. Ook zal de aandacht voor de duurzaamheid van gebouwen en het realiseren van (andere) maatschappelijke doelen waarschijnlijk verder toenemen met mogelijk gevolgen voor de inspanningen van het apparaat.

Tot slot willen we nog de aandacht vestigen op een belangrijk probleem waar we tijdens ons onderzoek tegenaan zijn gelopen: de informatievoorziening met betrekking tot kosten en prestaties van het RVB. Het in beeld brengen van de productiviteit van het RVB bleek een lastige klus, omdat de meest basale gegevens voor een dergelijke exercitie niet op orde zijn. Zo blijkt een analyse van de Dienst Vastgoed Defensie (DVD) vóór 2016 onmogelijk vanwege het ontbreken van relevante gegevens (zoals oppervlakte defensievastgoed). Maar ook in de verslaglegging over de jaren na 2015 zijn er grote onduidelijkheden. Zo is uit het BZK-jaarverslag niet af te leiden wat de totale omvang van de RVB-investeringen (projectrealisatie) is, evenals de werkelijke productiekosten van het RVB (niet zijnde de apparaatskosten). Dit met name omdat de defensiecomponent hierin niet is verwerkt en ook niet afzonderlijk wordt vermeld. We hebben deze cijfers alleen boven water kunnen krijgen met behulp van aanvullende gegevens van het RVB zelf, die bovendien niet altijd met één druk op de knop geleverd konden worden.

Om de ontwikkelingen bij het RVB goed te kunnen monitoren, is het noodzakelijk dat alle hiervoor benodigde gegevens openbaar en transparant zijn. Dat is nu niet het geval. Overigens staat het RVB hierin niet alleen. Uit een recent onderzoek naar de productiviteit van kerndepartementen komen we het probleem van een weinig transparante en onvolledige boekhouding op veel plaatsen tegen (Blank & Van Heezik, 2021). We dringen in die studie dan ook aan op een flinke verbetering. Wij herhalen dit advies voor de jaarverantwoordingen van het RVB. Daarbij geldt als belangrijkste aanbeveling de werkelijke omvang van de RVB-prestaties volledig in beeld te brengen. En niet alleen in termen van kosten en omzet, maar ook in vierkante meters, zowel van de rijkshuisvestingsvoorraad, de defensiegebouwen en -terreinen als de (agrarische) gronden. Daarnaast zouden de daarmee gemoeide apparaatskosten en fte's vermeld moeten worden. Er zijn goede voorbeelden te vinden van uitvoeringsorganisaties die hun verslaglegging beter op orde hebben. Een inventarisatie van de jaarverslagen en rekeningen van deze organisaties zou behulpzaam kunnen zijn bij het verbeteren van de jaarverantwoordingen van het RVB.

Bijlage A Gegevens

Tabel A-1 Beschrijving gegevens gegevensbestand (n = 21)

Variabele naam	Gemiddelde	Stand. afw.	Minimum	Maximum	2020
Brutovloeroppervlakte	8189	2210	6456	12372	11741
Oppervlakte terreinen en gronden	212400	389790	0	940000	826150
Bruto-investeringen	556720	283350	19641	1121400	1121409
Programmakosten	936780	301450	577500	1536900	1387184
Kosten totaal*	153200	65393	83585	299000	299000
Kosten personeel	115220	51942	61657	234700	234696
Kosten materiaal	36207	13326	20597	63321	60970
Prijsindex personeel	131	17	100	163	163
Prijsindex materiaal	123	13	100	144	144

* Inclusief kapitaalkosten. Exclusief kapitaalkosten: 296 in 2020.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (2015). *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf: Doelmatig en doeltreffend beheer van rijksvastgoed*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer. (2018). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Wonen en Rijksdienst (XVIII). Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer. (2021). *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Defensie (X). Rapport bij het Jaarverslag 2020*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Auditdienst Rijk. (2020). *Onderzoeksrapport Midterm review Rijkshuisvestingsstelsel 2016. Definitief rapport*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Blank, J.L.T., & Heezik, A. A. S. van. (2019). *Productiviteit van de overheid. Een essay over de relatie tussen beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren*. Delft: Stichting IPSE Studies.
- Blank, Jos L. T., & Heezik, A. A. S. van. (2020). *De effecten van Baumol, Verdoorn en Robinson in de publieke dienstverlening. Een verdiepende analyse van productiviteitstrends*. Delft: IPSE Studies.
- Blank, Jos L. T., & Heezik, A. van. (2021). *Kosten en prestaties kerndepartementen in kaart. Een empirische analyse van de productiviteitsontwikkeling tussen 2012 en 2019*. Delft: IPSE Studies.
- Bowen, H. R. (1980). *The Costs of Higher Education: How much do colleges and universities spend per student and how much should they spend?* San Francisco: Jossey-Bass.
- Bremer, M., Spee, V., Wisselink, A., & Klinkers, L. (2021). *Evaluatie Rijkshuisvestingsstelsel. Deel A: Kantoren*. Den Haag: JenV|PPAC en UBR|Rijksconsultants.
- Diewert, W. (2011). Measuring productivity in the public sector: some conceptual problems. *Journal of Productivity Analysis*, 36(2), 177–191. <http://doi.org/10.1007/s11123-011-0226-2>
- Heemst, F. van. (2014). *Het Nieuwe Rijksmuseum. New Public Management en netwerk-governance: een case study*. Masterscriptie Politicologie.
- IBO. (2021). *Toekomstvast – goedbeheerd. Interdepartementaal beleidsonderzoek naar een toekomstbestendige vastgoedportefeuille voor Defensie*. Den Haag: Ministeries van Defensie, Binnenlandse Zaken en Financiën.
- Ministerie van BZK. (2009). *Eindrapportage Actieprogramma Brandveiligheid 2007-2008*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK. (2017). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2016*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie voor WR. (2016). *Besluit van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 22 juni 2016, nr. 2016-0000025780, tot vaststelling van het Rijkshuisvestingsstelsel voor kantoren (Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren)*. Den Haag.
- Niaounakis, T. K., van Heezik, A. A. S., & Blank, J. L. T. (2020). *Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij UWV en SVB tussen 2002 en 2018*. Delft: IPSE Studies. Retrieved from https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2020/06/Rapport_IPSE_productiviteit_UWV_SVB.pdf
- Niaounakis, T. K., & Heezik, A. A. S. van (2017). *Wegen gewogen. Een empirisch onderzoek naar de kosten en doelmatigheid van het decentrale wegbeheer tussen 2008 en 2014*. Delft: IPSE Studies.
- Niaounakis, T. K., & Heezik, A. A. S. van (2019). *Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster*. Delft: IPSE Studies.
- Niaounakis, T. K., & Heezik, A. A. S. van (2020). *Productiviteit Kadaster*. Delft. Retrieved from https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2021/03/IPSE_Productiviteit_Kadaster_2015-2019.pdf
- Remkes, J. (2021). *Review Governance Renovatie Binnenhof*. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/06/14/rev>
-

-
- iew-governance-renovatatie-binnenhof/review-governance-renovatatie-binnenhof.pdf
- Rgd. (2007). *Jaarverslag 2006*. Den Haag: Rijksgebouwendienst.
- Rgd. (2008). *Jaarverslag 2007*. Den Haag: Rijksgebouwendienst.
- Rgd. (2009). *Jaarverslag 2008. Op weg naar naar een duurzame voorraad*. Den Haag: Rijksgebouwendienst.
- Rgd. (2010). *Jaarverslag 2009*. Den Haag: Rijksgebouwendienst.
- Rgd. (2014). *Jaarverslag 2013*. Den Haag: Rijksgebouwendienst.
- RVB. (2016a). *Financieel Jaarverslag 2015*. Rijksgebouwendienst. Den Haag: Rijksvastgoedbedrijf.
- RVB. (2016b). *Producten- en Dienstencatalogus Rijksvastgoedbedrijf 2017*. Den Haag: Rijksvastgoedbedrijf.
- RVB. (2017). *Financieel Jaarverslag 2016*. Den Haag: Rijksvastgoedbedrijf.
- RVB. (2019). *Intern financieel jaarverslag 2018*. Den Haag: Rijksvastgoedbedrijf.
- RVB. (2020). *Marktstrategie Rijksvastgoedbedrijf 2021–2024*. Den Haag: Rijksvastgoedbedrijf.
- Schoneveld, D. J., Veller, P. van, & Lankreijer, B. (2019). *Beleidsdoorlichting Kwaliteit Rijksdienst. Eindrapport*. Utrecht: Berenschot Groep B.V.
- Staatscourant. (2016). Nr. 5345, 5 februari 2016: *Instellingsbesluit baten-lastenagentschap Rijksvastgoedbedrijf*. Den Haag.
- Staatscourant. (2017). Nr. 72747, 27 december 2017, *Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 22 december 2017, nr. 2017-0000633621, houdende vaststelling van het organisatiebesluit Rijksvastgoedbedrijf (Besluit taak RVB 2017)*. Den Haag.
- Stuurgroep Stelsevaluatie. (2004). *Evaluatie Stelselherziening Rijkshuisvesting*. Utrecht: Ministerie van VROM.
- Tweede Kamer. (2008). *Vergaderjaar 2007–2008, Jaarverslag en slotwet ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 2007, nr. 1: jaarverslag ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer. (2013). *Vergaderjaar 2012–2013, 31490, Vernieuwing van de rijksdienst, nr. 129: brief van minister voor Wonen en Rijksdienst over het totaalbeeld masterplannen kantoorhuisvesting*. Den Haag.
- Tweede Kamer. (2018a). *Vergaderjaar 2017–2018, 34950 XVIII, Jaarverslag en slotwet Wonen en Rijksdienst 2017, nr. 1: Jaarverslag van Wonen en Rijksdienst (XVIII)*. Den Haag.
- Tweede Kamer. (2018b). *Vergaderjaar 2018–2019, 35000 VII, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2019, nr. 2: Memorie van Toelichting*. Den Haag.
- Tweede Kamer. (2019a). *Vergaderjaar 2018–2019, 31490, Vernieuwing van de rijksdienst, nr. 256: brief van minister van BZK over voortgang ROP-projecten*. Den Haag.
- Tweede Kamer. (2019b). *Vergaderjaar 2019–2020, 35300 VII, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2020, nr. 2: Memorie van Toelichting*. Den Haag.
- Tweede Kamer. (2020a). *Vergaderjaar 2020–2021, 31490, Vernieuwing van de rijkdienst; 32847, Vernieuwing van de rijksdienst Integrale visie op de woningmarkt, nr. 293: brief van de staatssecretaris van BZK over stand van zaken ROP*. Den Haag.
- Tweede Kamer. (2020b). *Vergaderjaar 2020–2021, 35570 VII, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2021, nr. 2: Memorie van Toelichting*. Den Haag.
- Tweede Kamer. (2021a). *Vergaderjaar 2020–2021, 25268 Zelfstandige bestuursorganen, nr. 198, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over rapport wettelijke evaluatie Kadaster*. Den Haag.
- Tweede Kamer. (2021b). *Vergaderjaar 2020–2021, 34293, Renovatie Binnenhof, nr. 122: Brief van de Staatssecretaris van BZK*. Den Haag.
- Tweede Kamer. (2021c). *Vergaderjaar 2020–2021, 35830 VII, Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020, nr. 1: Jaarverslag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag.
- Verdoorn, P. J. (2002). Factors that determine the growth of labour productivity. In J. McCombie, M. Pugno, & B. Soro (Eds.), *Productivity growth and economic performance. Essays on Verdoorn's Law* (pp. 28-36). Basington/New York: Palgrave MacMillan.
-

In deze studie staat de ontwikkeling van de productiviteit van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en een belangrijke voorganger de Rijksgebouwendienst (Rgd) centraal. Terwijl de Rgd in de jaren voor de fusie nog een productiviteitsgroei doormaakt, neemt de productiviteit van het RVB na de fusie alleen maar af. Een aantal mogelijke oorzaken van de productiviteitsdaling worden in de studie geschetst. Zo heeft de fusie zelf waarschijnlijk een forse impact op de productiviteitsontwikkeling uitgeoefend. Het rapport doet ook verschillende aanbevelingen, zoals het verbeteren van de weinig transparante en onvolledige verantwoording over kosten en prestaties van het RVB.



Dr. Jos Blank is wetenschappelijk directeur van de stichting IPSE studies en associate professor aan de TU Delft. Hij is een erkende autoriteit op het gebied van productiviteitsmeting in de publieke sector en treedt al decennialang op als adviseur van politici, beleidsmakers en vertegenwoordigers van publieke instellingen en organisaties.



Dr. Alex van Heezik is senior onderzoeker en algemeen directeur van de stichting IPSE studies. Als onderzoeker houdt hij zich vooral bezig met (kwantitatieve) trendanalyses van de publieke dienstverlening, zowel op sector- als op organisatieniveau.