



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Agentschapsdoorlichting Rijksvastgoedbedrijf

2016 - 2020



Colofon

Directie	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Financieel Economische Zaken
Projectnaam	Agentschapsdoorlichting Rijksvastgoedbedrijf 2016-2020
Versienummer	1.0 Definitief

Inhoud

	Factsheet	5
1.	Aanleiding en onderzoeksvragen	8
1.1	Aanleiding onderzoek	8
1.2	Onderzoeksvraag	8
1.3	Proces onderzoek	9
1.4	Leeswijzer	9
2.	Organisatie Rijksvastgoedbedrijf en de rijkshuisvestingsstelsels	10
2.1	Historie	10
2.2	Kerntaken	10
2.3	Inrichting organisatie	11
2.4	Organisatieontwikkeling	11
2.5	Facts & Figures	12
3.	Governance	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Governance en sturingsmodel	13
3.3	Bestuurlijk overleg	18
3.4	Stresstesten in de driehoek	22
3.5	Informatievoorziening	23
3.6	Conclusies	24
4.	Financieel beheer en financiële prestaties	26
4.1	Inleiding	26
4.2	De financiële functie en financieel beheer	26
4.3	Financiële prestaties	31
4.4	Baten-latenstelsel	32
4.5	Uitzonderingen Regeling agentschappen	33
4.6	Conclusies	34
5.	Bekostiging, tarief en kostprijsmodel	36
5.1	Inleiding	36
5.2	Kaders bekostiging	36
5.3	Kostprijsmodel en tarieven	37
5.4	Kostendekkendheid	42
5.5	Bekostiging nieuw beleid	43
5.6	Analyse en conclusie	44
6.	Doeltreffendheid & doelmatigheid	46
6.1	Inleiding	46
6.2	Doeltreffendheid	46
6.3	Doelmatigheid	53
7.	Programma RVB 2.0	64
7.1	Inleiding	64
7.2	Aanleiding	64
7.3	De ontwikkeling van RVB 2.0	64
7.4	Opgehaalde beelden	68
7.5	Conclusie	70

8. Conclusies en aanbevelingen	71
8.1 Inleiding	71
8.2 Governance	71
8.3 Financieel beheer en financiële prestaties	73
8.4 Bekostiging, tarief en kostprijsmodel	73
8.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid	75
8.6 Programma RVB 2.0	77

Bijlagen

Bijlage 1 – Organogram Rijksvastgoedbedrijf
Bijlage 2 – Verleende uitzonderingen
Bijlage 3 – Berekening uurtarief
Bijlage 4 – Producten- en Dienstencatalogus 2020
Bijlage 5 – Rapport IPSE Studies
Bijlage A – Documentenlijst
Bijlage B – Interviewlijst
Bijlage C – Overzicht vooronderzoek

Factsheet

Voor u ligt de doorlichting van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) over de jaren 2016 tot en met 2020.

Doelstelling van deze eerste periodieke doorlichting is inzicht geven in het doelmatig en doeltreffend functioneren van het RVB in het licht van de Regeling agentschappen.

Er is onderzoek gedaan naar de reguliere thema's governance, financieel beheer en financiële prestaties, bekostiging, doelmatigheid en doeltreffendheid. Hierbij is ook nagegaan of het agentschap (nog) voldoet aan de voor een baten-lasten-agentschap gestelde instellingsvoorwaarden. Aanvullend is het programma RVB 2.0 in de doorlichting meegenomen.

Samenvatting

- Uit de doorlichting blijkt, dat het RVB over het algemeen naar tevredenheid presteert en invulling geeft aan zijn rol als opdrachtnemer conform de Regeling agentschappen.

De belangrijkste conclusies:

Governance

- Op hoofdlijnen voldoet de governance aan de eisen die de Regeling agentschappen stelt. Ten aanzien van de integraliteit van de besluitvorming en de bredere informatievoorziening is er behoefte aan een actualisering gericht op de verdere aansluiting op het SGO5-model voor de bedrijfsvoering en op maatschappelijke meerwaarde. De randvoorwaarden behoeven verbetering, met name:
 - De vertegenwoordiging van de beleidsbelangen in de gremia,
 - De opdrachtverstrekking en financiering van rijksbrede beleidsopgaven, zoals duurzaamheid, en
 - Een adequate informatievoorziening voor de vastgoedportefeuille, met name voor de Defensieportefeuille en bij de specialities.

Financieel beheer en financiële prestaties

- Na een aanloopfase van enkele jaren zijn de financiële functie en het financieel beheer voldoende gewaarborgd.
- Sinds januari 2021 zijn alle financiële, contract-, project- en inkoopadministraties geharmoniseerd en geïntegreerd in één systeem. Het RVB kan zich nu richten op de doorontwikkeling van de project- en vastgoedadministratie.
- De financiële verantwoording wordt positief gewaardeerd, onder andere met goedkeurende accountantsverklaringen over de evaluatieperiode.
- De continuïteit van het RVB is gewaarborgd door het meerjarig positief resultaat en voldoende eigen vermogen om onvoorziene negatieve resultaten op te vangen.
- De door het ministerie van Financiën bij de agentschapsvorming verleende uitzonderingen zijn nog toereikend en dragen bij aan het effectief functioneren van het RVB.

Hiermee voldoet het RVB aan betreffende voorwaarden van de Regeling agentschappen en de zogenoemde 'groenlichtbrief'.

Bekostiging

- Met het kostprijsmodel is het RVB in staat een verband te leggen tussen zijn uitgaven, kosten en prestaties zoals vereist in de Regeling agentschappen.
- In principe houdt het RVB zich aan de voorwaarde uit de groenlichtbrief dat er geen risico-opslag wordt gehanteerd in de tarieven. Echter de overschotten van het vijfjaarsgemiddelde uit het kantorenstelsel worden door meerdere opdrachtgevers en afnemers wel zo gezien.
- Door gebruik te maken van het baten-lasten stelsel in combinatie met een kostprijsmodel wordt ook voor opdrachtgevers inzichtelijk op welke periode de kosten van toepassing zijn. Voorts hanteert het RVB per product verschillende tarieven, die zoveel mogelijk worden gekoppeld aan de prestaties per product. Aldus draagt de bekostiging bij aan een doelmatige werkwijze van het RVB.
- In het (bijzondere) specialty-stelsel vragen opdrachtgevers zich af in hoeverre het RVB doelmatig opereert. Er is geen eensluidende verklaring voor vaak voorkomende budgetoverschrijdingen,

die voor risico van de opdrachtgevers komen. Wel is gebleken, dat de communicatie en het verwachtingsmanagement tussen het RVB en zijn opdrachtgevers niet optimaal werkt. Ondertussen is het RVB gestart met het afgeven van een prijsbandbreedte in plaats van het ramen van een concrete prijs op voorhand.

- Over het algemeen zijn de tarieven en complexprijzen voor de leden van het Bestuurlijk Overleg Rijksvastgoedbedrijf (BOR) navolgbaar en transparant. Meer inhoudelijke inspraak op de tarieven zou waardevol kunnen zijn voor het maken van doelmatiger keuzes.
- Op totaalniveau zijn de tarieven van het RVB kostendekkend. Per product verschilt de kostendekkendheid. Bij opdrachtgevers en afnemers bestaat het beeld dat er kruisfinanciering tussen de stelsels bestaat. Meer transparante communicatie wordt door hen wenselijk geacht. Kruisfinanciering bemoeilijkt ook het leggen van een verband tussen uitgaven, kosten en prestaties conform de Regeling agentschappen.
- Ten aanzien van de kostendekkendheid van het apparaat is een positieve ontwikkeling zichtbaar.
- Vooralsnog lijkt het erop, dat er geen duidelijke richtlijnen zijn voor de bekostiging van nieuw beleid. Naast veel discussie hierover, leidt dit ertoe, dat hiermee - per stelsel - verschillend wordt omgegaan, met soms ongewenste gevolgen.

Doeltreffendheid

- Een conclusie over de doeltreffendheid van het functioneren van het RVB kan in deze doorlichting niet worden getrokken:
 - In hoeverre de oorspronkelijk begrote besparing op apparaatskosten (de businesscase) is gerealiseerd, is zonder externe validatie niet vast te stellen.
 - In welke mate de niet-financiële doelstellingen van de fusie en agentschapsvorming (kennisbundeling, proces- en ketenintegratie, professionalisering) zijn gerealiseerd, is op basis van de ontwikkelingen in de destijds vastgestelde doelmatigheidsindicatoren evenmin vast te stellen. In de praktijk wordt wel een verbetering ervaren op deze niet-financiële doelstellingen.

Doelmatigheid

- In het algemeen is het beeld, dat het RVB voldoende gebruik maakt van de mogelijkheden van het batenlastenstelsel en hierdoor in staat is te sturen op doelmatigheid.
- Het RVB heeft noch bij de fusie, noch in de jaren hierna afspraken gemaakt over de wijze waarop doelmatigheid wordt gemeten. In het kader van deze doorlichting is gepoogd de doelmatigheid van het functioneren van het RVB te duiden op basis van een referentiekader, dat bestaat uit een drietal elementen: productiviteitsontwikkeling, kwaliteit van de dienstverlening en kwaliteit van de bedrijfsvoering.
- Uit extern onderzoek door IPSE Studies blijkt, dat de productiviteit van het RVB, zoals gemeten, zich in de evaluatieperiode niet in positieve zin heeft ontwikkeld. Met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening is onvoldoende (openbare) informatie beschikbaar en is ook op basis van interne bronnen geen kwantitatief onderbouwde uitspraak mogelijk over de wijze waarop de klanttevredenheid zich heeft ontwikkeld. Uit interviews en vragenlijsten van het doorlichtingsteam komt echter een positief beeld naar voren over de ontwikkeling van de dienstverlening van het RVB: met name de communicatie en transparantie zijn verbeterd. Ten aanzien van de kwaliteit van de bedrijfsvoering laten de beschikbare indicatoren een overwegend gunstig beeld zien.

Een eenduidige conclusie over 'de doelmatigheid' van het functioneren van het RVB kan op basis van deze uitkomsten niet worden getrokken. Verbetering van doelmatigheid lijkt weliswaar op onderdelen zichtbaar, maar van een aantoonbare doelmatigheidsverbetering is op basis van het hiervoor weergegeven referentiekader geen sprake. Daarbij is de vraag of de huidige prestatie-indicatoren en kengetallen een totaalbeeld (kunnen) geven van 'de doelmatigheid'.

RVB 2.0

Het programma RVB is in 2018 opgezet als veranderprogramma in verband met de snelle verandering van de omgeving van het RVB. Het is niet mogelijk gebleken om een gedegen inhoudelijke beoordeling van het programma te geven, omdat het programma in de loop van de jaren meer vorm heeft gekregen en de focus in de loop van 2020 is gewijzigd. De weergave en het programmaverloop in de jaarplannen en Viermaandsrapportage's (VMR's) worden door het RVB en zijn stakeholders positief gewaardeerd.

Het huidige agentschapsmodel functioneert goed om interne organisatieontwikkelingen gericht op doelmatigheid te stimuleren.

In hoofdstuk 8 van voorliggend doorlichtingsrapport zijn de samenvattende conclusies compleet weergegeven en voorzien van aanbevelingen (per rol).

1. Aanleiding en onderzoeksvragen

1.1 Aanleiding onderzoek

In de Regeling agentschappen¹ is opgenomen dat agentschappen eens in de vijf jaar worden doorgelicht. Deze doorlichtingen zijn bedoeld om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een agentschap periodiek te beoordelen. Hierbij wordt ook gekeken of het agentschap (nog) voldoet aan de voor een (baten-lasten) agentschap geldende instellingsvoorwaarden. De Regeling agentschappen schrijft voor dat agentschappen tenminste eens in de vijf jaar worden doorgelicht. De doelstelling van deze eerste periodieke doorlichting van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) is het inzicht geven in het functioneren van het RVB op de gebieden governance, financieel beheer, bekostiging en doelmatigheid en doeltreffendheid over de jaren 2016 tot en met 2020.

Op basis van de uitkomsten van de doorlichting worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan ten behoeve van de continuïteit en toekomstige doorontwikkeling van het RVB. Met het inzicht uit de doorlichting kan worden geleerd over de aspecten waarin het RVB succesvol is en voor welke aspecten in het functioneren verbeterlagen mogelijk zijn. Voor het ministerie van Financiën betreft het tevens een toets op een juiste toepassing van het doorlichtingskader.

Deze rapportage wordt openbaar gemaakt onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

1.2 Onderzoeksvraag

De centrale vraag van de doorlichting luidt:

Wat gaat goed of wat kan er beter in het functioneren van het agentschap RVB in het licht van de doelstellingen van agentschappen in het algemeen (Regeling agentschappen), gegeven de specifieke taken van het RVB (Besluit taak RVB 2017)?

Ondersteunend aan de centrale vraag is per thema een aantal onderzoeksvragen geformuleerd:

- Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?
- Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie geborgd?
- Hoe is de bekostiging van het RVB vormgegeven en op welke manier is het tarief opgebouwd?
- In hoeverre opereert het RVB doelmatig?
- Hoe doeltreffend functioneert het RVB tot nu toe? In hoeverre draagt dat bij aan de beoogde doelen?

Op verzoek van het RVB is als extra onderdeel van deze doorlichting het thema RVB 2.0 toegevoegd met de onderzoeksvraag:

- Wat is de betekenis van programma RVB 2.0?

De doorlichting richt zich primair op het functioneren van het RVB en de taken, respectievelijk producten en diensten, van het RVB die hierop van invloed zijn. Ook wordt gekeken hoe het RVB zich heeft ontwikkeld ten aanzien van de geldende instellingsvoorwaarden, aanbevelingen en aandachtspunten uit de zogenoemde 'groenlichtbrief' en naar de toekomst van de organisatie.

Beleidsdoelstellingen en –uitvoering vallen buiten de scope van deze doorlichting. Daarnaast wordt, gezien de beperkte omvang van het doorlichtingsrapport, niet verder ingegaan op een deel van de taken richting zelfstandige bestuursorganen (rijks-ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Ook valt bijvoorbeeld buiten de scope van de doorlichting het privaatrechtelijk beheer van ladingen

¹ Regeling agentschappen 2013, artikel 7

en scheepswrakken van de voormalige VOC, bodemmaterialen en roerende zaken uit onbeheerde nalatenschappen.

Het onderzoek beschreven in dit doorlichtingsrapport is gebaseerd op documentstudie, interviews en vragenlijsten. De uitkomsten van de interviews en de vragenlijsten zijn in dit rapport verwerkt in de vorm van 'opgehaalde beelden'.

1.3 Proces onderzoek

De doorlichting wordt, in opdracht van de directeur Financieel Economische Zaken (FEZ) van BZK, uitgevoerd door een team van medewerkers van de directies FEZ en Inkoop-, Facilitair en Huisvestingsbeleid van het ministerie van BZK en de directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën. Ook hebben medewerkers van het RVB deelgenomen aan het doorlichtingsteam in de voorbereidingsfase.

Tevens is een begeleidingscommissie ingesteld om – na instemming met het plan van aanpak - de uitvoering te monitoren en voortgang van de doorlichting te bewaken. De commissie komt periodiek samen op uitnodiging van de directeur FEZ van BZK en wordt tussentijds door middel van rapportages ingelicht over de voortgang. De commissie bestaat uit leden van het Bestuurlijk Overleg Rijksvastgoedbedrijf (BOR) en stakeholders van diverse departementen, met de directeur FEZ van BZK als voorzitter. Daarnaast is een klankbordgroep, bestaande uit met name afnemers van het RVB, ingesteld om gedurende het doorlichtingstraject mee van gedachten te wisselen, af te stemmen en diverse inhoudelijke punten te toetsen.

Sinds 2017 is een nieuwe stijl voor het doorlichten van agentschappen opgezet door het ministerie van Financiën. Deze nieuwe stijl van doorlichten biedt onder meer ruimte voor extra thema's, aanvullend op de vaste thema's (governance, financieel beheer, bekostiging en doelmatigheid) van een doorlichting, zoals genoemd in de Regeling agentschappen. Deze doorlichting betreft een 'reguliere doorlichting', waarbij de bovengenoemde vaste thema's van een agentschapsdoorlichting worden onderzocht. Tevens is een extra onderdeel, het thema RVB 2.0, op verzoek van het RVB toegevoegd.

Het eindproduct bestaat uit een eindrapport en een factsheet met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Het RVB neemt vervolgens het initiatief tot het opstellen van een implementatieplan in overleg met de directeur FEZ.

1.4 Leeswijzer

Aan elk van de onderzoeksvragen is een apart hoofdstuk gewijd. De onderwerpen doelmatigheid en doeltreffendheid zijn gezien de inhoudelijke overlap samengevoegd. Het tweede hoofdstuk start met een introductie van het RVB, gevolgd door de hoofdstukken 3 tot en met 7, waarin de thema's worden behandeld en de onderzoeksvragen beantwoord. Elk inhoudelijk thema sluit af met een conclusie. Hoofdstuk 8 sluit af met de thema-overschrijdende conclusies en daarbij behorende aanbevelingen.

2. Organisatie Rijksvastgoedbedrijf en de rijkshuisvestingsstelsels

2.1 Historie

Het RVB is het vastgoedbedrijf van en voor de rijksoverheid. De organisatie is een baten-lastenagentschap van het ministerie van BZK. Als intern verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie valt het RVB onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Het agentschap is per 1 januari 2016 ingesteld na een fusie tussen de agentschappen Dienst Vastgoed Defensie (DVD), de Rijksgebouwendienst (Rgd), het Rijksvastgoed- en Ontwikkelbedrijf (RVOB) en de directie Rijksvastgoed van het ministerie van BZK. Met de fusie is invulling gegeven aan het ministerraadbesluit en het besluit van de ministers voor Wonen & Rijksdienst en van Defensie.²

De vorming van het agentschap RVB komt voort uit het streven naar een compacte rijksdienst. Met het project 13³ van het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst is een verkenning gehouden naar mogelijkheden om bij de inzet van rijksvastgoed hogere maatschappelijke en economische rendementen en besparingen te bereiken. Een van de richtinggevende uitgangspunten betrof de vorming van een doelmatige en efficiënte organisatie (in termen van kosten en expertise) door verdergaande samenwerking in de uitvoering.

2.2 Kerntaken

Het RVB is belast met het beheer en de instandhouding van de rijksgebouwenportefeuille, een grote en diverse vastgoedportefeuille. De organisatie heeft als taak het in gebruik geven en het beheren van het materieel van onroerende zaken van de Nederlandse staat.⁴ Ook is het RVB bij de uitvoering van zijn taken verantwoordelijk voor het verbeteren en bewaken van de kwaliteit van de architectuur, de stedenbouwkundige inpassing, de beeldende kunst en duurzaamheid. De kerntaken van het RVB zijn vastgelegd in het Besluit RVB 2017.⁵

Het RVB bedient alle ministeries, uitvoeringsorganisaties en agentschappen, maar ook een deel van de zelfstandig bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's), internationale organisaties die in Nederland zijn gevestigd en de Hoge Colleges van Staat, paleizen en rijksmusea.

Op 1 januari 2021 beheerde het RVB circa 12 miljoen vierkante meter bruto vloeroppervlakte aan gebouwen van het Rijk en circa 90.000 hectare aan gronden. Om de organisatie van het rijksvastgoed te structureren zijn er vier hoofdstelsels voor de rijkshuisvesting ontwikkeld: voor rijkskantoren, specialties, bijzondere specialties en Defensie.⁶ Het stelsel voor bijzondere specialties bestaat in de praktijk uit een set van maatwerkafspraken die voor de circa vijftien betrokken organisaties onderling kunnen verschillen.⁷

² Staatscourant 2016, 5345

³ Cluster Vastgoed

⁴ Hieronder mede begrepen: projectrealisatie, verkoop en expertise, advies en overige dienstverlening (PDC)

⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040475/2018-01-01>

⁶ Sinds 1999 is het huidige stelsel van de rijkshuisvesting van kracht. In de jaren erna is de organisatie van het rijksvastgoed verder gestructureerd en zijn de vier hoofdstelsels voor de rijkshuisvesting doorontwikkeld: voor rijkskantoren, specialties, bijzondere specialties en Defensie. Mede als gevolg van een sterk gewijzigde context, vloeiden er uit opeenvolgende evaluaties (onder meer in 2004 en 2010) forse aanpassingen in het rijkshuisvestingsstelsel en de governance voort. De oprichting van het RVB is daar ook mede aan verbonden.

⁷ In dit rapport wordt vanwege praktische overwegingen het stelsel voor bijzondere specialties beschouwd als een apart stelsel binnen het rijkshuisvestingsstelsel.

Figuur 2.1: Rijkshuisvestingsstelsel



2.3 Inrichting organisatie

Het RVB maakt deel uit van het DG Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk (DGVBR). Aan het hoofd van de organisatie staat een directeur-generaal die tevens directeur-generaal van het DG VBR is. De directeur-generaal wordt ondersteund door het bureau DG. Het directieteam van het RVB bestaat uit de directeur-generaal, directeur Portefeuillestrategie & Portefeuillemanagement (P&P), directeur Transacties & Projecten (T&P), directeur Vastgoedbeheer (VB) en directeur Financiën & Bestuursadvisering (F&B). DT-vergaderingen worden ondersteund door het hoofd van het bureau DG en de secretaris.

De bovengenoemde vier directies vormen de schakels tussen de departementen, beleidsmakers, vastgoedhoudende diensten, medeoverheden, maatschappelijke organisaties en burgers. De directie P&P is verantwoordelijk voor het opstellen van de portefeuillestrategie van het rijksvastgoed met als doel het accommoderen en implementeren van de rijksdoelen en het beleid, waarbij rijksvastgoed een rol van betekenis kan spelen. De schakel naar de vastgoed- en bouwmarkt is de directie T&P. Deze directie draagt tevens zorg voor de geplande mutaties in de portefeuille van het RVB.

Verantwoordelijk voor het beheer van de gebouwen, gebouw gebonden (technische) installaties, terreinen en gronden van het RVB – zowel in de fase van (tijdelijk) gebruik als leegstand – is de directie Vastgoedbeheer (VB). Daarnaast realiseert deze directie kleinere projecten die betrekking hebben op de instandhouding van vastgoed. Voor de ondersteuning en advisering van het primaire proces van het RVB ligt de verantwoordelijkheid bij de directie F&B.

Het Atelier Rijksbouwmeester is ook onderdeel van het RVB. De rijksbouwmeester is onafhankelijk adviseur van de politieke en ambtelijke leiding over de architectuur en de stedelijke omgeving van het rijksvastgoed. Het Atelier Rijksbouwmeester zorgt bij het RVB voor de ondersteuning van de rijksbouwmeester. De organisatie van het RVB wordt in bijlage 1 weergegeven.

2.4 Organisatieontwikkeling

De omgeving van het RVB verandert. Zo zijn er grote uitdagingen op het gebied van woningbouw, maatschappelijke opvang, de opvang van asielzoekers, stikstofproblematiek, biodiversiteitsopgave, verduurzaming van de landbouw, de energietransitie, bossenstrategie en ook de COVID-19 pandemie.⁸ Dit vraagt anders denken over vastgoed, maar ook over de omliggende omgeving en mobiliteit. De opgave van het RVB is om de waarde van het rijksvastgoed voor haar opdrachtgevers maximaal te benutten. Het RVB heeft daarom eind 2019 in het kader van programma RVB 2.0 haar missie aangescherpt. Naast het beheren en realiseren van vastgoed heeft het RVB “de realisatie van economische en maatschappelijke meerwaarde op basis van beleidsdoelen” toegevoegd aan haar missie. Op deze ontwikkelingen wordt in hoofdstuk 7, RVB 2.0, nader ingegaan.

⁸ Kamerbrief Rijksvastgoedbedrijf, Maatschappelijke opgave van het Rijksvastgoed, 23 februari 2021

2.5 Facts & Figures

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste 'facts and figures' van het RVB over de periode 2016 tot en met 2020.

Tabel 2.1: facts & figures RVB 2016 t/m 2020⁹

Bedragen x € 1000	2016	2017	2018	2019	2020
Totale baten	1.325.104	1.197.644	1.267.839	1.235.494	1.319.908
Totale lasten	1.247.944	1.143.502	1.256.669	1.221.561	1.288.679
waarvan afschrijvingskosten	261.744	294.014	303.533	311.082	326.081
Afschrijvingskosten (% t.o.v. totale lasten)	21%	24%	23%	25%	25%
Resultaat	77.110	54.142	11.170	13.933	31.188
Balanstotaal	6.688.833	6.967.182	7.380.248	7.559.088	7.873.253
Eigen vermogen	136.092	89.803	66.487	70.894	88.874
Omvang vastgoedportefeuille in x 1000 m²	6.211	6.189	5.993	5.770	5.746
Aantal FTE	1.885	2.009	2.070	2.140	2.223

⁹ De genoemde cijfers zijn afkomstig uit de jaarrekening van het RVB van het betreffende jaar.

3. Governance

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de governance van het RVB is ingericht en hoe deze in de praktijk functioneert. Daarbij wordt ingegaan op de kaders, de rollen van de spelers in de 'driehoek' met hun taken en verantwoordelijkheden en de overleg- en besluitvormingsstructuur.

Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: "Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?"

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn vijf deelvragen geformuleerd:

- Wat schrijven de kaders voor en hoe is de praktijk van de governance ingericht?
- Hoe worden de rollen van opdrachtgevers, opdrachtnemer, kadersteller, eigenaar en afnemers uitgevoerd?
- Welke knelpunten worden ervaren in het functioneren van de governance?
- Hoe wordt in de driehoek omgegaan met stresstesten zoals duurzaamheid, corona en stikstof?
- Hoe is de informatievoorziening geregeld in relatie tot de stakeholders en belanghebbenden?

In paragraaf 3.2 wordt de werking van het governancestructuur uiteengezet. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de overleggen vanuit de rollen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Hoe de governance is ingericht voor de (maatschappelijke) beleidsopgaven wordt in paragraaf 3.4 behandeld. Vervolgens gaat paragraaf 3.5 in op hoe de informatievoorziening is geregeld voor de verschillende partijen binnen de governancestructuur. Het hoofdstuk eindigt met conclusies (paragraaf 3.6).

3.2 Governance en sturingsmodel

Governance wordt gedefinieerd als "het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden".¹⁰

De Regeling agentschappen¹¹ is leidend voor het sturingsmodel van het RVB. In de regeling is opgenomen¹² dat een agentschap dient te beschikken over een sturingsmodel waarin drie rollen worden onderscheiden: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Zij vormen de zogenoemde besturingsdriehoek. Deze rollen worden niet functioneel gecombineerd.

Ter aanvulling op de Regeling agentschappen zijn voor de Shared Service Organisaties (SSO's), waaronder het RVB, de rollen van centraal opdrachtgever, kadersteller, afnemer en financieel deskundige toegevoegd.¹³ Het SGO5-model¹⁴ betreft een aanvullend kader op de Regeling agentschappen. De regeling zou namelijk onvoldoende bepalingen kennen die aansluiten bij het bijzondere karakter van de SSO's.

¹⁰ Ministerie van Financiën, Handleiding Government Governance, januari 2000

¹¹ Staatscourant 2017 nr. 69103

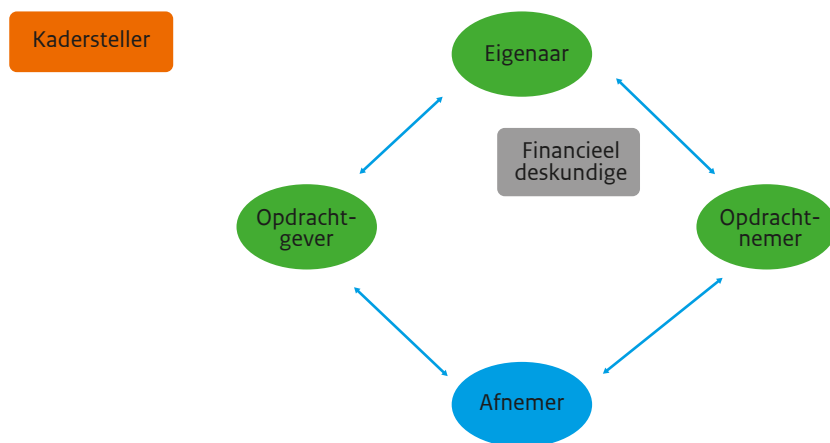
¹² Regeling agentschappen, artikel 9, lid a

¹³ Dit is in overeenstemming met besluitvorming over SGO5 in december 2014. Het sturingsmodel SGO5 is opgenomen in het Kaderboek Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk 2018 (juni 2018).

¹⁴ SGO5: hoe de rijksbrede bedrijfsvoering anders georganiseerd wordt – EC O&P 2016).

In onderstaand figuur worden de rollen binnen het sturingsmodel weergegeven, waarna deze kort toegelicht worden.

Figuur 3.1: Rollen in het sturingsmodel



3.2.1 Rollen sturingsmodel

Eigenaar

De eigenaar is de binnen het ministerie aangewezen verantwoordelijke voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. De eigenaarsrol is belegd bij de secretaris-generaal (SG) van het ministerie van BZK. De eigenaar stelt op voorstel van het RVB, en afgestemd met de opdrachtgevers, de producten- en dienstencatalogus en de tarieven vast en is eindverantwoordelijk voor (de continuïteit van) het RVB. Daarnaast is de eigenaar, samen met de directeur-generaal van het RVB, aanspreekbaar op kwaliteit en kosten van de geleverde dienstverlening.

De eigenaarsrol is vastgelegd in de Regeling agentschappen.¹⁵ De rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de eigenaar en het RVB is vastgelegd in het eigenaarsconvenant.¹⁶

Opdrachtgever

In de Regeling agentschappen¹⁷ wordt de rol van opdrachtgever beschreven als degene die verantwoordelijk is voor:

- Een opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat;
- Het tijdig betrekken van de opdrachtnemer bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht;
- Het, in afstemming met de opdrachtnemer, opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken zodat de opdrachtgever de uitvoering van de opdracht kan monitoren.

De opdrachtgever is de partij die het agentschap opdracht geeft tot het leveren van producten en diensten en daarvoor (normaliter) een vergoeding betaalt.¹⁸ Binnen de onderscheiden huisvestingsstelsels heeft het RVB diverse opdrachtgevers die opdracht geven tot het leveren van producten en diensten (zie figuur 3.2). Het Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie (DGOO) van BZK, Defensie en JenV zijn enkele belangrijke opdrachtgevers voor het RVB.

Kantorenstelsel

Binnen het kantorenstelsel is DGOO aangewezen als centraal opdrachtgever voor rijkskantoren. DGOO vertegenwoordigt de afnemers, houdt toezicht op de kwaliteit en kosten van de dienstverlening en stelt dienstverleningsafspraken vast. In afwijking van het reguliere opdrachtgeverschap vindt betaling niet plaats door DGOO, maar door de afnemers via de gebruiksvergoeding.

¹⁵ Regeling agentschappen, artikel 10 (2017)

¹⁶ Eigenaarsconvenant SG BZK- DG RVB (2015)

¹⁷ Regeling agentschappen, artikel 11 (2017)

¹⁸ Startdocument baten-lastenagentschap Rijksvastgoedbedrijf (2015)

Daarnaast is DGOO opdrachtgever voor de masterplannen voor de rijkskantoorhuisvesting en voor masterplanprojecten. In het kantorenstelsel moeten de departementen hun huisvestingsbehoefte aan kantoorruimte aangeven per regio. DGOO bundelt de totale vraag naar kantoorhuisvesting en laat het RVB voorstellen doen voor een match met de vastgoedportefeuille (de masterplannen). Met de masterplannen wordt het kantoorgebruik geoptimaliseerd en wordt onnodige leegstand voorkomen.¹⁹

De inventarisatie van de huisvestingsbehoefte en de daaruit voortvloeiende vastgoedaspecten worden voorgelegd aan de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) ter weging van het effect op de spreiding van de rijkswerkgelegenheid over het land, de financiën, politiek-bestuurlijke gevolgen en gevolgen voor het primair proces.

Specialty-stelsel en bijzondere specialties

Departementen zijn opdrachtgever voor producten en dienstverlening met betrekking tot objecten met een bijzonder gebruik, zoals gevangenissen, rechtbanken en rijksmusea. De kaderstellende functie ligt dan ook bij de afzonderlijke departementen. Single Points of Contact (SPC's) per departement treden op als gemandateerd besluitvormer en contractpartner voor het RVB. Hierdoor blijft het aantal opdrachtgevers van het RVB beperkt. De SPC's zijn per departement of sector (onder meer binnen JenV en BZK) ingericht.

Defensie

Het ministerie van Defensie is – als eigenaar – opdrachtgever voor het beheer en onderhoud van het operationele vastgoed, inclusief terreinen, van Defensie.

Kadersteller

Een minister is zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering inclusief bedrijfsvoering op zijn departement. Hiertoe beschikken ministeries over een eigen (huisvestings)budget. In het verleden is afgesproken dat de huisvesting van het Rijk wordt ondergebracht bij het ministerie van BZK. Behoudens uitzondering maken ministers voor de huisvesting van hun ministerie en diensten geen gebruik meer van de eigen huisvestingsbevoegdheid. De twee uitzonderingen hierop zijn het ministerie van Defensie en de taakuitoefening van Rijkswaterstaat (RWS). De minister van Defensie maakt voor het onderhoud en de instandhouding van het operationele vastgoed (kazernes, oefenterreinen en dergelijke) gebruik van de diensten van het RVB, maar blijft zelf eindverantwoordelijk voor zijn vastgoed.

De kadersteller is degene die de uitgangspunten (in de vorm van regels, bevoegdheden en dergelijke) stelt voor de beschikbaarstelling en afname van producten en diensten van het RVB. DGOO is verantwoordelijk voor het beleid en de kaderstelling voor de rijksbrede bedrijfsvoering.²⁰

DGOO stelt als verantwoordelijke voor het rijkshuisvestingsstelsel hiervoor het algemene kader vast. Dit omvat de structuur en inrichting van de huisvestingsstelsels voor kantoren en specialties. DGOO stelt de jaarlijkse rapportage²¹ van de minister van BZK over de uitvoering van de rijkshuisvesting op, als onderdeel van de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk.²²

Het RVB heeft daarnaast te maken met diverse kaders die vanuit andere departementen dan BZK worden opgesteld. Hierbij een overzicht (niet uitputtend)²³:

- Het ministerie van Defensie met betrekking tot de zeggenschap over het defensie-specifieke vastgoed;
- Specifieke departementen voor kaders voor de inrichting en kwaliteit van specialties en bijzondere specialties;
- Het ministerie van IenW met betrekking tot onder meer milieu;
- Het ministerie van EZK met betrekking tot het klimaatbeleid en verduurzaming;
- DG BRW voor bijvoorbeeld kantorentransformatie, energiebesparing in de gebouwde omgeving en bouwkwaliteit van woningen en andere gebouwen;
- Het ministerie van OCW voor cultureel erfgoed.

¹⁹ Vaststellingsbesluit rijkshuisvestingsstelsel kantoren (2016)

²⁰ Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst (2011)

²¹ De Minister voor Wonen en Rijksdienst publiceert jaarlijks een verslag over de organisatie en de bedrijfsvoering van de ministeries. Dat verslag bevat ook een onderdeel 'rijkshuisvesting'.

²² Vaststellingsbesluit rijkshuisvestingsstelsel kantoren, artikel 4.10 (2016)

²³ Startdocument baten-lastenagentschap Rijksvastgoedbedrijf (2015)

Belangrijk hierbij is dat het RVB tijdig door de kaderstellers wordt ingeschakeld om de financiële consequenties en uitvoerbaarheid van een conceptkader te toetsen. Zie tabel 3.1 voor een overzicht van de kaderstellers in het rijkshuisvestingsstelsel.

Naast de normen die opgelegd worden vanuit diverse kaderstellers is het RVB uiteraard ook gehouden aan reguliere wet- en regelgeving, zowel nationaal als internationale afspraken.

Opdrachtnemer

Het Rijksvastgoedbedrijf is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor de bestendigheid van de interne organisatie, het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de afspraken en het afleggen van verantwoording daarover; het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht; het financieel en materieel beheer, inclusief de begrotingsuitvoering en het afleggen van verantwoording hierover jaarlijks weer te geven in een jaarplan van het Rijksvastgoedbedrijf.²⁴ De verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer zijn vastgelegd in de Regeling agentschappen.²⁵

Afnemer

De afnemers zijn de vertegenwoordigers van organisatie(onderdelen) waaraan de dienstverlening wordt geboden. De afnemer betaalt normaal gesproken voor geleverde diensten. De afnemers houden, samen met de opdrachtgever, mede toezicht op de kwaliteit en kosten van de door het RVB geleverde dienstverlening.²⁶ Bij Defensie en de specialties wordt de rol van opdrachtgever en afnemer gecombineerd. In het kantorenstelsel zijn de rollen van centraal opdrachtgever en afnemer gescheiden.

Financieel deskundige

De financieel deskundige geeft op hoofdlijnen duiding aan de financiële rapportages van het RVB. Volgens het SGO5-kader heeft de financieel deskundige binnen het Bestuurlijk Overleg Rijksvastgoedbedrijf (BOR) als taak vanuit een rijksbreed belang duiding te geven aan financiële rapportages van het RVB en advies hierover te geven. De directeur van FEZ BZK vervult de rol van financieel deskundige.

3.2.2 Invulling besturingsdriehoek per huisvestingsstelsel

Het RVB bedient, zoals eerder toegelicht, meerdere huisvestingsstelsels. Binnen deze stelsels zijn de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer anders belegd. Onderstaande figuur geeft een overzicht van waar de diverse besturingsrollen zijn belegd.

²⁴ Startdocument baten-lastenagentschap Rijksvastgoedbedrijf (2015)

²⁵ Regeling agentschappen, artikel 12 (2017)

²⁶ SGO5: hoe de rijksbrede bedrijfsvoering anders georganiseerd wordt – EC O&P (2016)

Tabel 3.1: Invulling besturingsdriehoek per huisvestingsstelsel

HUISVESTINGS- ROLLEN STELSEL			
	Opdrachtgever	Kadersteller*	Afnemer
Kantoren	DGOO (als centraal opdrachtgever)	DGOO	Departementen
Specialties	Departementen, via SPC's**	Departementen via SPC's***	Departementen (rechtbanken, penitentiaire inrichtingen, e.d.)
Bijzondere specialties	Diverse (o.a. SG BZK voor de Hoge Colleges van Staat, AZ, rijksmusea e.d.)	Diverse - Hoge Colleges van Staat, AZ, rijksmusea e.d.	Diverse (Hoge Colleges van Staat, AZ, rijksmusea e.d.)
Defensie	Defensie (C-DOSCO/DVM)	Defensie	Defensie

* Daarnaast gelden voor alle stelsels de rijksbrede kaders

** Om het aantal opdrachtgevers van het RVB beperkt te houden, zijn aan opdrachtgeverszijde in het specialty-stelsel SPC's ingesteld.

*** De departementen hebben de zeggenschap over locatie, volume, inrichting, kwalitatieve eisen, aankoop en aanhuur en afstoot. DGOO stelt als verantwoordelijke voor het rijkshuisvestingsstelsel het algemene kader vast. Dit omvat de structuur en inrichting van het huisvestingsstelsel voor specialties en welke organisaties daarvan deel uitmaken.

3.2.3 Groenlichtbrief

Bij de instelling van het RVB zijn in de 'groenlichtbrief'²⁷ van de minister van Financiën voorwaarden gesteld en aanbevelingen gedaan ten aanzien van governance, financieel beheer, kostprijsmodel en doelmatigheid van de organisatie. Op het gebied van governance zijn de volgende voorwaarden gesteld aan agentschapsvorming:

- Het algemeen convenant van het RVB moet instemming krijgen van het Secretarissen-Generaal Overleg (SGO) en de Ministerraad;
- Een duidelijke planning voor de follow-up van de nog ontbrekende convenanten met opdrachtgevers. De eigenaar is verantwoordelijk voor het komen tot een sluitend governance-stelsel ultimo 2016.

De aanbevelingen hebben betrekking op zowel opzet als werking van de governance.

3.2.4 Inrichting en ontwikkeling governance

Vanuit de verschillen in de huisvestingsstelsels (verschillen in eigendom, type panden, risicoverdeling) zijn governance-regimes ingesteld. Om afspraken over verantwoordelijkheid en risicoverdeling vast te leggen, heeft het RVB convenanten gesloten met verschillende betrokken partijen uit de besturingsdriehoek.

Convenanten

De uitgangspunten voor de governance van het stelsel zijn in 2015 vastgelegd in een aantal convenanten tussen de SG van BZK en de DG van het RVB en tussen de DGOO (voorheen DGOBR) en de DG RVB. Zo zijn de afspraken over de randvoorwaarden voor het uitvoeren van de taken van het RVB en voor een resultaatgerichte zakelijke (sturing)relatie tussen eigenaar BZK en uitvoeringsorganisatie RVB in een eigenaarconvenant vastgelegd en de afspraken met de diverse partijen/actoren binnen de governance RVB in opdrachtgeversconvenanten vastgelegd. Met alle opdrachtgevers dient een opdrachtgeversconvenant afgesloten te zijn, welke tot doel hebben afspraken en verantwoordelijkheden voor het leveren van de producten vast te leggen.

Aan de uitvoering van de opdrachten van gemandateerd opdrachtgevers zijn diverse uitvoeringskaders opgesteld voor de praktische uitwerking van de verschillende stelsels.²⁸

²⁷ Met de zogenoemde groenlichtmeting heeft het ministerie van Financiën, op basis van formele instellingsvoorwaarden uit de Regeling agentschappen, beoordeeld of het RVB voldoende kan functioneren als agentschap en zodoende ingestemd kan worden met de instelling van het RVB als agentschap (BZ/U/2015/391 d.d. 4 november 2015).

²⁸ Evaluatie Rijkshuisvestingsstelsel Deel A: Kantoren - UBR RC, JenV PPAC (2021)

3.2.5 Opgehaalde beelden

Uit de interviews komt vooral het beeld naar voren dat het RVB zich in een complex speelveld begeeft, waarbij het vele opdrachtgevers bedient, verspreid over meerdere stelsels en categorieën huisvesting. Over het algemeen is men tevreden over de werking van de diverse rollen, voortvloeiend uit het agentschapsmodel en SGO5-model, in de diverse stelsels. Uit de interviews komt echter ook een aantal knelpunten naar voren.

Een belangrijk aandachtspunt is de dubbele rollen die diverse betrokken partijen hebben. Zo is de SG van BZK zowel eigenaar als afnemer van het RVB en in het geval van de bijzondere specialties ook formeel opdrachtgever. DGOO is naast kadersteller ook centraal opdrachtgever binnen het kantorenstelsel. Aangegeven wordt dat dit vooralsnog niet tot knelpunten heeft geleid, maar in de toekomst tot knelpunten kan leiden als de dubbele rollen leiden tot tegengestelde belangen.

Daarnaast komt naar voren dat bij zowel de formele invulling als de praktische invulling van de opdrachtgeversrol en de opdrachtnemersrol knelpunten kunnen ontstaan. Zo lopen projecten nog veelal (onverwacht) uit in tijd en geld, ook al worden voor aanvang van projecten duidelijke afspraken vastgelegd in een Project Initiatie Document (PID). Hiervoor worden meerdere oorzaken genoemd. Enerzijds doordat wijzigingen in het PID niet goed gecommuniceerd worden binnen de organisatie van de opdrachtgever en deze hierdoor voor verrassingen komt te staan. Anderzijds komt dit door verkeerde of verouderde gegevens of ramingen voor de kosten van een project van het RVB of door gewijzigde regelgeving die niet op tijd in beeld is.

Uit de interviews komt prominent naar voren, dat de huidige governance niet optimaal functioneert bij de inzet van het rijksvastgoed voor maatschappelijke doeleinden. Dit wordt in paragraaf 3.4 uitgelicht.

Ten slotte heeft het RVB volgens geïnterviewden voldaan aan de voorwaarden van de groenlichtbrief. In verschillende convenanten heeft het RVB afspraken gemaakt met zijn opdrachtgevers om de samenwerking te formaliseren.

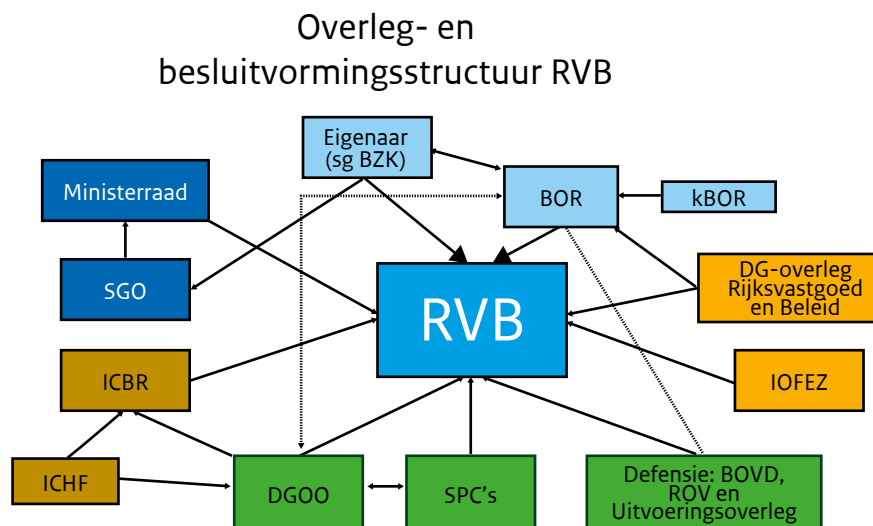
3.3 Bestuurlijk overleg

3.3.1 Inleiding

De governance rond het RVB kent diverse overleg- en besluitvormingslijnen. Het RVB is een vastgoedbedrijf, waarbij veel partijen en veel huisvestingsprojecten betrokken zijn en waarbij veel spelers met elkaar in het stelsel samenwerken. Het RVB opereert in een omgeving, waarin sprake is van verschillende huisvestingsstelsels, meerdere opdrachtgevers en een verscheidenheid aan werkprocessen binnen de rijksoverheid. Dit heeft geleid tot een verscheidenheid aan overleggen, gericht op de sturings- en besluitvormingsrelaties.

Ten behoeve van de bedrijfsvoering (zo ook huisvesting) van de rijksdienst, bestaan diverse departementale en interdepartementale gremia en zijn hiervoor besluitvormingsstructuren ingericht. De onderstaande figuur geeft, niet uitputtend, de complexiteit in overleg- en besluitvormingsstructuur rondom het RVB weer. Hier wordt in paragraaf 3.3.2 en 3.3.3 op ingegaan. Een deel van de overleggen maakt deel uit van de officiële governancestructuur, een deel ligt daarbuiten, maar is van invloed, zoals het Secretarissen-Generaal Overleg (SGO), de ICBR, de Interdepartementale Commissie Huisvesting en Faciliteiten (ICHF) en de Interdepartementale Overleggroep Financieel-Economische Zaken (IOFEZ).

Figuur 3.2: Overleg- en besluitvormingsstructuur



3.3.2 Overleggen rondom beleidsvorming rijkshuisvestingsstelsel

De beleidsvorming over het rijkshuisvestingsstelsel en de deelstelsels vindt plaats via de reguliere (interdepartementale) governancelijnen van de bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid, te denken valt aan de ICHF, de ICBR en het SGO. In bovenstaande figuur zijn deze overleggen aan de linkerkant aangegeven. Deze overlegorganen hebben naar hun aard geen opdrachtgevende rol richting het RVB en er loopt ook geen financiële stroom.

Daarnaast is er het DG-overleg Rijksvastgoed en Beleid (de voormalige ICRV²⁹). Daarin hebben zitting/nemen deel de ministeries van EZK, LNV, IenW, Financiën, Defensie en BZK en de uitvoeringsorganisaties Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en het RVB. In het DG-overleg Rijksvastgoed en Beleid wordt het beleid van diverse departementen met betrekking tot het RVB op elkaar afgestemd om tot een integrale aanpak te komen, bijvoorbeeld ten aanzien van departement-overstijgende projecten met maatschappelijke meerwaarde.

3.3.3 Overleggen vanuit rollen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer

Conform de Regeling agentschappen dient een agentschap een convenant te hebben, waarin de sturing op het agentschap is vastgelegd.³⁰ In paragraaf 3.2.4 is aan de orde gesteld dat met betrekking tot het RVB diverse conventanten gesloten zijn. Eén van die conventanten is het algemeen convenant³¹, waarbij afspraken vastgelegd zijn over de relatie tussen de eigenaar, kaderstellers en opdrachtgevers binnen het Rijk en de opdrachtnemer. Dit convenant dient tevens om afspraken vast te leggen over de wijze waarop het RVB in specifieke conventanten de afspraken per product met opdrachtgever en kadersteller actueel houdt.

In het sturingsmodel van het RVB komen de verschillende huisvestingsstelsels en categorieën en de discussies over maatschappelijke opgaven slechts op een beperkt aantal plekken samen. De belangrijkste gremia hierbij zijn het BOR en het al eerdergenoemde DG-overleg Rijksvastgoed en Beleid.

²⁹ In de Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed (ICRV) vond afstemming plaats over de beleidsmatige aansturing van de diensten binnen het Rijk die veel met vastgoed werken.

³⁰ Regeling agentschappen, artikel 4, lid 3

³¹ Het Algemeen convenant is gesloten tussen de SG van het ministerie van BZK als eigenaar en de dg RVB als opdrachtnemer.

3.3.3.1 Het BOR

Op grond van het algemeen convenant is ten behoeve van de afstemming van de sturing op het RVB het Bestuurlijk Overleg Rijksvastgoedbedrijf (BOR) ingesteld.³² De reikwijdte van het BOR strekt zich uit over het geheel van het rijksvastgoedbeheer en is hét overlegorgaan waar eigenaar, kaderstellers, opdrachtgevers en opdrachtnemer elkaar treffen over het functioneren van het RVB. Het BOR staat daarmee centraal binnen de governance van het RVB.

Deelnemers aan het BOR zijn de SG BZK (voorzitter/eigenaar), dg RVB (opdrachtnemer), DGOO (kadersteller rijkshuisvestingstelsel), DB/CFD Belastingdienst en SG Defensie (twee grote opdrachtgevers), DG Bestuur, Ruimte en Wonen (voorzitter DG Overleg Rijksvastgoed en Beleid/beleidsbepaler), pSG JenV (grote opdrachtgever specialties), directeur F&B RVB en dFEZ BZK (financieel deskundige).

Er is tevens een klankbordgroep BOR (k-BOR), die op eigen initiatief of op verzoek van de centraal opdrachtgever –vanuit afnemersperspectief (en voorgezeten door de Belastingdienst) - inbreng levert voor het overleg van het BOR.

In het BOR wordt de P&C-cyclus op concernniveau doorlopen, waarbij jaarplan en totaalrapportages worden besproken vanuit het perspectief van het RVB (ontwikkeling baten-lasten en werkvoorraad), het perspectief van de opdrachtgever (kwaliteit en planning) en het perspectief van de gebruiker³³/afnemer (klanttevredenheid).³⁴

Het BOR adviseert over de normatieve tariefelementen, maar de SG BZK is als eigenaar bevoegd eigenstandig te besluiten over de continuïteit van het bedrijf en de tarieven conform de Regeling agentschappen (zie paragraaf 5.3). De verantwoordelijkheden van het BOR zijn vastgelegd in het eigenaarsconvenant en het Algemeen Convenant.

De praktijk van het BOR

Het BOR komt drie keer per jaar bijeen en buigt zich over de reguliere planning- en controlproducten zoals het jaarplan, de voortgangsrapportages, de tarieven en het dashboard met uitputting van de begroting en ontwikkeling van kengetallen. Het BOR was in de eerste jaren vooral gericht op de bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling van het RVB en de primaire huisvestingstaken van het RVB.

Een analyse van de agenda's en verslagen van de afgelopen jaren laat zien dat in de beginjaren in het BOR voornamelijk werd ingegaan op enkel onderwerpen zoals de planning- en controlproducten aangaande de organisatie (zoals jaarplan, voortgangsrapportages, tarieven, uitputting, ontwikkeling). Daarna is een verbreding waar te nemen naar andere onderwerpen dan louter deze bedrijfsvoeringonderwerpen. Sinds 2018 gaat de DG RVB regelmatig in op maatschappelijke meerwaarde en duurzaamheid en de ontwikkeling van het RVB volgens het Programma 'RVB 2.0'. De agenda van het BOR is verschoven van vooral de bedrijfsvoering van het RVB naar óók inhoudelijke discussies over beleidsmatige overkoepelende thema's en het realiseren van maatschappelijke meerwaarde.

Het specialty-stelsel heeft geen officiële vertegenwoordiging in het BOR. In het Vaststellingsbesluit is vastgelegd dat 'de grootste opdrachtgever' in het specialty-stelsel deelneemt aan het BOR, maar deze is geen vertegenwoordiger namens alle specialties. Het BOR heeft geen bevoegdheden ten aanzien van de huisvestingsagenda van de SPC's en heeft daar ook geen zicht op doordat de monitoring en verantwoording (nog) niet plaatsvindt op specialty-niveau.

³² Algemeen convenant, artikel 5

³³ In het rijkshuisvestingstelsel wordt gesproken over 'gebruikers': de gebruiker betaalt normaal gesproken voor geleverde diensten. Met name bij kantoorruimte verschilt de rol van gebruiker van die van de opdrachtgever, vanwege de relatief beperkte keuzevrijheid van de gebruiker met betrekking tot deze kantoorruimte. Gebruikers (departementen) kiezen het aantal benodigde m2 per regio en dienen te voldoen aan de rijksbrede kaders (zoals aantal m2 per werkplek en het aantal werkplekken per fte). De specialties vallen hierbuiten en ontwikkelen eigen normen en maken specifieke afspraken over dit vastgoed.

³⁴ Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingstelsel kantoren, Bestuurlijk Overleg Rijksvastgoedbedrijf (BOR)

Opgehaalde beelden

Algemeen beeld van de geïnterviewden is dat de rolbewustheid en rolvastheid bij de deelnemers in de afgelopen jaren is gegroeid, maar dat deze nog wel aanscherping behoeft.

Er wordt uitgegaan van een gedeelde verantwoordelijkheid voor het RVB en het huisvestingsstelsel. De deelnemers hebben naar elkaar en naar het RVB een positieve houding. Daarbij worden discussies in het BOR als constructief beoordeeld, hoewel soms wat weinig kritisch. De verbeterde informatievoorziening op het gebied van financiën en bedrijfsvoering (met het financieel dashboard) heeft hier zeker aan bijgedragen.

Geïnterviewden uit organisaties die niet rechtstreeks in het BOR zijn vertegenwoordigd, zoals beleidsdepartementen als EZK en LNV, voelen zich overigens minder betrokken bij het BOR. Een aantal geïnterviewden, met name opdrachtgevers/afnemers uit het specialty-stelsel, geven aan dat zij op afstand staan en dat niet alle opdrachtgevers vertegenwoordigd zijn in het BOR. Zij vinden de governance ingewikkeld, omdat er niet echt een vertegenwoordiger van alle SPC's aan tafel zit in het BOR. De afstand tussen afnemer/gebruiker en het RVB wordt als groot ervaren.

Ook wijzen geïnterviewde afnemers op onduidelijkheid over wat op welke tafel ter besluitvorming ligt (ICBR, DG-overleggen, BOR). Aangegeven wordt dat stukken voor deze gremia vaak laat worden aangeleverd. Niet zozeer de inhoud, dan wel het proces schiet in hun ogen te kort.

Verder hebben verschillende geïnterviewden aandacht gevraagd voor de vermenging van de eenhoofdige leiding DG VBR en RVB. Hierover is destijds een aanbeveling³⁵ gedaan in de groenlichtbrief.

3.3.3.2 Overleggen Defensie, Specialties

Defensie

Binnen Defensie is een opdrachtgeverorganisatie ingericht bij Defensie Ondersteuningscommando: het Defensie Vastgoed Management (DVM). DVM treedt namens Defensie op als opdrachtgever naar het RVB en is ook aangewezen als SPC namens Defensie. Naast deze opdrachtgeverrol heeft DVM onder meer ook een centrale rol in het behoeftestelling- en behoeftevervullingstraject. 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). Er zijn meerdere reguliere overleggen tussen Defensie en het RVB, georganiseerd op SG-niveau, hoofddirectieniveau, directieniveau en afdelingsniveau. De SG van Defensie neemt deel aan het BOR in de rol van opdrachtgever en kadersteller. Specifiek voor het Defensievastgoed zijn verschillende gremia ingericht: het Bestuurlijk Overleg Vastgoed Defensie (BOVD), het Regieoverleg Vastgoed Defensie (ROV) en het Afstemmingsoverleg, tot aan het inhoudelijke overleg op dienstverleningsactiviteit niveau tussen Defensie en het RVB en het Omgevingsmanagersoverleg.

Specialties

Zoals eerder aangegeven is de huisvesting bij het specialty-stelsel grotendeels bepaald door het primaire proces (denk aan rechtbanken, gevangenis) en dit proces stelt vaak ook dwingende eisen aan de locatiekeuze. Dit maakt dat het ingewikkeld is om uniforme rijksbrede normering te hanteren, hetgeen bij het kantorenstelsel wel het geval is. De governancestructuur van het specialty-stelsel en met name van de bijzondere specialties is gefragmenteerd en kent niet of nauwelijks rijksbrede, overkoepelende afstemmingsmomenten. De specialtyhouders (SPC's) die niet onder het ministerie van JenV vallen, zijn niet vertegenwoordigd in het BOR. Dit geldt ook voor de bijzondere specialties die ieder hun eigen afspraken kennen.

Er zijn individuele opdrachtgeversconvenanten tussen RVB en individuele SPC's, met hierin afspraken over overleg, voortgangsrapportage en indien specifieke zaken tussen een SPC en het RVB worden geregeld.

³⁵ “De inrichting van de interne BZK governance is in beweging, De DGRVB functie wordt uitgebreid met een beheerstaak voor de andere SSO's en krijgt de titel DG Vastgoed en Uitvoering (DGVU), Een omvangrijke en kapitaalintensieve dienst als het RVB die bovendien nog vol in transitie is, is gebaat bij een éénhoofdige leiding. Het is de vraag of de voorgenomen vermenging van DGVU en leiding RVB in dit licht wenselijk is. Deze zorgen worden ook geuit door verschillende belanghebbenden rond het RVB.”

Opgehaalde beelden

Binnen de Defensieportefeuille zijn in de afgelopen jaren verbeteringen in de governance doorgevoerd. Defensie en het RVB spreken op alle niveaus met elkaar en de afstemming wordt als effectief beschouwd. Naast strategisch overleg zijn er ook voldoende contacten op het operationele niveau. Als er al sprake is van knelpunten in de governance, dan gaat het er bijvoorbeeld om, dat verantwoordelijkheden over en weer niet altijd scherp zijn en er niet tijdig wordt geëscaleerd.

Uit de interviews komt verder naar voren dat Defensie nog steeds moeite heeft met de aansturing van kleine projecten en dit graag ziet ingeregeld via de systematiek van de commandovoorzieningen (COVO).

Voor specialty-afnemers zijn geen SPC-contacten binnen RVB bekend. Pas als men langer in het werkveld zit, weet men de weg te vinden naar de juiste contactpersoon binnen het RVB. Verder is aangegeven dat er een vooroverleg ontbreekt voor het specialty-stelsel.

3.4 Stresstesten in de driehoek

In de groenlichtbrief zijn adviezen en uitdagingen opgenomen voor het RVB die passen bij de kaders van het agentschapsmodel. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren laten zien dat er spanning kan ontstaan in dit model.

Vanuit rijksbrede ambities en beleidsdoelen heeft het RVB te maken met uiteenlopende maatschappelijke opgaven op het gebied van onder meer duurzaamheid, integrale toegankelijkheid van rijkslanden voor mensen met een beperking en, sinds de coronacrisis, de versnelling van het hybride werken. Hybride werken vraagt om een meer integrale bedrijfsvoeringbenadering, waarbij ook de bedrijfsvoeringsaspecten facilitair en ICT bij de huisvestingsvraagstukken betrokken worden. Dit zijn randvoorwaardelijke beleidsdoelen, vaak vastgelegd in wet- en regelgeving, waar het RVB zich als opdrachtnemer, maar ook als vastgoedeigenaar, aan te houden heeft. De eigenaar bewaakt dat het RVB geen ongedekte opdrachten accepteert. Wanneer opdrachtgevers beleidsdoelen in de opdrachtverstrekking prioriteren of wanneer de kadersteller eisen stelt waar opdrachtgevers niet voor willen betalen, dan ontstaat spanning in de driehoek. De “routekaarten voor duurzaamheid”, waar beleidsdoelen op dit gebied in een langjarige periode kunnen worden gerealiseerd, kunnen worden opgevat als een middel om de spanning in de driehoek te verminderen door tegemoet te komen aan zorgen over betaalbaarheid.

Deze en andere voorbeelden geven aan dat er telkens maatwerk nodig is om rijksbeleidsdoelen te realiseren binnen het kader van de Regeling agentschappen en de kaders van het RVB.

Daarnaast wordt er van het RVB als beheerder en/of eigenaar steeds meer een proactief grond- en vastgoedbeleid gevraagd, als bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke opgaven op het gebied van de woningbouwproductie en de huisvesting van aandachtsgroepen, het borgen van locaties voor de energietransitie, en de transitie van landbouwgronden naar groen/water/natuur om de stikstofuitstoot te verminderen en natuurcompensatie te bieden. Voor al deze opgaven zijn op grote schaal gronden en vastgoed nodig op geschikte of geschikt te maken locaties. Ook hier ontstaat spanning in de driehoek omdat het RVB als opdrachtnemer geen beleid maakt, maar het uitvoert. En bewaakt de eigenaar ook dat geen ongedekte opdrachten worden aangenomen. Opdrachtgevers zijn echter niet altijd in staat om het complexe mozaïek van (pacht)gronden in beheer, vastgoed, projecten en overheden te doorgronden. In de praktijk wordt dan soms over de grenzen van het driehoeksmodel gegaan, waarbij het RVB als semi-opdrachtgever voor de eigen organisatie fungeert. Dit probleem is ook gesignaleerd in het rapport IBO-agentschappen.

Opgehaalde beelden

De huidige governancestructuur wordt door geïnterviewden als complex ervaren ten aanzien van het realiseren van maatschappelijke doelen met vastgoed. Geïnterviewden zien dat de druk vanuit ‘beleid’ op het RVB toeneemt. De bekostiging van maatschappelijke opgaven is een belangrijk aandachtspunt. Meerdere afnemers geven aan dat zij door gestelde kaders (zowel van het Rijk als vanuit wet- en regelgeving) in de knel komen, doordat bijvoorbeeld financiële dekking niet is voorzien om een beleidsdoel te realiseren. Met name het ministerie van Defensie geeft aan dat de huisvestingskosten op de begroting drukken waardoor beleidsdoelen moeten worden geprioriteerd. Het DG-overleg Rijksvastgoed en Beleid is met name programma’s en pilots initiërend, en niet kaderstellend.

Beleidsdepartementen die rijksvastgoed willen inzetten voor maatschappelijke doeleinden, en dan vooral de departementen die niet in het BOR zijn vertegenwoordigd zoals EZK en LNV, zijn zoekende hoe hun inbreng in de huidige governancestructuur effectief kan worden ingebracht. De bekostiging van beleidsopgaven is daarbij een belangrijk aandachtspunt (zie ook paragraaf 5.5). In het kader van het onderzoek heeft EZK onder meer aandacht gevraagd voor de energietransitie die om projectmatig werken vraagt, wat lastig is in een beheersmatige omgeving. Dit schuurt met de politieke ambitie die met het Klimaatakkoord is uitgesproken. EZK noemt ook het voorbeeld van verplichte energiebesparingsmaatregelen uit de Wet milieubeheer. In het kader van de voorbeeldrol van de rijksoverheid moet de inzet er (meer) op gericht zijn om te voldoen aan de wettelijke vereisten en extra inzet plegen waar dat nog niet het geval is.

3.5 Informatievoorziening

De bestuurlijke informatievoorziening van het RVB is gericht op zowel de externe als de interne verantwoording. De verantwoording aan de politieke leiding en de Tweede Kamer loopt via de begroting en jaarverantwoording (jaarverslag en jaarrekening). De informatieverstrekking aan de overige stakeholders/belanghebbenden verloopt via diverse periodieke rapportages, stuurvariabelen en indicatoren en is toegespitst op de informatiebehoefte passend bij de rol van de ontvanger in de governance. Afspraken hierover zijn terug te voeren op convenanten, protocollen en managementcontracten. De informatieverstrekking wordt bijgesteld in lijn met de actuele informatiebehoefte van de stakeholders/belanghebbenden. Het RVB verstrekt sturingsinformatie met betrekking tot het primaire proces en de bedrijfsvoering, beleidsinformatie en strategische informatie. Deze informatie wordt in de verschillende overleggen besproken. Onderstaand tabel geeft de meest belangrijke informatie(voorziening) per ontvanger weer.

Tabel 3.2: Informatievoorziening

Ontvanger	Informatie
Eigenaar (SG BZK)	Viermaandsrapportages (VMR's), tarievennota, jaarplan, jaarverslag en jaarrekening, dashboard financiën en bedrijfsvoering.*
Financieel deskundige	VMR's, Tweemaandsrapportages (TMR's), jaarplan, tarievennota, jaarverslag en jaarrekening.
Leden BOR	Jaarplan, voortgang jaarplan, jaarverslag, de tarievennota, routekaart kantoren), klantrapportages.
Overige opdrachtgevers/afnemers	TMR's, routekaarten, voor Defensie DVA-rapportages, klantrapportages e.d.

* Het Dashboard biedt in één oogopslag zicht op de stand van zaken van een aantal prestaties. Bijvoorbeeld thema's als verduurzaming, de voortgang van portefeuille-afspraken, klanttevredenheid en de beschikbare capaciteit/flexibele schil. De informatie, inclusief gekozen prestatie-indicatoren, wordt in allerlei gesprekken met opdrachtgevers besproken.

Opgehaalde beelden

Geïnterviewden uit alle rollen geven aan dat het RVB op verschillende niveaus (van stelselbreed tot op pandniveau) en voor verschillende soorten informatie (kwantitatieve en kwalitatieve sturingsinformatie, beleidsinformatie e.d.) een verbetering moet maken. Op het gebied van de financiële en bedrijfsmatige informatie is de afgelopen jaren een verbetering succesvol doorgevoerd: partijen zijn tevreden over de betrouwbaarheid, relevantie en tijdigheid van het dashboard. Voor meer beleidsmatige zaken en sturingsinformatie (bijvoorbeeld over de staat van het onderhoud van de panden per opdrachtgever) moet dit nog worden uitgebouwd. Met name bij de Defensieportefeuille en de specialties is er sprake van een opgave. De uitdaging is om op basis van volledige informatie tot heldere keuzes te komen en deze keuzes vervolgens te monitoren.

Defensie geeft aan dat de informatie ‘aan de onderkant’ goed moet zijn, zodat er ‘aan de bovenkant’ op basis van feiten en data kan worden gestuurd en de Tweede Kamer goed onderbouwd kan worden geïnformeerd. Nu is dat niet altijd mogelijk. Zo is de informatie-uitwisseling tussen het RVB en Defensie niet altijd volledig of tijdig. Dit geldt niet alleen voor onderhoud en nieuwbouw, maar ook op projectniveau. In de afgelopen jaren heeft de Algemene Rekenkamer onvolkomenheden in het beheer van het Defensievastgoed geconstateerd. De Rekenkamer sprak zelfs over een ernstige onvolkomenheid vanwege een gebrek aan inzicht in de staat van het vastgoed. Over het jaar 2020 tekende de Rekenkamer aan dat er inmiddels diverse initiatieven zijn genomen, maar dat deze nog niet voldoende uitwerking hebben. Er dient te worden geïnvesteerd in een adequate informatievoorziening met continu inzicht in de staat van de vastgoedportefeuille.³⁶

De SPC's binnen het specialty-stelsel en de bijzondere specialties geven eveneens aan over te weinig informatie te beschikken om zich een goed beeld te kunnen vormen van de staat van het onderhoud. Ook blijkt het soms lastig om (Kamer)vragen over panden tijdig te kunnen beantwoorden. In het evaluatierapport van het specialystelsel³⁷ is uiteengezet dat de operationele informatievoorziening per SPC weliswaar nu via de jaaropdrachten op gang komt, maar nog altijd verbetering behoeft. Zonder adequate informatievoorziening is het opstellen van realistische Meerjaren Onderhouds- en Investeringsprogramma's (MOIP's) niet mogelijk. Daarnaast ontbreekt strategische informatie om op stelsel- en specialty-niveau integrale afwegingen te maken over bijvoorbeeld investeringen en toekomstige keuzen.

Het RVB heeft voor het kantorenstelsel voorzien in strategische informatie door ontwikkeling van een zogenoemde ‘routekaart verduurzaming kantoren’.³⁸ Deze routekaart maakt het mogelijk om op portefeuilleniveau te sturen. Uitgangspunt is om duurzaamheidsmaatregelen zoveel mogelijk op natuurlijke momenten te nemen, om zo kostenefficiënt te investeren. Daarvoor is het nodig inzicht te hebben in de natuurlijke renovatiemomenten van de rijksgebouwen en daar gericht naartoe te werken met beheer, onderhoud en projecten.

Tenslotte hebben diverse opdrachtgevers en afnemers aangegeven, dat zij geen inzicht hebben in de allocatie van het personeel (capaciteit) dat het RVB inzet per stelsel, waardoor er de zorg is dat het personeel voor projecten van andere opdrachtgevers wordt ingezet.

3.6 Conclusies

Aan het begin van dit hoofdstuk is de volgende hoofdvraag geformuleerd: “Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?”

Geconcludeerd wordt dat op hoofdlijnen de governance voldoet aan de eisen die de Regeling agentschappen stelt. Met name ten aanzien van de integraliteit van de besluitvorming en de bredere informatievoorziening is er behoefte aan een actualisering gericht op verdere aansluiting op het SGO5-model voor brede bedrijfsvoering en op maatschappelijke meerwaarde. Hiervoor zijn al de nodige initiatieven in gang gezet.

³⁶ Verantwoordingsonderzoek Ministerie van BZK, Rapport bij het jaarverslag 2020, p.42-43, AR

³⁷ Kamerstukken 2021D38286

³⁸ Het RVB stelt samen met zijn opdrachtgevers routekaarten per portefeuille op om de duurzaamheidsdoelen te bereiken. De eerste routekaart betreft het kantorenstelsel. In deze routekaart is de aanpak voor het energetisch verduurzamen van de rijkskantorenportefeuille beschreven.

Conclusies ten aanzien van de deelvragen:

- a) Wat schrijven de kaders voor en hoe is de praktijk van de governance ingericht?
- b) Hoe worden de rollen van opdrachtgever, opdrachtnemer, kadersteller, eigenaar en afnemer uitgevoerd?
- c) Welke knelpunten worden ervaren in het functioneren van de governance?
- d) Hoe wordt in de driehoek omgegaan met stresstesten zoals duurzaamheid, corona en stikstof?
- e) Hoe is de informatievoorziening geregeld in relatie tot de stakeholders en belanghebbenden?

Inrichting van de governance

- 1) Het RVB werkt volgens het in de Regeling agentschappen voorgeschreven driehoeksmodel. Dit blijkt vooral goed te functioneren voor het rijkshuisvestingsstelsel voor kantoren en de Defensieportefeuille. Voor de specialties en de bijzondere specialties is het beeld een stuk complexer en lijken de verschillende rollen uit het SGO5-model niet allemaal even duidelijk of volledig ingevuld;
- 2) De governance van het RVB is complex, wat deels te verklaren is door de complexe omgeving (verschillende huisvestingsstelsels, meerdere opdrachtgevers, grote financiële belangen, zeggenschap voor bedrijfsvoering bij individuele ministeries, ZBO's en RWT's). Ook zijn niet alle kaders meer actueel en zijn de 'spelregels' niet bij alle partijen rond het RVB voldoende duidelijk en/of bekend. Er is behoefte aan vereenvoudiging en actualisatie van regelingen en convenanten;
- 3) Niet alle opdrachtgevers voelen zich even goed vertegenwoordigd in de huidige governancestructuur, met name in het BOR. Zij hebben het gevoel onvoldoende invloed op de governance te kunnen uitoefenen. Dit geldt ook voor beleidsdepartementen die inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor rijksbrede thema's die mede door middel van de rijkshuisvesting moeten worden gerealiseerd;
- 4) In de besluitvormingsgremia krijgen de specialties niet dezelfde mate van aandacht als de kantoren- of Defensieportefeuille. De huisvestingsonderwerpen en maatschappelijke opgaven zijn soms ook moeilijk met elkaar te vergelijken.

Invulling van de rollen

- 1) Belangrijke randvoorwaarden om rijksbrede ambities en doelstellingen te realiseren, zijn soms onvoldoende ingevuld. Meest genoemd hierbij zijn:
 - a. De vertegenwoordiging van de beleidsbelangen in de gremia,
 - b. De opdrachtverstrekking en financiering van rijksbrede beleidsopgaven, zoals duurzaamheid, en
 - c. Een adequate informatievoorziening voor de vastgoedportefeuille, zoals staat van onderhoud, beschikbaar budget, tijd en menskracht;
- 2) Een grenzeloos samenwerkende rijksoverheid, het hybride werken en de daarmee gepaard gaande versnelling in de ICT-ontwikkeling brengen een verandering teweeg in hoe panden worden gebruikt. Dit vergroot de noodzaak tot meer integraal werken en versterking van de sturing hierop. De (hoofdzakelijk) vastgoed gerelateerde governance van het RVB dient hiertoe verdere aansluiting te zoeken met de governancestructuur voor de rijksbedrijfsvoering en de governancestructuur voor de SSO's, die onder meer bestaat uit de ICBR en diens voorportalen.

Beleidsdossiers en maatschappelijke meerwaarde

- 1) Beleidsdepartementen zijn zoekende hoe hun inbreng in de governance kan worden versterkt. Ook departementen die rechtstreeks in het BOR vertegenwoordigd zijn, missen soms het instrumentarium om beleidsdoelstellingen meetbaar en afrekenbaar in de opdrachtverlening aan het RVB op te nemen.

Informatievoorziening

- 1) De informatievoorziening en daarmee de transparantie over de financiën en bedrijfsvoering is sterk verbeterd. Alle betrokkenen zijn hier tevreden over;
- 2) Voor wat betreft de informatievoorziening rond projecten, staat van onderhoud, duurzaamheid en beleidsinformatie moet er een verbeteringslag worden gemaakt. Dit geldt met name voor de Defensieportefeuille en bij de specialties. Rijksbreed gaat het om zaken als een duidelijke planning wanneer panden worden aangepakt en wanneer duurzaamheidsmaatregelen moeten worden genomen.

4. Financieel beheer en financiële prestaties

4.1 Inleiding

Conform artikel 4, lid 1e Regeling agentschappen dient een agentschap bij instelling een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer te kunnen waarborgen. Om de continuïteit te kunnen waarborgen en doelmatig te opereren is goed financieel beheer immers een randvoorwaarde.

Om deze voorwaarde te toetsen gaat dit hoofdstuk in op de onderzoeksvraag “*Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd?*” Aanvullend zijn vier deelvragen geformuleerd:

- a) Hoe is de financiële functie en het financieel beheer ingericht wat betreft AO/IC³⁹ en P&C-cyclus?⁴⁰
- b) Hoe presteert het RVB financieel meerjarig?
- c) Hoe functioneert het baten-lastenstelsel bij het agentschap RVB? Maakt het RVB voldoende gebruik van de mogelijkheden die het baten-lastenstelsel biedt?
- d) Op welke wijze hebben de verleende uitzonderingen tot op heden bijgedragen aan een effectieve uitvoering door het RVB en in welke mate is dit voor de toekomst nog van toepassing?

In paragraaf 4.2 wordt de inrichting van de financiële functie beschreven, inclusief de P&C-cyclus en het risicomangement. De meerjarige financiële prestaties worden toegelicht in paragraaf 4.3, gevolgd door in hoeverre het baten-lastenstelsel passend is voor een organisatie als het RVB (paragraaf 4.4). Daarna zullen in paragraaf 4.5 de uitzonderingen op de Regeling agentschappen aan bod komen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende paragraaf.

4.2 De financiële functie en financieel beheer

Deze paragraaf start met de kaders voor het financieel beheer, zoals beschreven in de Regeling agentschappen en de groenlichtbrief. Vervolgens wordt de inrichting van de financiële functie toegelicht, opgesplitst in de interne control (binnen het RVB) en de externe control (buiten het RVB). Daarna zullen de oordelen, bevindingen en bevonden onvolkomenheden van de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer (AR) in relatie tot het financieel beheer worden besproken, wordt ingegaan op de P&C-cyclus en tot slot op het risicomangement.

4.2.1 Kaders financieel beheer

Onder financieel beheer wordt conform de Comptabiliteitswet artikel 1 het sturen en beheersen van de financiële aspecten van het beleid en de bedrijfsvoering verstaan. Voor deze doorlichting wordt als definitie voor het financieel beheer gehanteerd: het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing, beheersing en verantwoording over de financiën.

De Regeling agentschappen schrijft met betrekking tot het financieel beheer voor dat:

- Een agentschap bij instelling een voldoende kwaliteitsniveau⁴¹ van de financiële functie en het financieel beheer kan waarborgen;⁴²
- De opdrachtnemer verantwoordelijk is voor het begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering, inclusief het afleggen van verantwoording hierover.⁴³

³⁹ Administratieve controle/interne controle

⁴⁰ Planning en control cyclus

⁴¹ Binnen de Regeling agentschappen is geen definitie gegeven wat voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer inhoudt. Daarom wordt voor deze doorlichting een goedkeurende accountantsverklaring als norm gehanteerd.

⁴² Regeling agentschappen artikel 4, lid 1e

⁴³ Regeling agentschappen artikel 12 lid d

In het proces van de agentschapsvorming heeft het RVB aangetoond te voldoen aan de voorwaarden voor het vormen van een agentschap. Dit heeft geleid tot een groenlichtbrief van het ministerie van Financiën. In de groenlichtbrief is met betrekking tot het financieel beheer de volgende voorwaarde opgenomen:

- Met ingang van 2016 wordt het eigen vermogen van het RVB vastgesteld op de reguliere grens van 5%.

En de volgende aandachtspunten:

- In het startdocument wordt in te beperkte mate uitgelegd hoe het RVB kasstroomrisico's beheerst;
- Cruciale functies (bijvoorbeeld treasury en kostprijsmodel) binnen het RVB zijn nu smal (bij één functionaris) of bij externen belegd;
- De keuze voor het nieuwe primaire ICT-systeem is reeds gemaakt (Oracle), 2016 zal nodig zijn om de werkprocessen verder in te richten en te vertalen naar de werkprocessen die via het geautomatiseerde systeem lopen.

4.2.2 Inrichting financiële functie en financieel beheer

De interne financiële functie van het RVB valt onder de verantwoordelijkheid van de directeur Financiën en Bestuursadvisering (F&B) van het RVB met daaronder de afdelingen Kaderstelling, Audit en Risicomanagement (KAR), Accounting en Planning & Control (P&C). De control en audit binnen het departement wordt bewaakt door BZK/FEZ, Auditdienst Rijk (ADR) en de externe audit vindt plaats door de Algemene Rekenkamer (AR).

Interne control

De *first line of defense* wordt binnen het RVB vervuld door het lijnmanagement; zij zijn verantwoordelijk voor de eigen processen.

De afdeling P&C van het RVB ondersteunt de directies en projecten aan de hand van concerncontrol, business control en projectcontrol. Dit is de *second line of defense*. Business control staat bij het uitvoeren van de werkzaamheden dichtbij de afdelingen in het primaire proces, terwijl concerncontrol meer op afstand staat om het organisatiebelang als geheel te bewaken. De projectcontrollers zijn gekoppeld aan de projectleiders op locatie. De afdeling P&C verzorgt ook alle producten uit de P&C-cyclus.

De financiële administratie en de debiteuren- en crediteurenadministratie vallen onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Accounting. De afdeling borgt de betrouwbaarheid van de financiële informatie en de deugdelijke totstandkoming van de niet financiële informatie naar buiten conform de bepalingen van de Compatibiliteitswet 2016. Tevens is het dagelijkse betalingsverkeer binnen Accounting belegd.

De afdeling KAR (kaderstelling, audit en risicomanagement) stelt jaarlijks een Controle & Auditplan op, met daarin een samenstel tussen Financial Audits, Operational Audits en IT-audits. Daarnaast worden op verzoek of op eigen initiatief ook andere onderzoeken uitgevoerd. De afdeling heeft een (leidende) rol bij het toepassen van de risicoanalyses binnen het RVB, waarbij onder andere het financieel risicoprofiel wordt opgesteld. Ook heeft deze afdeling de liaisonfunctie tussen het RVB en de externe toezichthouders ADR en AR. KAR is onafhankelijk in haar onderzoeken en oordeelsvorming, en heeft escalatiemogelijkheid richting het Auditberaad, waar ook de jaarplannen en de bevindingen van externe toezichthouders worden besproken. In het Auditberaad zitten het directieteam van het RVB, FEZ/BZK, ADR en enkele externe leden. Hoofd KAR is de secretaris van het Auditberaad.

De verantwoordelijkheid voor de administratieve organisatie is belegd bij verschillende proceseigenaren binnen het RVB en de afdeling Business Informatie Advies (BIA). De afdeling BIA vertegenwoordigt het proces van informatiemanagement. De informatiebehoeften die ontstaan vanuit verschillende werk- en bedrijfsprocessen worden in deze sectie vertaald in informatievoorziening.

De verantwoordelijkheid van het kostprijsmodel valt onder de verantwoordelijkheid van de directeur van F&B. De afdeling P&C voert de regie over het kostprijsmodel. Belangrijkste input hiervoor wordt geleverd door de directie P&P (Portefeuillestrategie en Portefeuillemanagement).

(Externe) control en audit

De rol van de directie BZK/FEZ ten opzichte van het RVB is vastgelegd in het besluit FEZ van het Rijk artikel 4 lid 1, d, 4. De afdeling BZK/FEZ/Control houdt toezicht op de uitvoering van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe gevoerde administraties en vervult hiermee de second line of defense binnen BZK.⁴⁴

FEZ/Control houdt zich in de praktijk met name bezig met dossiers met een grote financiële impact op de begroting van het RVB en/of BZK (artikel 9). De taak is signalerend, coördinerend en eventueel escalierend. FEZ adviseert bij de tariefstelling en zit in het Auditberaad RVB.

Daarnaast staat in de Regeling agentschappen en in het eigenaarsconvenant artikel 6 lid 2 beschreven dat de eigenaar de continuïteit van de organisatie, de kwaliteit van de taakuitoefening en de kwaliteit van de bedrijfsvoering bewaakt door toezicht te houden op de doelmatige, doeltreffende en rechtmatige besteding van de middelen door het RVB. Ondersteuning bij deze toezichtstaak wordt in de praktijk verleend door BZK/FEZ, bij de afdeling Eigenaaradviesing⁴⁵ en voor de financiële component door de afdeling FEZ/Control.

De *third line of defense* binnen BZK wordt vervuld door de ADR. Conform besluit Auditdienst Rijk artikel 3 doet de ADR onderzoek naar de verantwoordingsinformatie in de jaarrekeningen alsook naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en naar de daartoe bijgehouden administraties. Ondersteunend aan de controle naar de jaarrekening voert de ADR jaarlijks een interim-controle uit om te beoordelen in hoeverre de AO/IC toereikend is voor het beoordelen van de jaarrekening.

Tot slot voert de AR jaarlijks een verantwoordingsonderzoek uit naar het jaarverslag van het Rijk. Daarbij leunt de AR voor een groot deel op de werkzaamheden van de ADR. Het RVB komt als agentschap terug in het jaarverslag van BZK⁴⁶ en als beheerder van het vastgoed in het jaarverslag van Defensie. Dit kan worden opgevat als de *fourth line of defense*.

Bevindingen ADR en AR

De ADR heeft de jaarrekeningen van het RVB beoordeeld. Over de jaren 2016 tot en met 2020 heeft de ADR een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Daarnaast zijn door de ADR ook een aantal bevindingen gedaan met betrekking tot het financieel beheer die de aandacht van het RVB verdienen:

- Veel van de administratie verliep tussen 2016 en 2019 nog handmatig en via Excel of Outlook, waardoor de controle/verificatie vaak achteraf kon plaatsvinden;
- Mutaties in de vastgoedadministratie vinden tot op heden niet altijd tijdig plaats. Dit zorgt voor vertraging bij het ondertekenen van contracten en het versturen van facturen. In 2020 is het RVB gestart met een verbetertraject;
- Er is sprake van een complexe en omslachtige verwerking van projecten. Het RVB heeft dit punt in 2020 opgepakt door de inzet van projectsjablonen.

Het RVB heeft de bovenstaande aandachtspunten opgepakt door processen intern te harmoniseren en te komen tot één geïntegreerd proces- en applicatielandschap.

Ook de AR heeft richting het RVB een aandachtspunt met vier aanbevelingen met betrekking tot het financieel beheer gedefinieerd:

- In 2019 kreeg het RVB een aandachtspunt met betrekking tot de vastgoedregistraties. Hieruit zijn vier aanbevelingen gedaan richting het RVB (onafhankelijke positie taxatieafdeling, taxaties onafhankelijk herbeoordelen, versterking informatieverzameling en fraudepreventie). Deze aanbevelingen zijn volgens de AR goed opgevolgd door de taxatiefunctie van de verkoop fysiek te scheiden, waardoor de schijn van belangenverstremgeling en risico's op fraude weggenomen zijn. In 2021/2022 onderzoekt de AR of deze aanbevelingen voldoende in de praktijk zijn ingebed.

⁴⁴ Sinds eind 2020 vervult BZK/FEZ ook de monitoringsfunctie ten aanzien van de follow-up van de bevindingen van de ADR en de AR.

⁴⁵ Regeling agentschappen, artikel 10, lid c

⁴⁶ Tot 2017 in het jaarverslag van het ministerie van Wonen & Rijksdienst

Opgehaalde beelden

Geïnterviewden zien een positieve ontwikkeling als het gaat om de professionalisering binnen het RVB. Bij de oprichting van het RVB in 2016 werden vier organisaties met vier verschillende culturen en werkwijzen samengebracht onder één agentschap. Zowel het RVB als ADR zijn van mening dat inmiddels de basis op het gebied van financieel beheer en de vastgoed- en projectsystemen is gelegd. De interne beheersprocessen zijn goed beschreven. Hierdoor kan nu meer gefocust worden op de kwaliteit van de project- en de vastgoedadministratie. Ook is nog winst door bijvoorbeeld schaalvoordelen te behalen in het proces en door meer efficiëntie in de ICT-processen. De AR maakt bij zijn onderzoeken gebruik van de werkzaamheden van de ADR. Ook de ADR neemt een behoorlijke ontwikkeling op het gebied van financieel beheer waar, zoals de integratie van meerdere systemen in één systeem (HARP). Hierdoor is meer aansluiting op de business van het RVB gerealiseerd.

HARP

Het programma Harmonisatie Applicaties en Rijksvastgoed Processen (HARP) had als doel om tot één geïntegreerd proces- en applicatielandschap voor het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) te komen. Uitgangspunt bij de harmonisatie van het administratieve systeem was dat Oracle EBS, zoals dat werd gebruikt door fusiepartner RGD, het systeem voor het RVB zou worden. De fusieonderdelen RVOB en Dienst Vastgoed Defensie gebruikten SAP. Deze twee systemen zijn volledig uitgefaseerd. Per 1 januari 2021 zijn alle financiële, contract-, project- en inkoopadministraties ondergebracht in Oracle EBS.

De onderlinge relaties binnen de financiële kolom worden als positief en constructief ervaren. Binnen het RVB vindt nauwe samenwerking plaats tussen de verschillende afdelingen bij de totstandkoming en ondersteuning van de financiële functie en de daarbij behorende rapportages. De overlegstructuren en inrichting om de communicatie van deze grote organisatie in goede banen te leiden, zijn hieraan ondersteunend.

Ook de samenwerking tussen het RVB en BZK/FEZ verloopt goed. Er is regelmatig formeel en informeel contact en afstemming over lopende zaken. Wel wordt vanuit BZK/FEZ blijvend aandacht gevraagd om met name op projectniveau scherp te blijven op de financiële risico's. De relatie tussen de ADR en het RVB heeft zich in de afgelopen jaren goed ontwikkeld. Er vindt veel onderlinge afstemming plaats. De ADR en BZK/FEZ hebben weinig onderlinge contactmomenten. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de positie die het RVB heeft als agentschap. De AR heeft voornamelijk contact met de ADR, bijvoorbeeld voor de controle van de jaarrekening. Enkel wanneer de AR aanvullende informatie nodig heeft, vindt er contact plaats met RVB/KAR. Deze samenwerking wordt als positief ervaren.

4.2.3 P&C-cyclus

De Regeling agentschappen⁴⁷ schrijft voor dat een agentschap jaarlijks voor het komende jaar een jaarplan indient. In dit document staan in ieder geval de financiële kaders en de wijze van financiering, van de te leveren prestaties, de rapportageafspraken en de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toegeëld aan de eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer. Voor het RVB specifiek is met betrekking tot de P&C-cyclus in het Eigenaarsconvenant tussen eigenaar en het RVB, opgenomen dat BZK/FEZ tijdig de aanschrijvingen voor het jaarplan aanlevert en de P&C-cyclus zoveel mogelijk aansluit bij het begrotingsproces.

De P&C-cyclus bestaat naast het jaarplan ook uit een tariefindicatie voor het komende jaar en viermaandelijke rapportages (VMR's) over de voortgang van de uitvoering van het jaarplan. Hierbij levert de derde VMR een terugblik over het afgelopen jaar. Zowel het jaarplan als de tarieven worden door de eigenaar vastgesteld, gehoord hebbende het BOR na agendering bij het ICHF en de ICBR.

Jaarlijks wordt ten behoeve van het departementaal jaarverslag van BZK de agentschapsparagraaf (korte versie) van het RVB opgesteld. Deze wordt door BZK/FEZ/Control en Financiën beoordeeld en getoetst aan

⁴⁷ Regeling agentschappen, artikel 13, lid a t/m d

de Rijksbegrotingsvoorschriften.⁴⁸ Daarnaast stelt het RVB een intern financieel jaarverslag/jaarrekening (lange versie) op volgens de Regeling agentschappen waarin het Burgerlijk Wetboek 2 (BW2), titel 9 en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving (RJ) van toepassing zijn. Deze wordt door BZK/FEZ/Control getoetst aan de Regeling agentschappen. Op grond van gemaakte afspraken binnen het ministerie van BZK wordt het intern financieel jaarverslag van het RVB door de ADR gecontroleerd en voorzien van een controleverklaring. Dit proces wordt bewaakt door BZK/FEZ/Begrotingszaken en is sinds de oprichting van het RVB ieder jaar doorlopen.

Opgehaalde beelden

Vrijwel alle geïnterviewden binnen het speelveld van het RVB geven aan dat het niveau van de financiële verantwoording is verbeterd. De informatie wordt inmiddels gewaardeerd als duidelijk en volledig. Dit heeft een positieve invloed gehad op het vertrouwen in de organisatie. De AR ziet graag dat het RVB op het gebied van standaarden en kwaliteit meer gaat denken als een commerciële vastgoedpartij. Daarvoor gelden bijvoorbeeld internationale normen over hoe de taxatieafdeling is gepositioneerd. Een geïnterviewde bij het RVB is echter van mening dat het RVB als overheidsorganisatie een ander soort positie heeft in vergelijking met commerciële partijen. Het RVB voldoet op dit moment aan alle normen, zoals deze op rijksniveau zijn vastgelegd. De internationale normen zijn niet van toepassing op het RVB.

4.2.4 Risicomanagement

Een onderdeel van financieel beheer is in hoeverre op risico's wordt gestuurd en gemitigeerd. Het risicomanagement is op verschillende manieren verankerd binnen het RVB, namelijk door middel van organisatorische maatregelen, procesbeschrijvingen, een risicomatrix, via projectbeheersing in huisvestingsprojecten, als onderdeel van de inrichting van de P&C-cyclus, financieel risicoprofiel, aan de hand van een 'in control statement' en het Auditberaad. Hieronder worden de twee belangrijkste rapportages toegelicht.

P&C-cyclus

Sinds 2016 heeft het RVB een risicoparagraaf in het jaarplan. Hierin worden de risico's die een brede impact kunnen hebben op de organisatie in kaart gebracht, inclusief de daarbij behorende beheersmaatregelen. In de VMR's worden vervolgens de ontwikkelingen rondom deze risico's en beheersing beschreven.

Financieel risicoprofiel

Het RVB maakt in verband met de aard en omvang van de organisatie elk jaar een financieel risicoprofiel. Hierbij wordt inzichtelijk gemaakt welke financiële risico's de organisatie de komende vijf tot zes jaar loopt en of hier voldoende eigen vermogen dan wel een andere vorm van dekking beschikbaar is. Bij het jaarlijks opstellen van het financieel risicoprofiel worden de risico's voor het RVB met een mogelijk effect op het resultaat geïnventariseerd en gekwantificeerd.

Tabel 4.1: Eigen vermogen versus omvang financiële risico's

	2016	2017	2018	2019	2020
Toegestane eigen vermogen	58.992	56.300	55.300	57.000	57.700
Bedrag uit financieel risicoprofiel	63.000	50.000	44.000 + PM	44.000 + PM	45.000 + PM
Verschil +/-	-4.008	6.300	11.300 + PM	13.000 + PM	12.700 + PM

In vrijwel alle jaren konden de risico's ondervangen worden met het eigen vermogen, waarbij de Pro-Memorie-posten staan voor risico's die moeilijk konden worden gekwantificeerd maar wel in beeld werden gehouden.

⁴⁸ Regeling agentschappen, artikel 8, lid 2

Opgehaalde beelden

De geïnterviewden geven aan dat de risicoparagraaf en het financieel risicoprofiel voldoende inzicht geven in de risico's die de organisatie loopt. Wel wordt meegegeven dat de onzekere financiering van het creëren van maatschappelijke meerwaarde extra risico voor het resultaat met zich meebrengt. Deze taken zijn wettelijk opgelegd of vanuit overheidsbeleid ingegeven en zijn niet altijd meegenomen in de tarieven. Mogelijkheden voor het financieren van deze opdrachten uit het eigen vermogen zijn beperkt. Een bestemmingsreserve aan de hand van een opslag op het tarief zou volgens het RVB hiervoor een oplossing kunnen zijn. De ADR heeft daarnaast ook aandacht voor de integriteits- en frauderisico's die de vastgoedmarkt met zich meebrengen. De door het RVB getroffen maatregelen, zoals de positie van de taxatie-afdeling en minder onderhandse verkopen, zijn volgens de ADR toereikend.

4.3 Financiële prestaties

Tabel 4.2: Financiële resultaten RVB 2016 - 2019

(bedragen x € 1.000)	31-12-2016	31-12-2017	31-12-2018	31-12-2019	31-12-2020
Begrote baten c.q. lasten	1.217.314	1.285.538	1.312.800	1.185.175	1.303.755
Gerealiseerde baten	1.325.104	1.197.644	1.267.839	1.235.494	1.319.908
Gerealiseerde lasten	1.247.994	1.143.502	1.256.669	1.221.561	1.288.679
Resultaat	77.110	54.142	11.170	13.933	31.188
Resultaat als % van de gerealiseerde baten	5,8%	4,5%	0,9%	1,1%	2,4%
Totaal EV	136.092	89.803	66.487	70.894	88.874
Maximaal toegestaan EV	56.300	55.300	57.000	57.700	59.930
Affromen	79.792	34.503	9.487	13.194	28.944

Het RVB heeft sinds de oprichting ieder jaar een positief resultaat gerealiseerd. Volgens de jaarrekeningen van het RVB is het terugkerend positieve resultaat grotendeels het gevolg van incidentele meevallers, zoals vrijval van voorzieningen en incidentele verkopen. Te zien is dat de omvang van het resultaat in 2018 en 2019 terugloopt. De verklaring voor deze afname in omvang is dat de opbrengsten uit verkopen minder worden, doordat veel overtollig vastgoed van het Rijk inmiddels is verkocht. Tevens is het een gevolg van de nieuwe afspraken in het specialty-stelsel, waarbij verkoopresultaten op deze portefeuille sinds 2016 ten gunste van SPC's komen en niet meer bij het RVB. Het positieve resultaat in 2020 is het gevolg van een positief verkoopresultaat en een terugneming van een waardeverminderingverlies.

Kader Overname Rijksvastgoed

Conform het Kader Overname Rijksvastgoed (KORV) heeft het RVB de verplichting al het overtollig vastgoed over te nemen van de ministeries tegen directe betaling van 54%⁴⁹ van de taxatiewaarde op het moment van overname door het RVB. Het (mogelijke) restant volgt na levering. Het uitgangspunt is om de winst op basis van 50/50 te verdelen. Vanaf 1 januari 2019 is hier wel een maximale financiële grens aangewezen die resultaatdeling voor het RVB beperkt. Deze grens is gesteld op 50% van getaxeerde waarde. Als het verkoopresultaat binnen dit percentage valt wordt het op 50/50 basis verdeeld tussen afstotende dienst en het RVB. Als het verkoopresultaat echter méér bedraagt dan 50% van de getaxeerde waarde komt het deel dat boven de grens valt volledig ten gunste van de afstotende dienst. Het RVB kan per object dus altijd maar maximaal 25% van de getaxeerde waarde aan resultaat behalen. Het RVB blijft daarnaast risicodragers voor het deel van het verkoopresultaat lager dan 54% van de getaxeerde waarde. Hiermee behoudt het RVB de geogde prikkel om een doelmatige verkoop te realiseren.

Het meerjarig realiseren van een positief resultaat heeft een oprijvende werking op de hoogte van het eigen vermogen. Het eigen vermogen is bedoeld als buffer voor onvoorziene negatieve resultaten. De Regeling agentschappen⁵⁰ schrijft voor dat het eigen vermogen een maximale hoogte mag hebben van 5% van gemiddelde jaaromzet, berekend over de laatste drie jaar. Overschrijdingen dienen uitgekeerd te worden aan het moederdepartement. Anderzijds dient bij een negatief eigen vermogen het moederdepartement het tekort aan te vullen. In de afgelopen vier jaar heeft het RVB telkens een positief resultaat behaald waardoor de maximale omvang van het eigen vermogen van 5% van de gemiddelde jaaromzet werd overschreden. Dat heeft geleid tot een jaarlijkse afroaming van het surplus naar de eigenaar, in dit geval het ministerie van BZK.

Opgehaalde beelden

Alle geïnterviewden in de financiële kolom vinden dat het RVB voldoende presteert om de continuïteit van de organisatie te waarborgen.

4.4 Baten-latenstelsel

Het RVB maakt gebruik van het baten-lastenstelsel. Conform de Regeling agentschappen dient een agentschap zich te houden aan het volgende:

- Een agentschap dient een verwachte omzet of verwachte ontvangsten van meer dan € 50 miljoen op jaarbasis te realiseren;⁵¹
- In het geval van een baten-lastendienst dienen de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar tenminste 5% van de totale lasten te bedragen, berekend over een periode van de laatste drie jaar.⁵²

Daarnaast biedt een baten-lastendienst de volgende mogelijkheden ten opzichte van het kas-verplichtingenstelsel:⁵³

- Betere investeringsbeslissingen, omdat de totale kosten over de gehele looptijd van de investering worden meegenomen (life cycle costing);
- Gebruikmaking van een leenfaciliteit;
- Inzicht in de bezittingen en schulden van de organisatie;
- Dat kosten en opbrengsten kunnen worden toegerekend aan de periode waarin het verbruik van de goederen en diensten plaatsvindt;
- Het kunnen relateren van prestaties aan kosten, met name wanneer er gewerkt wordt met getarifeerde dienstverlening.

⁴⁹ De prijs voor overname komt tot stand door de getaxeerde waarde te verminderen met de public discount van 10%, en deze vervolgens te vermenigvuldigen met 60%. Dit bedrag, in feite 54% van de taxatiewaarde, is de overnamesom.

⁵⁰ Regeling agentschappen, artikel 27, lid 4c

⁵¹ Regeling agentschappen, artikel 4, lid 1 a

⁵² Regeling agentschappen, artikel 5

⁵³ Rapport Algemene Rekenkamer: "Rapportage Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid: Baten en lasten geherwaardeerd" d.d. maart 2017.

Tabel 4.3: Omzet, afschrijvingskosten en investeringen

(bedragen x 1.000)	31-12-2016	31-12-2017	31-12-2018	31-12-2019	31-12-2020
Totale baten	1.325.104	1.197.644	1.267.839	1.235.494	1.319.908
Totale lasten	1.247.994	1.143.502	1.256.669	1.221.561	1.288.679
waarvan afschrijvingskosten	261.744	294.014	303.553	311.082	326.081
% afschrijvingskosten	21%	24%	23%	25%	24%
Totaal investering	322.447	397.059	669.286	582.919	730.307
Totaal desinvestering	47.340	30.482	88.767	17.535	19.204
Beroep leenfaciliteit	319.714	397.261	379.015	577.429	736.222

Het RVB voldoet aan de minimale eisen voor wat betreft de € 50 miljoen aan omzet per jaar en de norm van gemiddelde afschrijvingskosten van tenminste 5% ten opzichte van de totale lasten.

Investerings en gebruik leenfaciliteit

Het RVB investeert in grond, gebouwen, (bedrijfs)installaties en inventarissen, maar doet ook groot onderhoud. Deze worden gewaardeerd onder materiële vaste activa tegen verkrijgings- of vervaardigingsprijs, verminderd met cumulatieve afschrijvingen en indien van toepassing met bijzondere waardeverminderingen.

De investeringen worden gefinancierd aan de hand van leningen bij het ministerie van Financiën.

Kosten, prestaties en opbrengsten

Het baten-lastenstelsel heeft als voordeel dat de kosten en opbrengsten uiteindelijk worden toegerekend aan de periode waarin het verbruik van de goederen en diensten plaatsvindt. Dit biedt de mogelijkheid om tarieven stabiel te houden. Je kunt immers grote investeringen uitsmeren over 50 jaar daardoor hoeven departementen geen grote kasschuiven te doen. Daarnaast biedt het stelsel aan het RVB ook inzicht in (vlottende) activa en passiva. In hoofdstuk 5 wordt hier verder op in gegaan.

Opgehaalde beelden

De geïnterviewden geven aan dat het RVB in voldoende mate gebruikmaakt van het baten-lastenstelsel. Het RVB maakt als organisatie veel gebruik van investeringen en de leenfaciliteit. Daarnaast verhoogt het stelsel het bewustzijn met betrekking tot de kosten en productiviteit, wat sturing hierop mogelijk maakt. Ook de 5%-norm voor het eigen vermogen blijft relevant voor het RVB.

4.5 Uitzonderingen Regeling agentschappen

Het ministerie van Financiën heeft het RVB een aantal uitzonderingen met betrekking tot de Regeling agentschappen toegekend. Deze uitzonderingen zijn bij de oprichting van het agentschap overgenomen van de fusieorganisaties en zijn bij de herziening van de Regeling agentschappen in 2018 in stand gebleven. Een uitgebreid totaaloverzicht van de uitzonderingen is opgenomen in bijlage 2.

De uitzonderingen zijn van toepassing op het gebruik van de leenfaciliteit en aanvullende rapportageverplichtingen. Het RVB maakt gebruik van de uitzonderingen met betrekking tot de leenfaciliteit en het opstellen van de interne jaarrekening (lange versie jaarrekening) en de agentschapsparaagraaf (korte versie jaarrekening).

In tabel 4.3 is terug te zien dat in de jaren 2017 en 2020 meer wordt geleend, dan daadwerkelijk wordt geïnvesteerd. Dit is te verklaren doordat het RVB ook mag lenen voor aanvullende kosten bovenop de te activeren investering. Deze kosten zijn vaak gekoppeld aan de hoogte van de investering en dus tendensen op de vastgoedmarkt. Financiering via het tarief zou hierdoor tot schommelingen en onzekerheden in het tarief kunnen leiden.

Een andere uitzondering betreft het vermelden van een DBFMO-contract als Financial Lease op de balans. De Regeling agentschappen schrijft voor dat langlopende leningen alleen kunnen worden verstrekt via het ministerie van Financiën. Een DBFMO-contract kan echter in sommige gevallen een doelmatige optie zijn.

Opgehaalde beelden

Het contact tussen het ministerie van BZK, ministerie van Financiën en het RVB verloopt goed. Financiën geeft te kennen goed op de hoogte te worden gehouden van de ontwikkelingen. Vragen worden via de contactpersonen één op één beantwoord. Verder lopen BZK en Financiën de uitzonderingen langs om te onderzoeken of zij nog van toepassing zijn en effectief worden bevonden. In de praktijk komt dit neer op eens in de drie à vier jaar, op het moment dat een andere uitvoeringsorganisatie gebruik wil maken van uitzonderingen op de Regeling agentschappen. Het RVB wordt hierbij als voorbeeld gebruikt.

4.6 Conclusies

Op de vraag “Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd?” kan worden geconcludeerd dat de financiële functie en het financieel beheer voldoende gewaarborgd zijn. Zowel het RVB als de ADR zijn van mening dat inmiddels de basis voor het financieel beheer en de vastgoeden projectsystemen is gelegd. Dit geldt na een aanloopfase van enkele jaren ook voor het financieel beheer en de financiële functie. Sinds de fusie heeft het RVB stappen gezet om deze te verbeteren. De interne beheersprocessen zijn adequaat beschreven.

Hierdoor kan nu meer gefocust worden op de kwaliteit van de project- en de vastgoedadministratie. Het RVB is voornemens deze doorontwikkeling in de komende jaren op te pakken. Ook de financiële verantwoording wordt door de geïnterviewden positief gewaardeerd, wat het vertrouwen in het RVB heeft vergroot. De ADR heeft in de afgelopen jaren de jaarrekening voorzien van een goedkeurende controleverklaring. Hiermee voldoet het RVB aan de twee voorwaarden zoals beschreven in artikel 4, lid 1, c en artikel 12, d in de Regeling agentschappen.

Het RVB presenteert meerjarig een positief resultaat. Ook beschikt het RVB over voldoende eigen vermogen om onvoorziene negatieve resultaten op te vangen. Beide zijn een indicatie dat op financieel gebied het RVB zodanig presteert dat de continuïteit van de organisatie voldoende is gewaarborgd.

Ook aan de voorwaarden met betrekking tot het baten-lastenstelsel zoals vermeld in artikel 4, lid 1a en artikel 5 in de Regeling agentschappen en de groenlichtbrief wordt door het RVB voldaan. De agentschappen kunnen daarnaast het baten-lastenstelsel als hulpmiddel gebruiken voor een meer doelmatige uitvoering van beleid. Zo kan beter gestuurd worden door meer inzicht in hoeveelheid, kwaliteit en kostprijs. Daarnaast is het mogelijk om met het stelsel bij te dragen aan een meer zakelijke sturing op het resultaat en een toename van het kostenbewustzijn. De geïnterviewden geven aan dat het RVB in voldoende mate gebruik maakt van het baten-lastenstelsel ten opzichte van het kas-verplichtingenstelsel. Door gebruik te maken van een balans worden meerjarige uitgaven, zoals bijvoorbeeld voor investeringen en groot onderhoud, inzichtelijk gemaakt. Daarnaast verhoogt het baten-lastenstelsel het bewustzijn met betrekking tot de kosten en productiviteit, wat sturing hierop mogelijk maakt. Daarnaast draagt het baten-laststelsel bij aan stabiele tarieven. Een omschakeling naar een kas-verplichtingenstelsel wordt daarom als ondoelmatig beschouwd.

In de onderzochte periode zijn tevens de aandachtspunten vanuit de groenlichtbrief opgepakt. De kasstroomrisico's zijn verwerkt in het financieel risicoprofiel, de cruciale functies zoals treasury en kostprijsmodel zijn inmiddels breder belegd en ook Oracle is sinds 2021 in gebruik genomen.

Tot slot maakt het RVB op dit moment gebruik van de bestaande uitzonderingsmogelijkheden. Deze zijn op het moment van het schrijven van het rapport nog toereikend en dragen bij aan het effectief functioneren van het RVB. Op natuurlijke momenten wordt de bijdrage van deze uitzonderingen geëvalueerd door het ministerie van Financiën.

5. Bekostiging, tarief en kostprijsmodel

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vraag "Hoe is de bekostiging van het RVB vormgegeven en op welke manier is het tarief opgebouwd?" beantwoord. Om antwoord te kunnen geven op deze hoofdvraag zijn vijf deelvragen geformuleerd:

- a) Is de wijze van bekostiging in overeenstemming met de vereisten van de regeling agentschappen?
- b) In hoeverre draagt de bekostiging van het RVB bij aan een doelmatige werkwijze van het RVB? Welke risico's loopt het RVB hierbij? Welke risico's lopen de opdrachtgevers/gebruikers/afnemers?
- c) Hoe zijn de tarieven voor de diverse productgroepen opgebouwd en is dit voor afnemers transparant? Op welke wijze worden de opdrachtgevers/gebruikers/afnemers hierbij betrokken?
- d) In hoeverre is de kostprijs kostendekkend?
- e) Hoe werkt dit in de praktijk (proces, transparantie tarief, kostenontwikkeling)?

Paragraaf 5.2 start met het benoemen van de kaders rondom bekostiging. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 ingegaan op het proces rondom bekostiging, hoe het kostprijsmodel en de tarieven zijn opgebouwd en welke risico's dit met zich meebrengt voor de verschillende spelers binnen het sturingsmodel (driehoek). In de vierde paragraaf wordt de kostendekkendheid per product gezien, alsook de kostendekkendheid voor het apparaat. Tot slot zal in paragraaf 5.5 bekeken worden hoe de bekostiging verloopt bij het invoeren van nieuw beleid.

5.2 Kaders bekostiging

Regeling agentschappen

De kerngedachte van het resultaatgericht sturingsmodel is dat vooraf tussen de beleidsmatige opdrachtgever(s) en het uitvoerende agentschap afspraken worden gemaakt over prestaties, prijs, kwaliteit, kosten, wijze van escalatie en het dragen van risico's. De Regeling agentschappen schrijft voor dat agentschappen in relatie tot bekostiging:

- Een verband moeten kunnen leggen tussen uitgaven, kosten en prestaties (artikel 4.1.d⁵⁴);
- Dit wordt opgenomen in het jaarplan (artikel 13.b⁵⁵) en
- De bedragen worden bepaald op basis van afspraken met opdrachtgevers over hoeveel, kwaliteit en prijsafspraken. Hiermee zijn de te ontvangen bijdragen gekoppeld aan prestaties (artikel 14⁵⁶).

Kosten- en resultaatbewustzijn zijn essentieel, aangezien agentschappen geacht worden een relatie te leggen tussen de input (het budget) en de output (het resultaat). Dit betekent dat het agentschap te allen tijde goed inzicht moet hebben in de kosten, zoals directe en indirecte kosten, vaste en variabele kosten. Alleen dan is het voor het agentschap mogelijk om op kosten te sturen.

⁵⁴ Artikel 4.1d. Toekomstig agentschap voldoet aan de instellingsvoorwaarden, inhoudende dat: (d) een zodanig verband kan leggen tussen uitgaven, kosten en prestaties, dat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is.

⁵⁵ Artikel 13b. In jaarplan neemt de opdrachtnemer voor het komende jaar een overzicht op van in ieder geval de te leveren prestaties op hoofdlijnen en de daarbij behorende wijze van bekostiging.

⁵⁶ Artikel 14. Bekostiging: Agentschappen ontvangen bijdragen voor de door hen geleverde producten en diensten. Deze bijdragen worden bepaald op basis van de met de opdrachtgever(s) van het agentschap gemaakte hoeveelheids-, kwaliteits- en prijsafspraken. Hiermee zijn de te ontvangen bijdragen gekoppeld aan prestaties.

Instellingsvoorwaarden/groenlichtbrief

Bij de instellingsvoorwaarden van het RVB heeft het ministerie van Financiën één voorwaarde ten aanzien van het kostprijsmodel gesteld, namelijk dat het RVB geen risico-opslag mag opnemen in de kostprijs en het tarief. Dit vloeit voort uit de Regeling agentschappen, waarin staat dat een zodanig verband tussen uitgaven en prestaties te leggen moet zijn, dat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is. Een risico-opslag vertroebelt dit verband.

Naast voorwaarden heeft het ministerie van Financiën ook een aantal aanbevelingen ten aanzien van bekostiging geformuleerd voor het toekomstig functioneren van het RVB. Zie hieronder de drie aanbevelingen uit de brief geciteerd:

- “Leg het kostprijsmodel in één document vast voor alle producten van het RVB. Laat de eigenaar(sondersteuning) dit (eventueel extern) valideren en gebruik dit voor de jaarlijkse vaststelling van de tarieven door de eigenaar. Verwerk hierin ook de aanpassing als gevolg van het oordeel van FEZ.”
 - “Leg in de convenanten de bottum-up aanpak van het kostprijsmodel voor de tariefopbouw vast aanvullend op het nog te sluiten Financieel Kader.”
 - “Hoewel de eigenaar als voornaamste partij het kostprijsmodel van het RVB valideert, raad ik aan om alle actoren (kaderstellers, gebruikers en opdrachtgevers van het RVB) mee te nemen bij de uitleg van het kostprijsmodel en specifiek bij de kostendragers die een sterke samenhang kennen met tariefseffecten.”
- Hoe het RVB hier invulling aan heeft gegeven, wordt weergegeven in de hiernavolgende paragrafen.

5.3 Kostprijsmodel en tarieven

5.3.1 *Totstandkoming proces tarieven*

Sinds 2019 geeft het RVB ieder jaar in september per brief zijn indicatieve tarieven af aan de BOR-leden. Dit om vertegenwoordigers in het BOR de gelegenheid te geven om hun achterban actief en tijdig te informeren over de tariefontwikkeling aankomend jaar. Aan het einde van het jaar wordt door het RVB vervolgens de definitieve tarievennota opgesteld. Deze tarievennota wordt als eerst besproken in de ICHF. De ICHF adviseert het ICBR, die vervolgens adviseert aan het BOR. Er vindt overleg plaats met Defensie voordat besluitvorming in het BOR plaatsvindt. In het opdrachtgeversconvenant tussen Defensie en het RVB is namelijk afgesproken dat de SG Defensie goedkeuring moet verlenen indien de tarieven worden gewijzigd. De eigenaar stelt tot slot de tarieven en de normatieve componenten⁵⁷ vast, gehoord hebbende het BOR. Door het RVB wordt in deze periode ook een extra ICHF georganiseerd in het teken van de tarieven, ook wel de tarievenspecial genoemd. Hierin probeert het RVB zo transparant mogelijk toe te lichten wat de wijzigingen zijn ten opzichte van het voorgaande jaar en de daarbij behorende oorzaken. Door middel van dit proces streeft het RVB ernaar om alle actoren mee te nemen in de uitleg van de tariefswijzigingen.

Opgehaalde beelden

De opdrachtgevers en afnemers, die plaatsnemen in het BOR, geven aan dat de tarieven momenteel navolgbaar zijn en transparant worden uitgelegd. Dit gebeurt in de verschillende voorportalen van het BOR. Afnemers die echter niet vertegenwoordigd zijn in het BOR geven aan geen duidelijk beeld te hebben bij wat er in de tarieven of gebruiksvergoeding zit. Het RVB heeft de afgelopen jaren stappen gezet in de transparantie van de tarieven voor de BOR-leden. Hierbij wordt in de interviews als voorbeeld gegeven de extra tarievenspecial. Dit heeft het vertrouwen in de organisatie verhoogd. Ook het RVB ervaart deze tarievenspecial als wenselijk, omdat de gevoerde discussies stimuleren tot het maken van doelmatiger keuzes.

Binnen de verschillende stelsels wordt onvoldoende inhoudelijke inspraak op het tarief ervaren. Hoewel de opdrachtgevers en afnemers via het proces in de ICHF, ICBR en BOR wel op de hoogte worden gebracht van de ontwikkelingen binnen de tarieven, leeft het beeld dat zij geen invloed hebben op de hoogte van de tarieven en de normatieve componenten. Het RVB licht de mutaties toe, maar men ervaart dat er verder geen discussie mogelijk is. Dit terwijl zij af en toe wel vraagtekens zetten bij de hoogte van de mutaties.

⁵⁷ De normatieve componenten zijn: apparaat, onderhoud, heffingen, energie, wederoplevering en leegstand. De hiervoor gemaakte kosten worden vertaald naar een opslag per m² in het tarief.

Het RVB merkt op dat de discussies over de tarieven maar beperkt zijn, terwijl de discussies die er wel over gevoerd worden hen op scherp zetten en helpen in het maken van doelmatiger keuzes.

De afnemers uit het kantorenstelsel geven aan dat het moment van opstellen en vaststellen van de tarieven verbeterd kan worden, zodat dit beter aansluit bij de begrotingscyclus. Hierin zijn door het RVB al stappen gezet, doordat zij sinds 2019 jaarlijks in september de indicatieve tarieven presenteren. De ervaring leert dat de definitieve tarieven niet veel meer afwijken van de eerder afgegeven indicatieve tarieven.

5.3.2 *Kostprijsmodel*

De kostprijs van een product of dienst bestaat uit de totale (financiële) kosten die gemaakt worden voor het produceren of leveren van het product of dienst. Vanuit deze kostprijs kan het tarief worden bepaald. Het tarief is de prijs die men uiteindelijk voor het product of dienst betaalt. Het RVB probeert hierbij geen voordeel te halen en het tarief aan te laten sluiten bij de kostprijs. Het RVB heeft bij zijn agentschapsaanvraag een kostprijsmodel aangeleverd voor al zijn producten. Het kostprijsmodel is bottom-up opgebouwd vanuit het kostenperspectief. Vanuit dit kostprijsmodel is de kostprijs, ofwel tarief bepaald.

Het kostprijsmodel is toentertijd door zowel de ADR als BZK en FEZ gevalideerd. De afspraken omtrent de tariefopbouw, op basis van het kostprijsmodel, zijn voor het rijkshuisvestingsstelsel (kantoren en specialities) vastgelegd in een convenant met de kadersteller. Voor Defensie zijn deze afspraken met betrekking tot het kostprijsmodel en de daaruit voortvloeiende tarieven ook opgenomen in een convenant, namelijk het opdrachtgeversconvenant Defensie - RVB.

5.3.2.1 *Apparaat*

In het kostprijsmodel worden de indirecte kosten, zoals apparaat, door middel van een verdeelsleutel toegekend aan verschillende producten. In bijlage 3 is uitgelegd hoe gekomen wordt tot een RVB-uurtarief. Het RVB hanteert verschillende uurtarieven per schaal (tussen schaal 7 en 14).

Naast het RVB-tarief hanteert het RVB ook een specifiek uurtarief voor Defensie, het Defensie-uurtarief. Bij de start van het RVB hechtte Defensie aan een continuering van de tarieven. Defensie wilde ongewenste stijgingen van de tarieven voorkomen. Om ongewenste stijgingen van de tarieven te voorkomen is in het opdrachtgeversconvenant tussen het RVB en Defensie opgenomen dat goedkeuring van SG Defensie noodzakelijk is (Artikel 10, lid 2). Het RVB kan niet zonder instemming van Defensie de tarieven wijzigen. De afgelopen jaren zijn de RVB-tarieven vastgesteld door de eigenaar, met ook elk jaar instemming van de SG Defensie. Het RVB-uurtarief en Defensie-uurtarief zijn de afgelopen jaren dichterbij elkaar toegegroeid.

5.3.3 *Tarieven*

De opbouw van de tarieven voor de producten van het RVB is te vinden in de product- en dienstencatalogus (PDC), zie bijlage 4. Het gaat om de producten ingebruikgeving, instandhouden, projectrealisatie, verkoop, expertise en advies en overig. Bij de producten ingebruikgeving, instandhouding en projectrealisatie wordt daarin ook nog onderscheid gemaakt tussen het kantorenstelsel, (bijzondere)specialty-stelsel en het Defensiestelsel.

5.3.3.1 *Kantoren en (bijzondere) specialities*

Voor kantoren worden de producten instandhouden, ingebruikgeving en projectrealisatie verwerkt in een vijfjaarsgemiddeld kantoortarief zoals vastgelegd in het "Vaststellingsbesluit rijkshuisvestingsstelsel kantoren".⁵⁸ Het tarief bestaat enerzijds uit een inschatting van de werkelijke kosten op basis van vijf jaar en anderzijds uit normatieve componenten⁵⁹ (een opslag per m² BVO). Deze normatieve componenten zijn: apparaat, onderhoud, heffingen, energie en wederoplevering en leegstand (facilitair en IDV-P⁶⁰). Binnen het kantorentarief wordt onderscheid gemaakt in drie regio's, namelijk: Den Haag, Randstad en overig Nederland.

⁵⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038279/2016-07-16>

⁵⁹ De hoogte van de opslag is gebaseerd op de kosten zoals deze in het kostprijsmodel toentertijd zijn opgenomen.

⁶⁰ ICT-Dienstverlener Pand

Voor (bijzondere)specialties worden de producten instandhouden, ingebruikgeving en projectrealisatie verwerkt in een complexprijs. Deze complexprijs bestaat enerzijds uit objectgebonden werkelijke kosten, en anderzijds uit de normatieve componenten apparaat, onderhoud en heffingen. Enkel bij het museale stelsel binnen de bijzondere specialties bestaat een risico-opslag. Bij het museale stelsel wordt geen onderhoudsopslag gehanteerd, omdat sinds 2017 de rijksgesubsidieerde musea zelf verantwoordelijk zijn voor het onderhoud en instandhouding van hun huisvesting.

Onder de werkelijke kosten (al dan niet gebaseerd op een vijfjaarsgemiddelde) vallen rente en afschrijvingen, DBFMO, markthuren en kleine en niet activeerbare investeringen. Bij het (bijzondere) specialty-stelsel leiden nieuwe investeringen in een complex per opleverdatum tot een verhoging in diezelfde complexprijs, wat betekent dat de juiste kosten worden doorgerekend. De hoogte van het effect op de complexprijs is afhankelijk van de investering die gedaan wordt. Bij nieuwe investeringen in het kantorenstelsel wordt dit verrekend over alle gebruikers en een gemiddelde van vijf jaar en hierdoor minder voelbaar. Hierbij moet één kanttekening worden geplaatst. Een geraamd hoog investeringsvolume leidt ceteris paribus tot een hoger tarief, maar er vindt geen nacalculatie plaats wanneer de investeringsvolumes lager uitvallen.

De normatieve componenten zijn hierboven al benoemd. De opslagen op basis van normatieve componenten worden jaarlijks aangepast aan de prijsstijging. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de bouwkostenstijging index (BDB) of de consumentenprijs index (CPI). Het risico bij het gebruik van een opslag is dat de opslagen niet voldoende zijn om de werkelijke kosten te financieren. Dit kan leiden tot een verlies op het resultaat van het RVB. Echter, dit werkt ook vice versa. Op het moment van schrijven is het RVB bezig met een zero-based onderbouwing⁶¹ van deze normatieve componenten. De resultaten hiervan zullen achtereenvolgens in het ICHF en het BOR gepresenteerd worden. Ook zal het RVB, indien benodigd, een voorstel doen tot aanpassing van de opslagen van de normatieve componenten en kan de eigenaar deze aangepaste opslagen voor de normatieve componenten voorstellen.

Kantoren

Risico's bij kantoor/regiotarief

In het kantoor tarief zit formeel geen risico-opslag, wat betekent dat de volgende (vastgoed)risico's vallen bij het RVB: leegstandsrisico's, instandhouding (vervangingsinvesteringen eigenaarszaken), projectrisico's, renterisico's, RTB (Regeling Taakverdeling Beheer)-wijziging, kosten voor energie en boekwaarderisico's. Indien de kosten, vallend onder de normatieve componenten, hoger uitvallen dan de dekking vanuit het normtarief dan valt dit risico dus bij het RVB.

Opgehaalde beelden

Het vijfjaarsgemiddelde bij het kantorenstelsel heeft een stabiliserend effect en wordt door de eigenaar, opdrachtgevers en afnemers over het algemeen als positief ervaren. Wel worden er vragen gesteld over de tariefstructuur en dan met name over het principe van een gemiddelde van vijf jaar. Het RVB geeft aan dat er afgestapt kan worden van het vijfjaarsgemiddelde indien er een risico-opslag in de tarieven mag worden gehanteerd. Nu worden de 'overschotten' van het vijfjaarsgemiddelde als een soort risico-opslag gehanteerd, aldus het RVB. Door de centrale opdrachtgever uit het kantorenstelsel wordt aangegeven dat het lastig een verband te leggen valt tussen de uitgaven, kosten en prestaties. Dit wordt veroorzaakt doordat het voor hen als centraal opdrachtgever niet inzichtelijk is welke investeringen wel of niet zijn meegenomen in de tarieven.⁶² In de praktijk worden deze keuzes gemaakt door DGGO als kadersteller en budgethouder in het kantorenstelsel, en niet bij de verkozen centraal opdrachtgever.

⁶¹ Een zero based houdt in dat er opnieuw een bottom-up analyse wordt gemaakt vanuit kostenperspectief aangaande de normatieve componenten (onderhoud, apparaat, heffingen, energie). Op basis hiervan wordt beoordeeld of de huidige opslag nog kostendekkend is.

⁶² Binnen het kantorenstelsel is een centraal opdrachtgever aangewezen die de afnemers vertegenwoordigt, toezicht houdt op de kwaliteit en kosten voor de dienstverlening, de dienstverleningsafspraken vaststelt. DGGO is binnen het kantorenstelsel budgethouder.

(Bijzondere) Specialty-stelsel

Risico's:

In de complexprijs is geen risico-opslag aanwezig (met uitzondering van het museale stelsel). De risico's zijn verdeeld over de opdrachtgevers en het RVB zelf. Bij de opdrachtgevers/afnemers liggen de volgende risico's: eindwaarde- en leegstandrisico's, afstootrisico's, rente- en projectrisico's. Bij het RVB liggen de vastgoedrisico's, zoals asbest, bodemverontreiniging en calamiteiten. Ook hierbij geldt dat indien de kosten vallend onder de normatieve componenten hoger uitvallen dan de dekking vanuit het normtarief, het risico bij het RVB ligt.

Opgehaalde beelden

In het (bijzondere) specialty-stelsel vragen de opdrachtgevers zich af waar de prikkel ligt voor het RVB om het zo efficiënt en effectief mogelijk uit te voeren. Dit vanwege het feit dat de risico's en overschrijdingen voornamelijk bij de opdrachtgevers liggen.

Uit de interviews blijkt dat per project (projectrealisatie) er een PID (Project Initiatie Document) wordt opgesteld waarin de aspecten tijd, geld en kwaliteit zijn opgenomen en waar beide partijen akkoord moeten gaan. Wat in de praktijk vaak voorkomt is dat een van de aspecten door de tijd heen verandert, waardoor er een mismatch ontstaat in verwachtingen tussen de opdrachtgever en het RVB. De opdrachtgever houdt vast aan de afgesproken kwaliteit, tijd en budget van het PID, terwijl het RVB bij elke wijziging de aspecten uit het PID mee verandert. Deze veranderingen worden enerzijds veroorzaakt door nieuwe eisen vanuit de opdrachtgever en anderzijds door verkeerde of verouderde ramingen vanuit het RVB. Ook komt het voor dat het aspect geld verandert door exogene marktfactoren, zoals prijsstijgingen. RVB geeft aan dat in het huidige ramingsproces vaak bewust wordt gekozen om marktontwikkelingen slechts beperkt mee te nemen. Het RVB stelt voor om naar een prijsbandbreedte te gaan in plaats van het ramen van een concrete prijs op voorhand.

Hoewel er afspraken in een PID worden gemaakt over tijd, geld en kwaliteit ervaren sommige opdrachtgevers het als lastig om een verband te leggen tussen de uitgaven, kosten en prestaties. Dit vanwege het feit dat tijdens een project vaak een van deze aspecten uit het PID verandert en het RVB dit niet met de opdrachtgevers expliciet communiceert (zie alinea hierboven).

5.3.3.2 Defensie

De producten die Defensie afneemt van het RVB zijn ingebruikgeving, instandhouden, projectrealisatie en expertise en advies. Net als bij het kantoren- en (bijzondere) specialty-stelsel is de opbouw van de tarieven voor Defensie vastgelegd in de PDC (zie bijlage 4). In het kort:

Ingebruikgeving: het tarief verschilt per ingebruikgeving;

- Instandhouden: Programmagelden en apparaatsgelden worden vastgesteld op basis van de Jaaropdracht⁶³;
- Projectrealisatie: de dienst (apparaat) wordt geleverd tegen een vaste prijs op basis van voorcalculatie, ook wel een sjabloon genoemd (prijs x tarief)⁶⁴. De programmagelden worden op basis van werkelijke realisatie verrekend;
- Expertise en advies: Tarief op basis van werkelijke kosten (p*q) met de geldende uurtarieven voor Defensie.

Ten aanzien van het product projectrealisatie wordt er een PID opgesteld waarin afspraken tussen het RVB en Defensie zijn gemaakt over tijd, geld en kwaliteit. De programmagelden vanuit de dienstverlening van het RVB naar Defensie verlopen niet via het resultaat van het RVB, en wordt daarmee niet verantwoord op de begroting van het RVB.

⁶³ In de jaaropdracht wordt door RVB en Defensie bezien welke instandhoudingsproductie kan worden gerealiseerd binnen de door Defensie beschikbaar gestelde financiële middelen. Indien er aanpassingen tussentijds worden aangebracht, worden deze schriftelijk vastgelegd (Opdrachtgeversconvenant Defensie).

⁶⁴ Sinds 2019 is een nieuw regime wat betreft berekening apparaatskosten. Voor 2019 ging dit via een honorarium op basis van fase afrekening. Vanaf 2019 is dit gewijzigd in het maken van een sjabloon vooraf afgestemd met Defensie. Met het sjabloon wordt aan de hand van een aantal specifieke projectkenmerken een standaardberekening van het totaal aantal benodigde uren voor een project berekend. Daarnaast zijn maatwerk berekeningen mogelijk als sprake is van specifieke situaties. Het sjabloon geldt als voorcalculatie. Afhankelijk van het soort project vindt verrekening op basis van vaste som of op basis van werkelijke kosten plaats.

Risico's:

Aangezien de programmagelden niet via het resultaat RVB gaan, loopt het RVB hier geen risico op. De apparaatsgelden lopen wel via het RVB en is daarom een risico voor het RVB indien dekking niet gelijk staat aan de werkelijke kosten. Dekking hierin zijn de uurtarieven en het sinds 2019 ingestelde sjabloon⁶⁵. Als het sjabloon niet aansluit op de gemaakte uren van het RVB kan het RVB hier negatieve resultaten op behalen, andersom geldt echter ook.

Opgehaalde beelden

Uit de interviews blijkt dat Defensie de uurtarieven van het RVB als (te) hoog ervaart. Om die reden ziet Defensie graag dat er een benchmark wordt uitgevoerd. In 2021 hebben Defensie en het RVB afgesproken om de mogelijkheid tot het uitvoeren van een benchmark te verkennen. Defensie heeft daarnaast weinig zicht op de urenrekening van het RVB bij de Jaaropdracht. De indruk bestaat dat het RVB relatief veel uren besteedt aan een project in vergelijking met hoe de markt presteert.

Defensie ervaart dat de dienstverlening van het RVB meer gericht is op kwaliteit dan op geld en tijd. Alhoewel alle drie de aspecten van de uitvoering in de Jaaropdracht of PID zijn opgenomen, ervaart Defensie dat regelmatig de afspraken over tijd en geld worden overschreden. Net zoals bij het (bijzondere) specialty-stelsel ervaart het RVB hier ook dat de afspraken rondom deze aspecten tijdens de uitvoering wijzigen. De opdrachtgever, in dit geval Defensie, houdt zich vast aan de afgesproken aspecten tijd en geld vanuit de Jaaropdracht en/of PID, terwijl het RVB bij elke scopewijziging van de vraag (nieuwe eisen vanuit opdrachtgever) deze aspecten mee verandert. Ook komt het voor dat het aspect geld verandert door exogene marktfactoren, zoals prijsstijgingen. Het RVB geeft aan dat in het huidige ramingsproces vaak bewust wordt gekozen om marktontwikkelingen slechts beperkt mee te nemen.

5.3.3.3 Overige producten

Externe ingebruikgeving

Het RVB draagt zorg voor het verhuren of op andere wijze in gebruik geven van Rijksvastgoed aan partijen buiten de rijksoverheid. Het RVB geeft eigen vastgoed of vastgoed van andere rijksdiensten (materieel beheerders) tijdelijk in gebruik aan derden (particulieren of bedrijven). De prijs per ingebruikgeving verschilt. De opbrengsten komen rechtstreeks ten goede aan het opdrachtgevende departement.

Verkoop

Onder verkopen gaat het over verkoop van vastgoed en verkoop van grondstoffen (bodemmaterialen). Bij de verkoop van vastgoed gaat het enerzijds via het Kader Overname Rijksvastgoed (KORV) en anderzijds via de middelenafspraken. Bij verkopen die nog verlopen via de middelenafspraken ontvangt de materieel beheerder de bruto verkoopprijs verrekend met alle gemaakte verkoopkosten.

Expertise en Advies

Dit product wordt gefinancierd op basis van de daadwerkelijk gemaakte uren (q) maal de uurtarieven (p).

⁶⁵ Zie voetnoot 66.

5.4 Kostendekkendheid

5.4.1 Kostendekkendheid per product

Hieronder wordt het resultaat, ofwel kostendekkendheid, per product weergegeven. Het jaar 2016 is niet weergegeven, omdat het RVB toen nog geen informatie had over de productresultaten per product.

Tabel 5.1: Productresultaat

Productresultaat (Bedragen x €1 miljoen)	2017	2018	2019	2020
Ingebruikgeving	81,5	17,7	26,6	21,5
Instandhouding	-34,8	0,0	0,0	-
Projectrealisatie	-26,1	-8,5	-2,4	1,1
Verkoop	14,4	52,5	7,0	15,9
Expertise en Advies	-1,3	0,0	-0,2	-2,1
Overig	-	-4,4	1,5	2,6
Apparaat	-	-42,1	-18,6	-7,9
Totaal	33,7	15,2	13,9	31,2

In tabel 5.1 is te zien dat op totaal niveau de tarieven kostendekkend zijn. Dit verschilt echter per product. Vooral apparaat lijkt niet kostendekkend te opereren. Hierover wordt meer toegelicht in paragraaf 5.4.3 kostendekkendheid apparaat.

5.4.2 Kostendekkendheid per stelsel

Een analyse voor kostendekkendheid per stelsel is er formeel niet. Er wordt namelijk niet verantwoord op deze manier. De verantwoording vindt plaats op basis van kostendekkendheid per product, zie vorige paragraaf.

Opgehaalde beelden

Vanuit de opdrachtgevers en afnemers bestaat het beeld dat kruisfinanciering⁶⁶ tussen de stelsels bestaat. Zowel volgens het RVB als de opdrachtgevers en afnemers moet hier transparanter over gecommuniceerd worden. Ten eerste over het feit dat het daadwerkelijk gebeurt en ten tweede over hoe hier mee om wordt gegaan. Door de opdrachtgevers en afnemers wordt kruisfinanciering over het algemeen als onwenselijk ervaren. Het RVB vindt dit echter te rechtvaardigen, omdat het surplus van kantoren wordt gebruikt voor dienstverlening aan diezelfde dienstverleners in de andere stelsels. De kadersteller erkent het punt dat er transparant over gecommuniceerd moet worden, maar ervaart kruisfinanciering vanuit haar rijksbrede rol niet als onwenselijk. Dit omdat, zoals ook het RVB stelt, het surplus vanuit het ene stelsel gebruikt wordt voor knelpunten in het andere stelsel. Verder bestaat bij de afnemers het beeld dat zij indirect meebetalen aan de maatschappelijke opgaven die het RVB wil realiseren.

⁶⁶ Kruisfinanciering wil zeggen dat negatieve resultaten uit het ene stelsel worden gefinancierd met positieve resultaten uit het andere stelsel.

5.4.3 Kostendekkendheid apparaat

Tabel 5.2: kostendekkendheid apparaat

x mln.*	2016	2017	2018	2019	2020
Apparaatskosten	219,2	235,6	257,7	266,9	287,8
Apparaatsdekking	205,8	206,7	215,6	285,5	295,7
Kostendekkendheid (%)	93,9%	88%	84%	93,5%	97,3%

* 3e VMR 2016 t/m 2020

Vanaf 2018 is een stijgende lijn te zien in de kostendekkendheid van het apparaat van het RVB. In 2018 heeft het RVB enkele maatregelen genomen om de kostendekkendheid in 2019 voor de helft te dichtten (richting 90%) ten opzichte van 2018 en in de opvolgende jaren richting de 100% te gaan. De maatregelen waren onder meer een strakkere sturing op volledige urenverantwoording, een nieuwe verrekensystematiek voor Defensie (p*q systematiek) en het gericht in rekening kunnen brengen van extra klantvragen (waaronder beleidsvragen) en verkoopactiviteiten met een coördinerend karakter. Te zien is dat deze maatregelen hebben gewerkt.

Volgens het RVB wordt de daling tussen 2016 en 2018 veroorzaakt door onder andere HARP, maar ook door grote nieuwe instroom nieuw personeel en werving op functies die niet direct extra declarabel zijn.

In 2020 wordt niet een 100% kostendekkendheid gehaald. Echter, de kostendekkendheid was conform het jaarplan en conform het groeipad in de agentschapsbegroting, waarmee de kostendekkendheid apparaat is uitgekomen op het begrote niveau.

5.5 Bekostiging nieuw beleid

Sinds de oprichting van het RVB zijn de eisen rondom de huisvesting hoger geworden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan verduurzaming en toegankelijkheid van werknemers met een beperking.

Deze nieuwe randvoorwaarden kunnen in de vorm van kabinetsdoelstellingen en/of nieuwe wet- en regelgeving worden opgelegd.

Voor het doorvoeren van nieuw beleid en/of taken voor het RVB zijn geen duidelijke richtlijnen voor het RVB vastgesteld. Het RVB voert pas het nieuwe beleid en/of taken uit indien dit in de opdrachtverlening vanuit zijn opdrachtgevers staat. Uit het hoofdstuk governance blijkt dat opdrachtgevers aangeven het instrumentarium te missen om nieuwe beleidsdoelstellingen meetbaar te maken en vervolgens te integreren in hun opdrachtverlening richting het RVB. Hierdoor verschilt het per stelsel hoe hier mee om wordt gegaan in de praktijk. Als voorbeeld wordt hieronder de casus op het gebied van klimaat en duurzaamheid toegelicht.

Binnen het kantorenstelsel heeft de opdrachtgever DGOO besloten de doelstellingen van klimaat en duurzaamheid in samenwerking met het RVB te verwerken in de zogeheten Masterplannen. Tevens is in het BOR overeengekomen dat de kosten hiervoor worden verdisconteerd in het regiotarief. Voor het (bijzondere) specialty-stelsel zijn door Justitie en Veiligheid en Defensie in samenwerking met het RVB routekaarten opgesteld waarbij in kaart is gebracht wat er gedaan moet worden tot 2050 om aan de klimaat- en duurzaamheidsdoelstellingen te voldoen en welke middelen daarvoor nodig zijn. Of een gebouw in het (bijzondere) specialty-stelsel of bij Defensie verduurzaamd wordt, ligt aan de opdrachtgever die in het geval van Defensie ook eigenaar is. Een dergelijke investering leidt namelijk tot een verhoging in de gebruiksvergoeding (complexprijs). Het effect van verduurzaming op de prijs ligt bij het (bijzondere) specialty-stelsel en bij Defensie hoger dan bij het kantorentarief. Dit vanwege de bekostigingssystematiek die wordt gehanteerd.

Uit onderzoek in het kader van het evaluatie rapport rijkshuisvestingsstelsel blijkt dat nieuwe beleidsdoelstellingen in het ICBR worden bekrachtigd, maar dat vaak nog onduidelijkheid is over de wijze van financiering. Dit heeft tot gevolg dat nieuwe beleidsdoelstellingen wel worden bekrachtigd, echter zonder financiering. Een uitvoeringstoets is niet standaard in het proces ingebed.

Opgehaalde beelden

De opdrachtgevers, afnemers, kadersteller en eigenaar geven allen aan dat de financiering van nieuwe doelstellingen niet voldoende is ingeregeld, met name wanneer het gaat om duurzaamheid. Over waar dergelijke financiering vandaan zou moeten komen, zijn de meningen echter verdeeld.

Voor duurzaamheidseisen en andere nieuwe en aanvullende wet- en regelgeving wordt verwezen naar de tarieven en complexprijzen. Maar wanneer het gaat om beleidsopgaven wordt enerzijds gekeken naar de opdrachtgevers en anderzijds naar het kabinet. Dit is bijvoorbeeld bij het thema duurzaamheid goed zichtbaar. Hierbij worden door het Rijk zelf eisen gesteld aan de gebouwen⁶⁷, maar krijgen de departementen geen aanvullende middelen. Hier is veel discussie over. Defensie geeft met de problematiek rondom het onderhoud aan hier geen middelen voor te kunnen vrijmaken, tenzij wordt gesneden in de uitvoering van het primaire proces. Vanuit de andere opdrachtgevers en kadersteller speelt dit ook. Afgevraagd wordt waarom er vanuit het kabinet wel een extra doelstelling wordt geformuleerd, maar geen aanvullende middelen ter beschikking worden gesteld.

5.6 Analyse en conclusie

Aan het begin van dit hoofdstuk is de volgende hoofdvraag gesteld: Hoe is de bekostiging van het RVB vormgegeven en op welke manier is het tarief opgebouwd? Hieronder zal per deelvraag antwoord worden gegeven.

Deelvraag 1: Is de wijze van bekostiging in overeenstemming met de vereisten van de Regeling Agentschappen?

Het RVB houdt zich aan de Regeling agentschappen. Met het kostprijsmodel kan een verband gelegd worden tussen uitgaven, kosten en prestaties (artikel 4.1.d). Via convenanten, project initiatiedocumenten (PID) en jaaropdrachten legt het RVB met zijn opdrachtgevers afspraken vast over de hoeveelheid, kwaliteit en prijs (artikel 14). Tevens wordt dit op globaal niveau vastgelegd in het jaarplan (artikel 13 b). In de praktijk blijkt echter dat het verband leggen tussen uitgaven, kosten en prestaties voor een aantal opdrachtgevers en afnemers lastig blijkt. In de tarievenspecial worden namelijk enkel de mutaties uitgelegd ten opzichte van het voorgaande jaar, en geen uitleg gegeven over de opbouw van de tarieven. Specifiek voor de opdrachtgevers en afnemers die niet deelnemen aan het BOR is de relatie helemaal lastig te leggen tussen de uitgaven, kosten en prestaties.

Het RVB heeft zich ook gecommitteerd aan de voorwaarde en aanbevelingen uit de groenlichtbrief wat betreft bekostiging. Het RVB gebruikt geen risico-opslag in zijn tarieven (enkel bij het museale stelsel binnen het specialty-stelsel). Uit interviews met het RVB blijkt echter wel dat de 'overschotten' van het vijfjaarsgemiddelde uit het kantorenstelsel als een soort risico-opslag wordt gehanteerd.

Deelvraag 2: In hoeverre draagt de bekostiging van het RVB bij aan een doelmatige werkwijze van het RVB? Welke risico's loopt het RVB hierbij? Welke risico's lopen de opdrachtgevers/gebruikers/afnemers?

In het hoofdstuk financieel beheer worden een aantal mogelijkheden benoemd die agentschappen kunnen gebruiken als hulpmiddel voor een meer doelmatige uitvoering van de taken. Met betrekking tot de bekostiging gaat het hier om twee zaken:

- Ten eerste de kostentoe rekening aan de periode waarin het verbruik van de goederen en diensten plaatsvindt. Doordat er gebruik wordt gemaakt van een baten-lastenstelsel in combinatie met een kostprijsmodel, wordt voor zowel het RVB als de opdrachtgevers inzichtelijk op welke periode de kosten van toepassing zijn;
- Een andere mogelijkheid is het relateren van prestaties aan kosten, met name wanneer er gewerkt wordt met getarifeerde dienstverlening. Het RVB heeft voor elk product verschillende tarieven, en koppelt deze zoveel mogelijk aan de prestaties per product. Echter, vanuit de geïnterviewde opdrachtgevers en afnemers bestaat het beeld dat dit niet altijd duidelijk is. Dit bemoeilijkt de gesprekken over de hoogte van het tarief.

⁶⁷ De rijksministerraad keurde op 16 september 2016 het Klimaatakkoord van Parijs goed. Volgens het Klimaatakkoord moet al het (rijks)vastgoed uiterlijk in 2050 beschikken over klimaatneutrale energievoorziening.

Voor het antwoord op de vraag welke risico's het RVB, opdrachtgevers, gebruikers en afnemers lopen wordt verwezen naar paragrafen 5.3.3.1 en 5.3.3.2. Wat opvalt is dat de opdrachtgevers in het (bijzondere) specialty-stelsel zich afvragen in hoeverre het RVB doelmatig opereert, aangezien de risico's op budgetoverschrijdingen bij de opdrachtgevers liggen en dit vaak voorkomt. Waar de opdrachtgevers het gevoel hebben dat budgetoverschrijdingen veroorzaakt worden door het RVB, vertelt het RVB dat dit vaak veroorzaakt wordt door wijzigingen in de vraag vanuit de opdrachtgever.

De conclusie kan worden getrokken dat de communicatie over budgetoverschrijdingen en het verwachtingsmanagement tussen het RVB en zijn opdrachtgevers niet optimaal werkt. Dit zowel aan het begin van een project als tijdens de uitvoeringsfase. Het RVB is bezig met een eerste stap, namelijk door het afgeven van een prijsbandbreedte in plaats van het ramen van een concrete prijs op voorhand.

Deelvraag 3: Hoe zijn de tarieven voor de diverse productgroepen opgebouwd en is dit voor afnemers transparant? Op welke wijze worden de opdrachtgevers/gebruikers/afnemers hierbij betrokken?

Voor de opbouw van de tarieven van de diverse productgroepen en de betrokkenheid van de opdrachtgevers/gebruikers/afnemers wordt verwezen naar paragraaf 5.3 en de Producten- en Dienstencatalogus van het RVB (zie bijlage 4). Over het algemeen wordt door de leden van het BOR aangegeven dat de tarieven en complexprijzen navolgbaar en transparant zijn. Bij de opdrachtgever Defensie wordt wel de hoogte van het tarief ter discussie gesteld. Defensie en het RVB hebben afgesproken de mogelijkheid tot het uitvoeren van een benchmark te verkennen. Bij niet BOR-leden is de navolgbaarheid lastiger. Het is verstandig om hier een oplossing/modus voor te vinden. Tot slot ervaren BOR-leden geen inhoudelijke inspraak op de tarieven, en ook het RVB merkt op dat inhoudelijke discussies over de tarieven beperkt worden gevoerd. Dit terwijl het RVB dit wel op prijs stelt, want dit helpt hen bij het maken van doelmatigere keuzes.

Deelvraag 4: In hoeverre is de kostprijs kostendekkend?

Op totaalniveau zijn de tarieven van het RVB kostendekkend. Wanneer gekeken wordt naar de kostendekkendheid per product, dan verschilt dit. Zie de tabel in paragraaf 5.4.1.

Uit de interviews blijkt dat kruisfinanciering tussen de stelsels bestaat. Tegelijkertijd geven de opdrachtgevers, afnemers en het RVB aan dit niet wenselijk te achten. Ook vanuit de Regeling agentschappen gezien, is dit niet wenselijk. Dit vanwege het feit dat hierdoor het maken van de relatie tussen kosten, uitgaven en prestaties (artikel 4.1.d) bemoeilijkt wordt.

Wanneer gekeken wordt naar de kostendekkendheid van het apparaat, is een positieve ontwikkeling te zien.

Deelvraag 5: Hoe werkt dit in de praktijk (proces, transparantie tarief, kostenontwikkeling)?

Het proces van de totstandkoming van de tarieven verloopt via de ICHF, ICBR richting het BOR. De SG stelt vanuit zijn rol als eigenaar de tarieven vast, gehoord hebbende het BOR. Er vindt overleg plaats met Defensie voordat besluitvorming in het BOR plaatsvindt. In het opdrachtgeversconvenant tussen Defensie en het RVB is afgesproken dat de SG Defensie goedkeuring moet verlenen indien de tarieven worden gewijzigd. Hoe de transparantie van de tarieven in de praktijk werkt, wordt in deelvraag 3 beantwoord. Tot slot de kostenontwikkeling, hier wordt in het hoofdstuk doelmatigheid op ingegaan. Daar worden de kosten afgezet tegen de productie.

Bekostiging nieuw beleid

Vooralsnog lijkt het erop dat er geen duidelijke richtlijnen zijn voor de bekostiging van nieuw beleid. Dit terwijl er de afgelopen jaren hogere eisen zijn gesteld aan de huisvesting. Dit heeft in de praktijk als gevolg dat hier verschillend mee wordt omgegaan per stelsel. In het kantorenstelsel kunnen de kosten voor nieuw beleid verdisconteerd worden in het kantorentarief. Bij het (bijzondere) specialty-stelsel of Defensie ligt het eraan of zij over voldoende middelen beschikken om een opdracht te verstrekken aan het RVB, om zodoende aan het nieuwe beleid te voldoen. Aandachtspunt hierbij is dat de opdrachtgevers uit het (bijzondere) specialty-stelsel en Defensie hier geen aanvullende middelen voor hebben ontvangen. Afgevraagd kan worden waarom er vanuit het kabinet wel een extra doelstelling wordt geformuleerd, maar geen aanvullende middelen ter beschikking worden gesteld.

6. Doeltreffendheid & doelmatigheid

6.1 Inleiding

Het doel van de fusie van drie uitvoeringsorganisaties en één beleidsdirectie betrof “de vorming van een doelmatige en efficiënte organisatie (in termen van kosten en van expertise) door verdergaande samenwerking in de uitvoering en waar zinvol samenvoeging van taken in één organisatie die verantwoordelijk is voor vastgoed in het kader van Rijkshuisvesting en voor beheer, verkoop en ontwikkeling van overtollig vastgoed”.⁶⁸

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze invulling is gegeven aan dit algemene fusiedoel. Eerst wordt nagegaan in hoeverre de oorspronkelijke doelen van de fusie en agentschapsvorming zijn gerealiseerd. Daarna wordt ingezoomd op productiviteit, kwaliteit en klanttevredenheid in de context van doelmatigheid.

Voor doeltreffendheid worden de volgende vragen beantwoord:

Hoe doeltreffend functioneert het RVB tot nu toe? In hoeverre draagt dat bij aan de beoogde doelen?

a) Wat waren de oorspronkelijke doelstellingen van de instelling van het baten-latenagentschap RVB en in hoeverre zijn deze doelstellingen tot nu toe bereikt (o.a. KPI's en klanttevredenheid)?

En voor doelmatigheid:

a) In hoeverre opereert het RVB doelmatig?

b) Hoe wordt doelmatigheid gemeten (onder andere dienstverlening versus kostprijs)?

c) In hoeverre worden de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgever(s) en eigenaar professioneel en doelmatig uitgevoerd?

d) In hoeverre draagt het gebruik van het agentschapsmodel bij aan de doelmatigheid?

e) Hoe is de ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?

Paragraaf 6.2 start met de definitie van doeltreffendheid zoals gehanteerd in deze doorlichting. Hierna worden de oorspronkelijke doelstellingen uit de businesscase⁶⁹ weergegeven en wordt nagegaan in hoeverre deze tot nu toe zijn bereikt. In paragraaf 6.2.1 wordt ingegaan op de financiële doelen, bestaande uit kostenbesparingen in de apparaatskosten. Paragraaf 6.2.2 beschrijft de niet- financiële doelstellingen voor het verbeteren van de doelmatigheid, inclusief de bijbehorende doelmatigheidsindicatoren. In paragraaf 6.2.3 wordt de onderzoeksvraag (a) beantwoord.

Vervolgens beschrijft paragraaf 6.3 doelmatigheid in de context van het RVB als agentschap. Tenslotte sluit dit hoofdstuk af met een oordeel over de mate van doelmatigheid van het RVB.

6.2 Doeltreffendheid

Doeltreffendheid wordt in het kader van dit onderzoek, als volgt gedefinieerd:

“de doeltreffendheid van agentschappen wordt bepaald door de mate en wijze waarop een agentschap invulling heeft weten te geven aan de vooraf overeengekomen doelen voor het agentschap.”⁷⁰

Het doel van de oprichting van het RVB was de vorming van een doelmatige en efficiënte organisatie.⁷¹

Hierbij heeft het RVB geen expliciete taakstellingen meegekregen waarvan het moest aantonen dat deze worden gerealiseerd. Niettemin heeft het RVB zich destijds ten doel gesteld om aanzienlijke

⁶⁸ Startdocument RVB 3.0, 25 september 2015 (p.5)

⁶⁹ Startdocument RVB 3.0 (p. 24 e.v.)

⁷⁰ Handleiding evaluaties zbo's en bijlage doelmatigheid meten 2020-05-19; www.kennisopenbaarbestuur.nl

⁷¹ Startdocument RVB 3.0, 25 september 2015 (p.5)

kostenbesparingen te bereiken. Hiertoe is een businesscase opgesteld. De scope van deze businesscase is beperkt tot besparingen op het apparaat. Met deze businesscase is inzichtelijk gemaakt welke besparingen op de apparaatskosten zouden kunnen worden gerealiseerd. Aan deze 'financiële doelen' zijn in het startdocument (en de businesscase) enkele potentiële, (nog) niet gekwantificeerde doelmatigheidsverbeteringen, die ook pleitten voor de vorming van één agentschap, toegevoegd: kennisbundeling, proces- en ketenintegratie en professionalisering. Deze worden hierna aangeduid als 'niet financiële doelen'.

Figuur 6.1: Doelstellingen businesscase



6.2.1 Financiële doelstellingen en resultaten

Het RVB beoogde de doelmatigheid in de eerste jaren na de agentschapsvorming te verbeteren door het realiseren van kostenbesparingen in de apparaatskosten, te onderscheiden in besparingen op de personele kosten, huisvestingskosten, kosten SSC-ICT, HARP en overige kosten. Tezamen zouden deze doelen een structureel besparingspotentieel opleveren van bruto € 23,6 miljoen vanaf 2020.⁷²

6.2.1.1 Financiële doelstellingen

In de aanloop naar de agentschapsvorming heeft het RVB op basis van bureaustudie, interviews, aannames en analyse een inschatting gemaakt van potentiële besparingsmogelijkheden op de apparaatskosten in de periode 2016 tot en met 2020. Dit heeft onderstaand beeld van structurele besparingen vanaf 2020 opgeleverd.⁷³

Tabel 6.1: Businesscase 2015

Begrote besparingen vanaf 2020 (in miljoen €)	
	Businesscase 2015*
Personeel	13.0
Huisvesting & facilitair	3.3
SSC-ICT	6.3
HARP	1.0
Overig	0.0
Totaal	23.6

* Startdocument RVB 3.0, p. 36

⁷² Netto € 16 miljoen

⁷³ Bij het opstellen van de businesscase heeft het RVB gebruik gemaakt van de Handleiding publieke businesscase van het Ministerie van Financiën.

- Personeel

Op het gebied van personeel moest de fusie leiden tot structurele besparingen van personele kosten, in 2015 geraamd op € 13 miljoen vanaf 2020.

- Huisvesting & facilitair

Op het gebied van huisvesting & facilitair moest de fusie leiden tot een verlaagde huisvestingsbehoefte van de organisatie, waarvan de besparing was geraamd op € 3,3 miljoen vanaf 2020.

- SSC-ICT

Op het gebied van ICT moest de fusie leiden tot structurele besparingen van € 6,3 miljoen door de ICT-diensten bij het SSC-ICT van BZK in te besteden. Het onderbrengen van de ICT-dienstverlening bij SSC-ICT was onderdeel van rijksbrede ontwikkelingen in het kader van SGO-5. De beoogde besparingen moesten worden behaald door:

- De overgang van drie beheeromgevingen naar één beheeromgeving;
- Omdat SSC-ICT het beheer en de exploitatie verzorgt voor meer dan alleen het RVB zou, door het schaalvoordeel, de prijs kunnen dalen;
- Omdat SSC-ICT geen winstoogmerk heeft zou dit een positief effect hebben op de hoogte van de tarieven.

- Harmonisatie Applicaties en Rijksvastgoed Processen (HARP)

Naast de verwachte besparingen als gevolg van de investering van de ICT-dienstverlening bij SSC-ICT, werden in de businesscase 2015 besparingen verwacht als gevolg van de harmonisatie van de oorspronkelijke applicatielandschappen binnen HARP. Raming: € 1 miljoen vanaf 2020.

Het RVB heeft zich in de businesscase het recht voorbehouden om tot alternatieve keuzes te komen, mits deze tot dezelfde dan wel betere resultaten leiden.

De in de businesscase beschreven besparingsmogelijkheden zijn taakstellend opgenomen in de meerjarenbegroting van het RVB. Voor het vervolg zouden de besparingscijfers gedurende de implementatie regelmatig worden (her)berekend.

Gegeven deze uitgangspunten ligt de vraag voor hoe het RVB tot dusver invulling heeft gegeven aan de beoogde besparingsdoelen uit de businesscase.

6.2.1.2. *Stand van zaken en resultaten*

Het RVB heeft de geraamde besparingen intern gemonitord om te kunnen bijsturen en verantwoording af te leggen. De gerealiseerde besparingen zijn verwerkt in een aantal intern opgestelde herijkingen. Er hebben twee herijkingen plaatsgevonden: in 2017 en 2019. In 2020 is de herijking uit 2019 aangescherpt.⁷⁴

⁷⁴ Door het RVB aangeduid als een actualisatie van de voortgang, afgezet tegen de oorspronkelijke businesscase.

Tabel 6.2: Herijkingen 2017 en 2019/2020

	Begrote besparingen vanaf 2021 (in miljoen €)		Begrote besparingen vanaf 2023 (in miljoen €)	
	1e herijking 2017*	2e herijking 2019/2020**	1e herijking 2017*	2e herijking 2019/2020**
Personeel	7.1	14.3		
Huisvesting & facilitair	1.5	8.9		
SSC-ICT	5.2	0.0		
HARP	7.1	0.3		
Overig	0.1	0.0		
Totaal	21.0	23.5		

* Rapport Samen doorbouwen, september 2017

** Intern rapport Business case RVB, 2e herijking (actualisatie) d.d. 4 februari 2021 (p. 5)

Op basis van de herijking in 2017 werd geconcludeerd dat in de jaren voorafgaand aan de herijking (2015 – 2016) al een deel van de taakstellende besparing van de businesscase was gerealiseerd. Daarnaast was de verwachting, dat de huisvestings- en ICT-besparingen meer zouden gaan opleveren dan in de oorspronkelijke businesscase was voorzien. Gelet op de toen lopende ontwikkeling werd de taakstelling van € 21 mln. haalbaar geacht.⁷⁵

Bij de tweede herijking in 2019 is de versie van 2017 geactualiseerd voor de meest recente inzichten op het gebied van de personele bezetting.

De oorspronkelijke planningshorizon van de businesscase was bij de 1e herijking in 2017 al verruimd.⁷⁶ Een gevolg van de langere doorlooptijden voor in het veranderprogramma HARP en het traject van de concentratie van de vestigingsplaatsen. Bij de 2e herijking in 2019/2020 is de planningshorizon verder verruimd naar 2023.

Het RVB noemt verschillende beïnvloedende factoren voor de actualisering van de oorspronkelijk begrote besparingen en het verruimen van de planningshorizon. Zo hebben zich sinds de start van het agentschap diverse ontwikkelingen voorgedaan waarmee reeds een deel van de taakstelling is en/of wordt gerealiseerd, zoals bijvoorbeeld verambtelijking van externen, investering van inspecteurs, centrale inkoopadministratie. Voorts is er sprake van ontwikkelingen die interfereren met de taakstellende opgave van de businesscase, zoals taakontwikkeling en ontwikkeling van kwaliteit.⁷⁷

Bevindingen van het doorlichtingsteam

De herijkingen op de businesscase zijn aan te merken als herberekeningen van de in 2015 begrote besparingen, op basis van nadien gerealiseerde besparingen, voorziene en onvoorziene kosten/uitgaven en enkele correcties. Deze informatie is echter niet gevalideerd.

Uit de beschikbare gepubliceerde stukken van het RVB wordt niet duidelijk in hoeverre het oorspronkelijk beoogde besparingspotentieel zoals weergegeven in de businesscase, is gerealiseerd. In die zin is geen opvolging gegeven aan de in de groenlichtbrief vermelde aanbeveling om te rapporteren over de realisatie van de besparing op apparaat (de businesscase) in het jaarverslag.⁷⁸

⁷⁵ Rapport Samen doorbouwen, september 2017: Hierbij is uitgegaan van € 21 mln. vanaf 2021 omdat in de oorspronkelijke businesscase ook een structurele huisvestingsbesparing van € 2,6 mln. op de Defensiebegroting was opgenomen.

⁷⁶ Zie voetnoot 73 en Startdocument RVB 3.0, p. 36

⁷⁷ Rapport Samen doorbouwen, september 2017: Bij taakontwikkeling gaat het om nieuwe taken (producten, diensten of klanten) die vragen om extra capaciteit, maar in principe ook dekking genereren. Bij ontwikkeling van kwaliteitseisen gaat het om zaken binnen de reguliere producten en diensten die extra aandacht en tijd vergen van het RVB.

⁷⁸ Agentschapsaanvraag RVB d.d. 4 november 2015, Ministerie van Financiën, Directie Begrotingszaken.

Opgehaalde beelden

De geïnterviewden van het RVB menen goed op koers te zijn om de € 21 miljoen⁷⁹ besparing te realiseren. De grootste winst wordt volgens de geïnterviewden van het RVB behaald op het gebied van de harmonisatie van applicaties en processen. Tevens geven zij aan dat de fusie nog niet is afgerond waardoor de besparingen ook nog niet volledig zijn behaald. Verder wordt opgemerkt, dat bereikte besparingen niet één-op-één kunnen worden vertaald in de kosten en de absolute omvang van de organisatie.⁸⁰ De monitoring en scope van de besparingen worden genoemd als aandachtspunten voor toekomstige 'taakstellingen'.

Uit de interviews blijkt ook dat opdrachtgevers en afnemers geen inzicht hebben in het behalen van de besparingsdoelstellingen. Zij geven aan dat de prestaties niet expliciet met opdrachtgevers en afnemers worden gedeeld. De afnemers kunnen niet zelfstandig vaststellen in hoeverre de fusiedoelstellingen zijn gerealiseerd, omdat het RVB opereert in een veranderende omgeving.

6.2.2 Niet-financiële doelstellingen en resultaten

Een aantal potentiële doelmatigheidsverbeteringen, gekoppeld aan (wijzigingen in) het primaire proces kon bij aanvang van de agentschapsvorming nog niet worden gekwantificeerd. Het gaat om kennisbundeling, keten- en procesintegratie en professionalisering. De verwachting was dat betreffende doelmatigheidsverbeteringen wel zichtbaar zouden worden in de ontwikkeling van de (doelmatigheids-) indicatoren.

6.2.2.1. Niet-financiële doelstellingen

- Kennisbundeling

Een beoogde winst van de fusie was de bundeling van kennis van de voormalig afzonderlijke organisaties binnen één organisatie: het RVB. Door middel van deze bundeling verwachtte het RVB een betere prijs-kwaliteitverhouding voor producten te kunnen realiseren. Zo zou bijvoorbeeld de bundeling van inkoopkennis resulteren in een betere benutting van de markt. Daarnaast zou het uitwisselen en bundelen van kennis over projectmatig werken helpen om projecten te realiseren binnen tijd- en kwaliteitsafspraken en tegen een gunstiger kostniveau. Deze doelstelling is echter niet meetbaar gemaakt.

Opgehaalde beelden

De geïnterviewde afnemers ervaren een verbetering in de kwaliteit van de dienstverlening, doordat specialistische kennis door de fusie is gebundeld. Dit speelt met name bij complexe dossiers, zoals duurzaamheidsvraagstukken. Ook binnen het RVB wordt een positieve ontwikkeling in kennisbundeling opgemerkt, bijvoorbeeld door de concentratie van het inkoopproces. Hetzelfde geldt voor de vastgoedadministratie en projectadministratie. Het proces van kennisbundeling is echter nog niet afgerond. De vraag hoever de kennisbundeling zou moeten reiken en hoe de interne organisatie daarop zou moeten worden ingericht, is binnen het RVB nog onderwerp van gesprek.

- Proces- en ketenintegratie

De ketenintegratie omvat het optimaal op elkaar aansluiten van de keten 'verwerven – beheren – afstoten' van vastgoed, maar bijvoorbeeld ook het bereiken van besparingen op het gebied van energie & water en contractmanagement. Voor de harmonisatie van de processen is in 2015 een project HARP⁸¹ gestart om te komen tot één integrale processtructuur en nieuw applicatielandschap voor de hele organisatie. Door processen binnen één organisatie te verzorgen moest een efficiencywinst worden behaald (door bijvoorbeeld schaalvoordelen).

Een andere verwachting was dat een integrale (kosten-)afweging van welk vastgoed in de voorraad blijft en welk deel in aanmerking komt voor afstoting, ook tot winst zou leiden. Deze resultaten van proces- en ketenintegratie zijn gemonitord en gepubliceerd.⁸²

⁷⁹ Lees €23,6 mln.

⁸⁰ Rapport Samen doorbouwen: "want, we worden efficiënter, maar ook groter".

⁸¹ Programma Harmonisatie Applicaties en Rijksvastgoed Processen. Zie ook Hoofdstuk Financieel Beheer, p. 30

⁸² Zie Nota Decharge programma HARP, en het procesmodel

Opgehaalde beelden

Uit de interviews blijkt dat het RVB een behoorlijke ontwikkeling in het financieel beheer heeft doorgemaakt en dat de realisatie van HARP in januari 2021 een mijlpaal is. Meerdere systemen zijn nu geïntegreerd in één systeem, processen geharmoniseerd. De verbeterde werking dient zich nu in de praktijk te bewijzen in de vorm van snelheid en geld. Daarnaast hebben opdrachtgevers aangegeven dat de informatievoorziening over de status en omvang van het vastgoed, niet op orde en/of actueel zijn. Het ontbreken van dit inzicht wordt ervaren als een risico voor de primaire processen van de opdrachtgever/afnemende organisaties. Een automatisch systeem is er nog niet. Overigens wijzen opdrachtgevers en afnemers erop, dat niet alleen structuur- maar ook cultuuraspecten een rol spelen bij het realiseren van de beoogde doelmatigheidsverbeteringen van de fusie.

• Professionalisering

De definitie en operationalisering van professionalisering wordt niet weergegeven in het startdocument van het RVB. De businesscase beschrijft wel de noodzaak van professionalisering om de beheersbaarheid van risico's te vergroten.

Opgehaalde beelden

De geïnterviewden hebben elk een andere opvatting over wat professionalisering betekent en hoe zich dat vertaalt naar de context van het RVB. Zo geeft een opdrachtgever aan dat kennisontwikkeling binnen RVB behoorlijk persoonsafhankelijk is, terwijl een andere opdrachtgever aangeeft dat medewerkers van het RVB goede professionals zijn.

De geïnterviewden van het RVB geven aan, dat de organisatie de afgelopen jaren een ontwikkeling heeft doorgemaakt op het vlak van projectmanagement, kennismanagement en omgevingsmanagement. Door de professionaliseringsslag die met de harmonisatie van processen is gemaakt, zijn medewerkers bovendien breder inzetbaar geworden. Dit geeft de organisatie extra flexibiliteit.

6.2.2.2 Doelmatigheidsindicatoren

Omdat de voorgaande doelstellingen zich destijds niet direct lieten kwantificeren, zijn deze gekoppeld aan diverse interne indicatoren (KPI's), waarop een positief effect van kennisbundeling en proces- en ketenintegratie werd verwacht:⁸³

- Productiviteit (gemiddelde directe uren per fte)⁸⁴: geeft inzicht in de sturing op de gemiddelde directe uren per fte. Hoe meer directe uren worden ingezet, hoe minder indirecte/overige, hoe beter wordt gepresteerd;
- Doorlooptijd van verkopen in maanden: geeft inzicht in de snelheid waarmee vastgoed wordt verkocht;
- Percentage projecten binnen budget gerealiseerd: de verwachting was dat kennisbundeling en professionalisering tot betere resultaten zou leiden;
- Percentage projecten tijdig gerealiseerd: de verwachting was dat kennisbundeling en professionalisering tot betere resultaten zou leiden.

Aan de hand van deze doelmatigheidsindicatoren (KPI's)⁸⁵ wordt nagegaan in hoeverre deze doelstellingen zijn behaald. In de jaarverslagen wordt hierover gerapporteerd:

⁸³ Startdocument, p. 27

⁸⁴ Voor productiviteitsontwikkeling organisatie zie Hoofdstuk 6.3 Doelmatigheid

⁸⁵ KPI's: Startdocument, p. 27

Tabel 6.3: Ontwikkeling KPI's

Ontwikkeling doelmatigheidsindicatoren (gerealiseerd):						
KPI	Norm**	2016	2017	2018	2019	2020
Gemiddelde directe uren per fte***	T&P: >65%	NNB	914	954	1.033	1.065
Doorlooptijd van verkopen in maanden	20 weken	NNB****	NNB	NNB	NNB	NNB
Percentage projecten binnen budget gerealiseerd	85%	NNB	87%	97%	83%	88%
Percentage projecten tijdig gerealiseerd*	85%	NNB	97%	97%	94%	77%

* Na de fusie gesteld op meer dan 80%

** Streefnormen voor 2020, afkomstig van startdocument RVB 3.0, pag. 27-28

*** Realisatie in uren van gehele RVB

**** In overzicht jaarverslagen is geen doorlooptijd van verkopen opgenomen

De gemiddelde directe uren per fte laten een positieve trend zien. Dit kan wijzen op een gevolg van de fusie dat personeel effectiever op de verschillende activiteiten wordt ingezet. Gegevens over de doorlooptijd van verkopen in maanden zijn absent, en dus kan er over deze doelmatigheidsindicator geen uitspraak worden gedaan. Het percentage projecten dat binnen budget gerealiseerd wordt, fluctueert tussen 83% en 97% tussen 2017 en 2020 en voldoet daarmee aan de verwachtingen. Ten slotte is een negatieve ontwikkeling waar te nemen in het percentage projecten dat tijdig wordt gerealiseerd, met een dieptepunt van 77% in 2020. Dit zou kunnen wijzen op het niet behalen van de gewenste resultaten uit kennisbundeling en/of professionaliteit.

Uiteindelijk is het moeilijk vast te stellen in welke mate de drie niet-financiële doelstellingen zijn gerealiseerd op basis van de ontwikkelingen in de betreffende doelmatigheidsindicatoren.

Opgehaalde beelden

Uit de interviews blijkt dat de afnemers ervaren dat te vaak niet binnen budget en tijd wordt gerealiseerd. De ontwikkeling van de doelmatigheidsindicatoren lijkt, met uitzondering van 'tijdige projectrealisatie in 2020' een gunstiger beeld weer te geven. Een verklaring voor deze discrepantie tussen cijfers en beleving zou kunnen zijn, dat afnemers en het RVB verschillende uitgangspunten hanteren. De afnemers hanteren de PID, terwijl het RVB de aangepaste doelstellingen als gevolg van wijzigingen in de opdracht hanteert.

6.2.3 Conclusie

De onderzoeksvraag "Wat waren de oorspronkelijke doelstellingen van de instelling van het baten-lastenagentschap RVB en in hoeverre zijn deze doelstellingen tot nu toe bereikt (...)?" kan slechts ten dele worden beantwoord.

Uit beschikbare gepubliceerde stukken van het RVB wordt duidelijk welke financiële doelstellingen oorspronkelijk werden nagestreefd, maar niet in hoeverre het begrote besparingspotentieel is gerealiseerd. In die zin is geen opvolging gegeven aan de in de groenlichtbrief vermelde aanbeveling om te rapporteren over de realisatie van de besparing op apparaat (de businesscase) in het jaarverslag.⁸⁶ Het RVB heeft de besparingen wel intern gemonitord, gedocumenteerd en intern verantwoording afgelegd. Echter deze informatie is niet extern getoetst. In hoeverre het oorspronkelijk beoogde besparingspotentieel, zoals weergegeven in de businesscase, is bereikt, is – zonder externe validatie – niet vast te stellen.

⁸⁶ Agentschapsaanvraag RVB d.d. 4 november 2015, Ministerie van Financiën, Directie Begrotingszaken

Uiteindelijk is evenmin vast te stellen in welke mate de niet-financiële doelstellingen zijn gerealiseerd op basis van de ontwikkelingen in de betreffende doelmatigheidsindicatoren (KPI's). Het verband tussen doelstelling en KPI is destijds niet expliciet gemaakt en is niet navolgbaar.

De beelden uit de interviews geven evenwel een kwalitatieve onderbouwing voor doelmatigheidsverbetering als gevolg van kennisbundeling, proces- en ketenintegratie en professionalisering.

6.3 Doelmatigheid

6.3.1 Inleiding doelmatigheid: analyse productiviteitsontwikkeling, kwaliteit en klanttevredenheid

In deze paragraaf komt de doelmatigheid(sontwikkeling) van het RVB aan de orde en wordt ingegaan op de deelvragen zoals verwoord in de inleiding van dit hoofdstuk. Doelmatigheid staat in de Regeling agentschappen beschreven als de verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (in kwaliteit en kwantiteit).⁸⁷

De in paragraaf 6.2 genoemde fusiedoelen met betrekking tot de bedrijfsvoering fungeren als de basis voor de verbetering van de doelmatigheid van het RVB. In de vorige paragraaf lag de focus op de beschrijving en de mate van realisatie van de fusiedoelen. In deze paragraaf wordt ingezoomd op productiviteitsontwikkeling, kwaliteit van de dienstverlening en de bedrijfsvoering.

De verbetering van de doelmatigheid is een van de doelstellingen van een agentschap. Basisindicatoren daarvoor zijn de ontwikkeling van de kosten, productiviteit en uiteindelijk de tarieven in de tijd, in relatie tot de kwaliteit van de producten en diensten.⁸⁸ In de paragraaf over productiviteitsontwikkeling wordt hierbij stilgestaan. Het onderzoek van IPSE Studies⁸⁹ naar de productiviteitsontwikkeling wordt behandeld in paragraaf 6.3.2, waarna in paragraaf 6.3.3 de kwaliteit van de dienstverlening en in paragraaf 6.3.4 die van de bedrijfsvoering aan de orde komt. Om de doelmatigheidsontwikkeling nader te kunnen duiden, zijn hiervoor de drie bovengenoemde elementen van belang: productiviteitsontwikkeling, kwaliteit van de dienstverlening en kwaliteit van de bedrijfsvoering. Dit tezamen geeft namelijk een referentiekader voor het doen van een uitspraak over de doelmatigheid(sontwikkeling) van het RVB. De kwalitatieve en kwantitatieve bevindingen worden daarmee gecombineerd en moeten in elkaars verhouding worden gezien.⁹⁰ De doelmatigheidsontwikkeling komt in paragraaf 6.3.5 aan de orde. Tot slot wordt in paragraaf 6.3.6 in de conclusies antwoord gegeven op de deelvragen.

6.3.2 Onderzoek door IPSE Studies naar productiviteitsontwikkeling

IPSE Studies (hierna: IPSE) heeft een analyse uitgevoerd naar de ontwikkeling van de productiviteit van het RVB.⁹¹ Als methode om de productiviteitsontwikkeling van het RVB te meten, is de verhouding tussen de totale productie en het volume aan ingezette middelen (reële apparaatskosten) gebruikt. IPSE definieert de totale productie als volgt: het bvo van de rijkshuisvestingsvoorraad en de defensiegebouwen plus het volume van de investeringen (zogenoemde projectrealisatie).

Een productiviteitsanalyse⁹² heeft volgens IPSE alleen zin, als er sprake is van een onderlinge vergelijking van instellingen of een vergelijking in de tijd. De periode die de doorlichting RVB betreft, van 2016 tot en met 2020, is voor een betekenisvolle analyse te kort. Daarom heeft IPSE in zijn analyse gekozen voor een langer tijdsperspectief⁹³, namelijk de jaren 2000 tot en met 2020. In de analyse is derhalve ook de productiviteitsontwikkeling van een van de voorlopers van het RVB, de Rijksgebouwendienst

⁸⁷ Regeling agentschappen, artikel 1, lid 1

⁸⁸ Startdocument, p. 24

⁸⁹ Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies

⁹⁰ Zo kan bijvoorbeeld een toename in productiviteitsontwikkeling (onderzoek IPSE) t.o.v. een verslechtering in de bedrijfsvoering (bijv. toename onvolkomenheden) leiden tot een gemengd oordeel over doelmatigheid.

⁹¹ Zie paragraaf 6.3.2.3 voor de analyse van de productiviteitsontwikkeling

⁹² IPSE Studies doet sinds 2007 onderzoek naar de doelmatigheid en productiviteit van de publieke dienstverlening en heeft in de afgelopen jaren gegevens van een groot aantal uitvoeringsorganisaties (onder andere IND, SVB, RDW, RWS en Kadaster) verzameld en geanalyseerd.

⁹³ 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 over een langere periode uit te strekken.

(Rgd), betrokken. Omdat er in openbare bronnen onvoldoende gegevens beschikbaar zijn (met name van oppervlaktegegevens en vastgoed) over de andere RVB-voorlopers, zijn deze niet in de IPSE-studie meegenomen.

IPSE heeft niet alleen de ontwikkeling van de productiviteit in de periode 2000 tot 2020 onderzocht, maar ook de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening in deze periode. De bevindingen over de kwaliteit van de dienstverlening worden in paragraaf 6.3.3 meegenomen.

Voor de duiding van de resultaten is naar relevante ontwikkelingen in de externe en interne omgeving gekeken, vanaf 2000. Het rapport⁹⁴ is als zelfstandig leesbaar rapport opgenomen als bijlage 5. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen en conclusies uit het rapport weergegeven.

6.3.2.1 Ontwikkeling productie

De ontwikkeling van de productie van het RVB in de periode 2000-2020 heeft IPSE gemeten aan de hand van het aantal vierkante meters bruto vloeroppervlak (bvo) en het volume van de investeringen. Tot en met 2015 betreft dit enkel het bvo van de rijkshuisvestingsvoorraad. Vanaf 2016 is ook het bvo van de defensiegebouwen inbegrepen. 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 geldt dat ook de bedragen gemoeid met de projectrealisatie voor Defensie bij de investeringen zijn meegeteld.

De analyse⁹⁵ laat zien dat de productie van de Rgd aanvankelijk een stijgende lijn vertoont en dat in 2004 een lichte daling optreedt. In de jaren daarna verandert in de totale productie lange tijd weinig, al is in 2009 en 2010 wel een forse toename van de investeringen te zien. In deze jaren is dan ook sprake van een aantal omvangrijke projectrealisaties, zoals de renovatie van het Rijksmuseum en de 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.⁹⁶ In 2016 is sprake van een grote productietoename, doordat het RVB, naast de rijkshuisvestingsvoorraad van de voormalige Rgd, ook het beheer van het defensievastgoed voor zijn rekening neemt. In de jaren daarna treden weinig veranderingen op in de totale gewogen⁹⁷ productie, ondanks de groei van de activiteiten op het gebied van projectrealisatie, zoals blijkt uit de grote stijging van de investeringen na 2017.

6.3.2.2 Ontwikkeling ingezette middelen

De ontwikkeling van het volume van de ingezette middelen⁹⁸ is afgeleid uit de apparaatskosten⁹⁹ van het RVB en de Rgd. IPSE heeft in zijn analyse aangegeven dat vanaf 2006 de toename van het volume ingezette middelen waarschijnlijk het gevolg is van de extra inzet die nodig was om het brandveiligheidsprogramma, gestart na de Schipholbrand, uit te voeren. Ook voor de realisatie van de hierboven genoemde grote huisvestingsprojecten kan meer inzet nodig zijn geweest. Na 2007 volgt een neerwaartse¹⁰⁰ trend in de ingezette middelen, vooral na 2010, die tot en met 2014 aanhoudt. Vervolgens is een stijging van de ingezette middelen te zien in 2014 en 2015, die mogelijk verband houdt met het fusieproces waarin de Rgd zit, waarbij de processen van de drie agentschappen nog niet geharmoniseerd zijn, waardoor ook de bedrijfsvoering nog niet optimaal is. En waarbij de beschikbare capaciteit aan menskracht volledig ingezet wordt op de harmonisatie van de processen en systemen. Daarbij zal voor een deel ook gebruik zijn gemaakt van externe inhuur en ICT. Vooral op deze inzet vindt in 2015 een stijging plaats.

Vanaf 2016 blijkt dat het volume ingezette middelen de eerste jaren na de agentschapsvorming toeneemt, waarschijnlijk vooral door de forse aanloopproblemen waarmee de verzelfstandiging gepaard gaat.

⁹⁴ "Rijksvastgoed in bedrijf. Productiviteitstrends Rijksvastgoedbedrijf, 2000-2020"

⁹⁵ IPSE-Rapport (hierna 'Rapport'), p. 30

⁹⁶ Onder andere door de verkoop van een aantal grote Haagse rijkskantoren

⁹⁷ Voor een schatting van het totale productievolume is het noodzakelijk om de verschillende producten te wegen (gebruikte methode: weging op basis van kostprijzen); zie rapport, p. 23-24

⁹⁸ Rapport, p. 31

⁹⁹ Personeel en materiaal

¹⁰⁰ Vermoedelijk door de afname van de inspanningen t.b.v. de brandveiligheid en de inzet voor de projectrealisatie en door verbeteringen in de bedrijfsvoering

Er is sprake van een voortdurende stijging van de inzet van middelen. In deze periode speelt ook deels een rol een hogere externe inhuur (na 2017) en meer ICT-inzet (vooral van 2018 en 2019). Ook de inzet van eigen personeel laat vanaf 2016 een aanzienlijke toename zien. De onderzoekers van IPSE vermoeden dat de gestage groei van middeleninzet voor een belangrijk deel toe te schrijven is aan allerlei bedrijfsvoeringsproblemen die samenhangen met de fusie. Ook menen zij dat daarnaast de grotere inzet op projectrealisatie, en mogelijk ook op het Defensievastgoed, aan de middelengroei heeft bijgedragen.

6.3.2.3 Ontwikkeling productiviteit

Op basis van de gegevens over de productie en de ingezette middelen is de productiviteit afgeleid. De meting van de productiviteit heeft plaatsgevonden door middel van een trendanalyse van de inzet van middelen en productie als ook van de productiviteit over de periode 2000 tot en met 2020. De productiviteitsontwikkeling heeft betrekking op het apparaat, niet op de uitgaven aan vastgoed zelf.

Analyse over de productiviteitsontwikkeling

De Rgd maakt tussen 2000 en 2015 een beperkte productiviteitsgroei door. Wel is in de jaren 2006 en 2007 sprake van een daling, waarschijnlijk vooral als gevolg van de extra inspanningen om – vanwege de Schipholbrand in 2005 – de brandveiligheid van de rijkshuisvesting op orde te krijgen. De daarvoor benodigde maatregelen hebben waarschijnlijk een grote druk op het apparaat gelegd. De financiële crisis (2008-2012) noopt de Rgd, net als in zoveel andere delen van de publieke dienstverlening, tot doelmatiger werken. De productiviteit groeit in deze periode vrij sterk. Daar komt bij de voorgenomen 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. Waarschijnlijk heeft de fusie zelf een forse impact op de productiviteitsontwikkeling. De 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 uitstreken. 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 al weer een verbetering zichtbaar wordt. Dat lijkt bij het RVB niet het geval. IPSE licht voorts toe dat het niet uit te sluiten is, dat de productiviteitsontwikkeling enigszins wordt onderschat, onder andere omdat aan allerlei eisen ten aanzien van duurzaamheid¹⁰¹ moet worden voldaan en doordat inspanningen als gevolg van deze nieuwe maatschappelijke doelstellingen niet in de prestatiecijfers zijn verwerkt.

Op grond van het voorgaande is de conclusie van IPSE 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 geschetst¹⁰². Nader onderzoek is nodig om na te gaan of en in hoeverre deze werkelijk van invloed zijn geweest op de productiviteitsontwikkeling.

6.3.3 Ontwikkeling kwaliteit van de dienstverlening

In het kader van het onderzoek van IPSE naar de productiviteitsontwikkeling is op hoofdlijnen naar de kwaliteit van de dienstverlening en de bedrijfsvoering gekeken. Kwaliteit van de dienstverlening heeft betrekking op de eigenschappen van de productie, waarbij het gaat om de mate waarin de productie voldoet aan de behoeften van de klanten/afnemers.

IPSE constateert in zijn studie dat openbare gegevens die een indicatie geven van hoe de kwaliteit van de dienstverlening en de bedrijfsvoering zich hebben ontwikkeld en die mogelijk van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van de productiviteit, nauwelijks beschikbaar zijn. Van slechts twee kwaliteitsdimensies zijn over een lange termijn cijfers beschikbaar, te weten de technische kwaliteit en de omvang van de

¹⁰¹ Rapport, p. 37: “zoals de woningbouwopgave, de energietransitie, de stikstofproblematiek en de klimaatadaptatie” (TK, 2021c)

¹⁰² Rapport, p. 36-38

leegstand. Gegevens over klanttevredenheid en over projecten tijdig en binnen budget gerealiseerd, zijn over een korter tijdsbestek door IPSE bekeken.

Op bovenstaande aspecten zal onderstaand achtereenvolgens worden ingegaan worden.

- **Technische kwaliteit – Indicator Technische Kwaliteit (ITK)**

Met de ITK wordt de technische kwaliteit¹⁰³ van de vastgoedportefeuille weergegeven; de ITK is een gewogen gemiddelde van de technische condities van alle gebouwelementen. De ITK betreft enkel de rijkshuisvestingsvoorraad, dus niet de defensievastgoedportefeuille. Over de kwaliteit van het defensievastgoed zijn geen (openbare) cijfers beschikbaar.

IPSE constateert dat de ITK-scores zich in de loop van de jaren vrijwel steeds ruim onder de streefwaarde 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. Conclusie is dat de ITK-cijfers van de afgelopen vijf jaar voldoen aan de doelstelling streefwaarde.

- **Leegstand**

IPSE constateert¹⁰⁴ dat in de jaarverslagen van de Rgd en het RVB het leegstandspercentage steeds als belangrijke indicator voor de bedrijfsvoeringsprestaties genoemd wordt. 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. 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.

De analyse van IPSE laat zien dat de leegstand in de periode 2009-2013 aanzienlijk toeneemt,¹⁰⁵ vervolgens is een lichte daling van het leegstandspercentage van 2013 op 2014, waarna tot en met het jaar 2018 het percentage rond de zes procent schommelt.¹⁰⁶ Over 2019 en 2020 zijn geen leegstandspercentages vermeld in de jaarverslagen en wordt de leegstand vanaf 2019 in absolute cijfers (bvo's) gepresenteerd, uitgesplitst in drie categorieën, te weten leeg frictie, leeg renovatie en leeg afstoot. Verder stelt IPSE vast dat in de jaarverslagen niet duidelijk wordt gemaakt, hoe de leegstandscijfers zich verhouden tot de leegstandspercentages. Aangegeven¹⁰⁷ is dat de afstootleegstand zo laag mogelijk moet zijn en dat bij de afstootopgave voor het RVB wordt gestreefd naar een optimale verhouding tussen de te realiseren verkoopopbrengsten en de kosten van de afstootleegstand.

- **Klanttevredenheid**

IPSE stelt verder met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening vast dat cijfers over de tevredenheid van de klanten over de geleverde huisvesting en diensten daaromheen in de jaarverslagen enkel voor de periode 2000 tot 2009 beschikbaar zijn. 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.¹⁰⁸

¹⁰³ Rapport, p. 32

¹⁰⁴ Rapport, p. 33

¹⁰⁵ Onder meer door de economische crisis en daaruit voortvloeiende bezuinigingen. En door de afslanking bij de Rijksoverheid vermindert de totale huisvestingsbehoefte.

¹⁰⁶ Met uitzondering van het jaar 2016, waarin het leegstandspercentage 5,3% is.

¹⁰⁷ Rapport, p. 34

¹⁰⁸ Rapport, p. 35: Wel zijn er in 2017 en 2019 imago- en tevredenheidsonderzoeken uitgevoerd, maar de uitkomsten daarvan zijn, voor zover bekend, slechts beperkt openbaar gemaakt.

In de jaarverslagen¹⁰⁹ en andere beschikbare gepubliceerde stukken van het RVB zijn geen klanttevredenheidscijfers opgenomen. Voor deze doorlichting is daarom door het doorlichtingsteam relevante interne documentatie opgevraagd en geraadpleegd. Hieruit blijkt dat het RVB in 2017 en in 2019 zowel kwantitatieve als kwalitatieve klantonderzoeken heeft uitgevoerd om inzicht te krijgen in zijn prestaties naar klanten/afnemers en in de mate waarin het RVB aan de verwachtingen van zijn klanten voldoet.

- **Klantonderzoek 2017**
Uit de in 2017 kwantitatieve klanttevredenheidsmeting is een aantal verbeterpunten naar voren gekomen. Het beeld van klanten/stakeholders was overwegend kritisch, het RVB kreeg een gemiddeld rapportcijfer van 5,7. Het klantonderzoek liet zien dat *“hard gewerkt moet worden om van het RVB een slagvaardiger en meer communicatiegerichte organisatie te maken.”*¹¹⁰ Het jaarplan RVB 2018 vermeldt dat belangrijke focus voor 2018 van het RVB zelf, de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening is. Het in 2017 gehouden klanttevredenheidsonderzoek gaf immers duidelijk aan dat vooral op de dienstverlening bij kleine projecten en op het vlak van de communicatie verbetering noodzakelijk was.
- **Klantonderzoek 2019**
Als vervolg op het onderzoek uit 2017 en om meer inzicht te verkrijgen of het RVB met de ingezette verbeteracties/-trajecten¹¹¹ op de goede weg was, heeft het RVB in mei en juni 2019 door een marktonderzoeksbureau een verdiepend kwalitatief onderzoek laten uitvoeren onder zijn klanten. Belangrijke conclusie uit het onderzoek is dat het RVB vooral moest doorgaan met de ingezette verbetertrajecten en dat klanten het waardeerden dat het RVB (verbeter)acties onderneemt. Maar ook bleek dat de resultaten van de ingezette trajecten nog onvoldoende zichtbaar waren. De resultaten van het klantonderzoek ‘single-interviews met klanten van het RVB’ zijn in het BOR van 19 december 2019 ter informatie gedeeld.
- **Nieuwe manier van klantonderzoek in 2021 en verder**
In het BOR van januari 2020 is ter informatie bijgevoegd de rapportage met de uitkomsten van het Klantonderzoek “single-interviews met klanten van het RVB”. In het BOR van december 2020 kwamen de voortgang en de bereikte resultaten van de verbeterlagen die samenhangen met het laatstgehouden klantonderzoek uit 2019 ter vergadertafel. Tevens is in dit BOR aangekondigd dat het RVB in 2021 een nieuw klantonderzoek gaat uitvoeren, waarmee het verbeterprogramma getoetst gaat worden op effectiviteit voor en zichtbaarheid bij de klant.
In 2021 is het RVB gestart met een gerichtere manier van meten van de klanttevredenheid. De nieuwe manier van klantonderzoek bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief deel. De tot dan toe gebruikte tevredenheidsmetingen gaven namelijk te weinig adequaat inzicht in hoe de klanttevredenheid zich heeft ontwikkeld in relatie tot de verbeteringen die het RVB doorvoerde. Resultaten van deze nieuwe wijze van klantonderzoek worden verwacht eind oktober 2021 en vallen derhalve buiten deze doorlichting.

- **Projecten tijdig en binnen budget**

Sinds het jaarverslag over 2017 zijn ook cijfers vermeld over het aantal projecten dat binnen budget is gerealiseerd en het aantal projecten dat tijdig is gerealiseerd. Het rapport van IPSE 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, aldus IPSE¹¹² In het kader van doeltreffendheid is in paragraaf 6.2 de ontwikkeling van beide indicatoren weergegeven en toegelicht aan de hand van door het doorlichtingsteam opgehaalde beelden uit interviews.

¹⁰⁹ Ook door IPSE is geconstateerd dat in de jaarverslagen van het RVB geen cijfers over klanttevredenheid zijn opgenomen.

¹¹⁰ Jaarplan RVB 2018

¹¹¹ Zoals LEAN-trajecten

¹¹² Rapport, p. 36

6.3.4 Kwaliteit van de bedrijfsvoering

De belangrijkste indicatoren en het verloop van de KPI's met betrekking tot de bedrijfsvoering over de afgelopen vijf jaar zijn in onderstaande tabel gepresenteerd. Op een aantal wordt hieronder nader ingegaan.

Tabel 6.4: Ontwikkeling KPI's bedrijfsvoering

Prestatie-indicator	2016	2017	2018	2019	2020
Ziekteverzuim	-	4,8%	4,8%	4,3%	4,2%
Productiviteit (gemiddelde directe uren per fte.)	-	914	954	1.033	1.065
Medewerkertevredenheid	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Bezetting ambtelijke FTE	1.885	2.009	2.070	2.140	2.229
Percentage externe inhuur	14,3%	11%	13,7%	13,7%	14,4%
Onvolkomenheden	0	0	0	0	0
Aandachtspunten AR	0	0	0	2*	2**
Inkoop: Aantal management-besluiten/ onrechtmatigheden	5	0	0	2	0

* Vastgoedregistraties en frauderisico Rijksvastgoedbedrijf (I), Defensie vastgoed (onvolkomenheid bij Defensie) (II)

** Dezelfde aandachtspunten als in 2019

• Ziekteverzuim

Ziekteverzuim is een belangrijke indicator voor het welbevinden van de medewerkers. Ook de productiviteit van de organisatie is hieraan gelieerd.

De productiviteit geeft inzicht in de sturing op directe uren. Hoe meer directe¹¹³ uren worden ingezet, oftevel hoe minder indirecte/overige, hoe beter wordt gepresteerd.

De prestatie-indicator ziekteverzuim laat een dalende trend zien en het verzuim valt binnen de gestelde norm (4,5%).

• Medewerkertevredenheid

Vanuit het moederdepartement BZK worden de medewerkeronderzoeken geïnitieerd. De prestatie-indicator met betrekking tot de medewerkertevredenheid is nog onderwerp van onderzoek bij RVB.¹¹⁴

• Inkoop

De overheid, zo ook het RVB, moet zich bij aanbestedingen¹¹⁵ aan bepaalde regels houden. Als in strijd met de Aanbestedingswet een overheidsopdracht wordt verstrekt, kan er sprake zijn van onrechtmatige inkopen. In de jaarlijkse controle van de ADR stelt deze vast of een uitgave/inkopen rechtmatig is en of de voorgeschreven inkoop- en/of aanbestedingsprocedures zijn gevolgd.

Bij (bewuste) afwijkingen van de aanbestedingsregels dient een managementbesluit opgesteld te worden. Soms is het namelijk onmogelijk om een inkoop rechtmatig te doen (of is een onrechtmatigheid al begaan). In zo een geval moet een managementbesluit worden opgesteld en getekend.¹¹⁶ Een managementbesluit is een verklaring waarbij de onrechtmatigheid wordt uitgelegd. Dergelijke managementbesluiten mogen overigens niet al te vaak worden ingezet (norm rijksbreed is 1%).

De gegevens uit onderstaande tabellen laten zien dat sprake is van een dalende lijn in het aantal managementbesluiten/onrechtmatigheden.

¹¹³ Startdocument, p. 27

¹¹⁴ Jaarplan 2021, p.24

¹¹⁵ Een inkoopopdracht van de overheid heet een aanbesteding

¹¹⁶ Bij opdrachten waarvan de geraamde waarde boven de Europese drempel ligt, dient de SG te tekenen

Verder is een stijgende lijn te zien in het volume gefactureerde bedragen en een daling in het aantal leveranciers. Waarschijnlijk duidt dit erop dat het RVB meer is gaan werken met raamovereenkomsten. Gesteld kan worden dat het RVB het wat betreft rechtmatig en transparant inkopen goed doet: meer dan 99,8% van de totale inkopen¹¹⁷ is rechtmatig en valt derhalve ruim binnen de tolerantienorm van 1 procent. Er is sprake van een doelmatige uitvoering van het inkoopproces.

Het is overigens niet bekend in hoeverre de hoge score op doelmatig inkopen ook leidt tot doelgerichtheid in het inkopen.¹¹⁸

Tabel 6.5: Totale aantal inkopen en waarde van de totale inkopen per jaar

Grootboek- datum jaar	Aantal Inkooporders	Aantal leveranciers	Aantal facturen	Gefactureerd bedrag
2016	Geen bruikbare gegevens	Geen bruikbare gegevens	67.031	€ 1.250.093.505
2017	Geen bruikbare gegevens	Geen bruikbare gegevens*	64.940	€ 1.255.231.101
2018	43.544	3.496	64.311	€ 1.443.745.891
2019	44.945	3.671	68.054	€ 1.558.827.525
2020	47.217	3.393	75.283	€ 1.712.162.972

* Gegevens kunnen niet worden vergeleken omdat destijds verschillende inkoopadministraties en inkoopprocessen werden gehanteerd

Tabel 6.6: Aantal en waarde van de managementbesluiten/ onrechtmatigheden

Jaar	Aantal managementbesluiten/ onrechtmatigheden	Waarde	Percentage waarde t.o.v. totale inkopen
2016	5	1,51 mln.	0,121%
2017	0	Geen managementbesluiten	-
2018	0	Geen managementbesluiten	-
2019	2	1,14 mln.	0,073%
2020	0	Geen managementbesluiten	-

6.3.5 Doelmatigheidsontwikkeling

De doelstelling van een agentschap is verbetering van de doelmatigheid. Doelmatigheid staat in de Regeling agentschappen beschreven als de verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (in kwaliteit en kwantiteit).

Om zicht te hebben op de doelmatigheid dient een agentschap te werken met indicatoren die informatie geven over de prijs en de kwaliteit van de geleverde producten en/of diensten. De indicatoren dienen regelmatig, en in samenhang, bekeken te worden. Basis hierbij is een goede toelichting van deze indicatoren, zodat getallen diepgang en perspectief krijgen.

Voor het vaststellen van doelmatigheidsbevordering zijn stabiele en vergelijkbare historische gegevens nodig. Tevens is een belangrijk inrichtingsvereiste voor een agentschap het hebben van een resultaatgericht sturingsmodel¹¹⁹ waarmee doelmatigheid wordt bevorderd. Hieruit volgt dat agentschappen wordt gevraagd om jaarlijks zowel in de begroting als in de verantwoording te rapporteren over passende (doelmatigheids) indicatoren.

¹¹⁷ Het betreft hier enkel de inkopen door RVB als eigen IUC (inkoop-uitvoeringscentrum) en niet die inkopen die RVB voor derden (bijvoorbeeld Defensie) doet

¹¹⁸ Met andere woorden: of de inzet van financiële middelen ook tot het halen van beleidsdoelstellingen zoals bijvoorbeeld duurzaamheid leidt, is op basis van deze gegevens niet aan te geven.

¹¹⁹ Regeling agentschappen, paragraaf 3 Resultaatgericht sturingsmodel

Naast het bekostigingsmodel als sturingsinstrument, worden prestatie-indicatoren als monitoringsinstrument ingezet. Het RVB presenteert jaarlijks in de begroting, jaarrekening en in het jaarverslag een overzicht met indicatoren waarop gemonitord wordt. Het RVB publiceert in de jaarplannen zijn verwachting over de productie in het desbetreffende uitvoeringsjaar. Bij de derde viermaandsrapportage rapporteert het RVB over de realisatie hiervan.¹²⁰

De prestatie-indicatoren¹²¹ hebben betrekking op de productie (zoals ITK, projecten op tijd afgerond), op de organisatie (zoals ziekteverzuim, productiviteit) en op financiën (bijvoorbeeld saldo baten-lasten, kostendekkendheid apparaat). Als bijlage bij het jaarplan staan in de Balance Scorecard RVB 2.0 de KPI's gegroepeerd per thema, te weten Interne organisatie, Mens, Omgeving en Veranderopgave 2020. Langs deze indicatoren wordt de ontwikkeling op een aantal onderdelen van het RVB gevolgd. De sturing op indicatoren hangt samen met de rollen binnen het besturingsmodel. De indicatoren die belangrijk zijn voor de eigenaar worden meerjarig door de eigenaar vastgesteld. De set indicatoren voor de opdrachtgevers is een afgeleide van de veelheid van indicatoren die in gebruik is bij het RVB als opdrachtnemer.

Het doorlichtingsteam constateert op basis van de achtereenvolgende jaarverslagen dat de KPI's nog in ontwikkeling zijn. Sinds de fusie zijn KPI's toegevoegd, weggefallen, vervangen en/of uitgedrukt in andere waarden. Zo is recentelijk een financieel dashboard in gebruik genomen. Voorbeelden van weggefallen/gewijzigde indicatoren zijn: productiviteit, doorlooptijd van verkopen in maanden, projecttevredenheid, leegstand. Andere indicatoren zijn onveranderd en consistent gemonitord, zoals ITK, projecten binnen budget en tijd, de meeste bedrijfsvoeringsindicatoren. Klanttevredenheid en medewerkertevredenheid hebben wel de aandacht van het RVB, echter voornamelijk zonder concrete streefwaarden.

De prestatie-indicatoren blijven een hulpmiddel in de doelmatigheidsontwikkeling van het RVB. Het verband tussen indicator en doelmatigheid is echter niet altijd rechtstreeks te leggen.

Opgehaalde beelden

Algemeen beeld vanuit met name de zijde van BZK (eigenaar, SG, DG, DGOO (kadersteller), FEZ) en van RVB is dat in de sturingscyclus de nadruk ligt op de mate van in control zijn van RVB, het niet lopen van grote risico's en er wordt gekeken naar de continuïteit van de organisatie. De sturing op doelmatigheid wordt hierbij als algemeen op orde beschouwd. Zo wordt de KPI-boom besproken in de gesprekken met onder andere de eigenaar als ook in het BOR. De beschikbare instrumenten worden toereikend geacht, aangegeven wordt dat de KPI's vergelijkbaar zijn met andere SSO's.

Vanuit de zijde van zowel RVB zelf als vanuit controle/toezichthouder¹²² wordt aangegeven dat het RVB voldoende gebruik maakt van de voordelen van het baten-lastenstelsel; er is immers een grotere focus op de langere termijn, er wordt veel verder vooruit in de tijd gekeken wat betreft verplichtingen en risico's in de toekomst en inzicht verkrijgen in (her)investeringen, hetgeen passend is voor vastgoedbeslissingen. Daarentegen geven een aantal geïnterviewden met name vanuit afnemerszijde aan, dat het vanuit hun perspectief lastig is in te schatten of het RVB doelmatig functioneert en of de sturing op doelmatigheidsindicatoren toereikend is. Ook wordt aangegeven dat zij geen invloed hebben op de KPI's en/of de totstandkoming daarvan; anderen geven aan dat de KPI's niet duidelijk (genoeg) zijn.

Beelden vanuit het specialty-stelsel zijn, dat opdrachtgevers en afnemers geen zicht op doelmatigheid van het RVB dan wel op doelmatig functioneren hebben en dat de tariefontwikkeling er in ieder geval niet op duidt. Vanuit Defensie is het beeld dat problemen, zoals overschrijdingen in budget en tijd, te makkelijk bij de opdrachtgever worden neergelegd. Proactief meedenken in oplossingen, bijvoorbeeld het project herplannen zodat de deadline wél wordt gehaald, is niet iedereen gegeven, is de ervaring. En daarbij: van een professionele vastgoedorganisatie mag meer worden verwacht in deze. Meer advies vanuit de opdrachtnemer is hierbij nodig.

¹²⁰ De begroting en jaarrekening zijn minder accuraat, omdat het RVB cf. richtlijnen Jaarverslaggeving de te verrichten werkzaamheden voor defensie niet in zijn geheel tot omzet mag rekenen.

¹²¹ Jaarplan 2020

¹²² BZK/FEZ, ADR, AR

Vanuit de (grote) opdrachtgevers en kadersteller sluit dit punt aan bij hun ervaring ten aanzien van het capaciteitsvraagstuk: zij geven aan dat er onduidelijkheid bestaat over welke middelen en capaciteit gealloceerd worden aan de verschillende stelsels. Omdat mensen soms 'weggetrokken worden' van opdrachten, komen projecten daardoor soms onder druk te staan.

Een belangrijk aandachtspunt dat hierbij genoemd is, is het wegnemen van de discrepantie in wat het RVB levert en de verwachtingen daaromtrent. Zowel door afnemers als door opdrachtgevers is namelijk aangegeven dat het RVB nog verbeterlagen kan maken in het managen van verwachtingen, in tijdige communicatie en in het proactief de klant/afnemer hierbij betrekken. Vanuit de opdrachtnemer (RVB) wordt onderkend dat het verwachtingsmanagement in het proces rondom projecten van belang is. Als men bijvoorbeeld kijkt naar de KPI 'tijdige oplevering van projecten' zou men kritisch met elkaar kunnen kijken naar het proces in relatie tot de grootte van het project en de capaciteit. Het is dan wellicht handig, om een knip in deze KPI te hanteren. Dit vanwege het feit dat deze ene KPI over een (te) groot proces gaat en dat nu alles afgezet wordt tegen de oorspronkelijke norm. Een dergelijk (groot) proces bestaat uit diverse fasen, zoals oplevering van het PvE klant/gebruiker, datum aanbesteding, datum oplevering, datum gereed. Daarnaast komt het regelmatig voor dat de scope tijdens het project wijzigt.

Geïnterviewden vanuit het specialty-stelsel ervaren dat in de sturing van de voortgang van de jaaropdracht er inmiddels een slag is gemaakt door de introductie van de jaaropdrachten, jaargesprekken en de tussentijdse (SPC) gesprekken over de voortgang van de jaaropdracht. Wel geven zij aan dat de informatievoorziening over de stand van zaken in gebouwen er niet is, en dat hier nog slagen in te maken zijn.

6.3.6 Conclusies

Aan het begin van dit hoofdstuk is voor doelmatigheid een aantal deelvragen gesteld. Hieronder zal per deelvraag antwoord worden gegeven.

Opmerking vooraf is dat voor doelmatigheid dit hoofdstuk aansluit bij de definitie zoals deze eerder geformuleerd is: de verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties, in kwaliteit én kwantiteit. Het gaat bij agentschappen nadrukkelijk om de doelmatigheid van de uitvoering: 'doen wij de dingen goed'. Doelmatigheid is zoals blijkt uit de vorige paragrafen een relatief begrip en duidelijk is geworden dat er een basis moet zijn om de prestaties te vergelijken, in de tijd (of met vergelijkbare organisaties). Bij de beantwoording van de deelvragen zijn de eerdergenoemde aspecten productiviteitsontwikkeling (onderzoek IPSE), kwaliteit van de dienstverlening en kwaliteit van de bedrijfsvoering zoveel mogelijk in samenhang meegenomen.

Conclusies ten aanzien van de deelvragen:

Deelvraag a) Hoe wordt doelmatigheid gemeten (onder andere dienstverlening versus kostprijs)?

Het RVB heeft noch bij het begin van de fusie noch in de jaren hierna, afspraken gemaakt over hoe doelmatigheid wordt gemeten.

Wel worden in het startdocument enkele indicatoren genoemd (zie paragraaf 6.2.2.2. voor de behandeling hiervan) die zouden kunnen worden beschouwd als afgeleiden van doelmatigheid, maar een direct verband met doelmatigheid is niet gelegd.

Uit het voorgaande is duidelijk geworden (zie hoofdstuk Bekostiging) dat er sprake is van sturing op de kostendekkendheid van het apparaat, hetgeen in de afgelopen jaren erin geresulteerd heeft dat de kostendekkendheid gestegen is naar 97% in 2020. Door transparantie richting de afnemers voor wat betreft de tarieven en wijzigingen ervan (tarievenspecial) zijn de tarieven bovendien beter uitlegbaar geworden (zie ook hoofdstuk Bekostiging paragraaf 5.3.1).

Naast het bekostigingsmodel als sturingsinstrument, worden prestatie-indicatoren als monitoringsinstrument ingezet. Het RVB presenteert jaarlijks in de begroting, jaarrekening en in het jaarverslag een overzicht met indicatoren waarop gemonitord wordt. Het RVB publiceert in de jaarplannen zijn verwachting over de productie in het desbetreffende uitvoeringsjaar. Bij de derde viermaandsrapportage rapporteert het RVB over de realisatie hiervan.

Naast inzicht in de kostendekkendheid kan inzicht in de kwaliteit van de dienstverlening en bedrijfsvoering iets zeggen over de doelmatigheid.

Een aandachtspunt hierbij is de monitoring van de kwaliteit van de dienstverlening. Zoals ook in het rapport van IPSE is geconstateerd, ontbreken openbare cijfers van de resultaten van klanttevredenheidsmetingen. Er is nu geen KPI 'klanttevredenheid' en vindt geen terugkoppeling hierover aan de eigenaar, waardoor dus niet actief – in de systematiek van de p&c-cyclus - op klanttevredenheid gemonitord en verbeterd kan worden (sturing op kwaliteit). In zijn algemeenheid moet bezien worden welke indicatoren er eigenlijk nodig zijn om op doelmatigheid te sturen.

Deelvraag b) In hoeverre worden de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgever(s) en eigenaar professioneel en doelmatig uitgevoerd?

Algemeen beeld vanuit met name de zijde van BZK (eigenaar, SG, DG, DGOO (kadersteller), FEZ) en van RVB is dat in de sturingscyclus de nadruk ligt op de mate van in control zijn van RVB, het niet lopen van grote risico's en er wordt gekeken naar de continuïteit van de organisatie. De sturing op doelmatigheid wordt hierbij als algemeen op orde beschouwd. Zo wordt de KPI-boom besproken in de gesprekken met onder andere de eigenaar als ook in het BOR. De beschikbare instrumenten worden toereikend geacht, aangegeven wordt dat de KPI's vergelijkbaar zijn met andere SSO's.

Beelden vanuit het specialty-stelsel zijn, dat opdrachtgevers en afnemers geen zicht op doelmatigheid van het RVB dan wel op doelmatig functioneren hebben en dat de tariefontwikkeling er in ieder geval niet op duidt. Vanuit Defensie is het beeld dat problemen, zoals overschrijdingen in budget en tijd, te makkelijk bij de opdrachtgever worden neergelegd.

Ten aanzien van professionaliteit wordt kritisch tegen de informatievoorziening aangekeken door afnemers.

Deelvraag c) In hoeverre draagt het gebruik van het agentschapsmodel bij aan de doelmatigheid?

In deze doorlichting is geconstateerd dat het RVB zich aan de Regeling agentschappen houdt. Zo is bij het hoofdstuk Bekostiging aangegeven dat met het kostprijsmodel een verband gelegd kan worden tussen uitgaven, kosten en prestaties.

In het algemeen is het beeld dat het RVB voldoende gebruik maakt van de mogelijkheden van het baten-lastenstelsel en hierdoor in staat te sturen op doelmatigheid (zie ook hoofdstuk Financieel Beheer paragraaf 4.6).

Deelvraag d) Hoe is de ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?

Het RVB presenteert jaarlijks in de begroting, jaarrekening en in het jaarverslag een overzicht met indicatoren waarop gemonitord wordt. In de evaluatieperiode heeft het RVB gericht gestuurd op betreffende indicatoren en door middel van diverse activiteiten, waaronder het programma HARP, gewerkt aan proces-/ketenintegratie, kennisbundeling en professionalisering, ter verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid.

Anderzijds is er ook nog een slag te maken, waar het gaat om informatievoorziening, met name met betrekking tot de project- en vastgoedadministratie; KPI's met betrekking tot kwaliteit van dienstverlening; verbetering van de consistentie in de toepassing en/of monitoring van KPI's en fusiedoelen.

In zijn algemeenheid moet bezien worden welke indicatoren er eigenlijk nodig zijn om op doelmatigheid te sturen.

Dit leidt tot de volgende beantwoording van de hoofdvraag.

In hoeverre opereert het RVB doelmatig?

In het kader van deze doorlichting is gepoogd de doelmatigheid van het functioneren van het RVB te duiden op basis van een referentiekader, dat bestaat uit een drietal elementen: productiviteitsontwikkeling, kwaliteit van de dienstverlening en kwaliteit van de bedrijfsvoering.

Uit het onderzoek van IPSE blijkt, dat de productiviteit van het RVB zoals gemeten, zich in de evaluatieperiode niet in positieve zin heeft ontwikkeld. Met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening is onvoldoende (openbare) informatie beschikbaar en is ook op basis van interne bronnen geen kwantitatief onderbouwde uitspraak mogelijk over de wijze waarop de klanttevredenheid zich heeft ontwikkeld. Uit interviews en vragenlijsten komt echter een positief beeld naar voren over de ontwikkeling

van de dienstverlening van het RVB, met name de verbetering van communicatie en transparantie. Ten aanzien van de kwaliteit van de bedrijfsvoering geldt dat de beschikbare bedrijfsvoeringsindicatoren een overwegend gunstig beeld laten zien.

De hoofdvraag kan dus niet eenduidig worden beantwoord. Verbetering van doelmatigheid lijkt weliswaar op onderdelen zichtbaar, maar van een aantoonbare verbetering van het doelmatig functioneren van het RVB is op basis van het hiervoor weergegeven referentiekader geen sprake. Daarbij is de vraag of de huidige prestatie-indicatoren en kengetallen een totaalbeeld (kunnen) geven van 'de doelmatigheid'. Daarbij speelt ook mee dat er nog een verdere professionalisering nodig is van de administratieve-/informatiesystemen en hierbij horende processen, zodat ontsluiting van en het benutten van de gegevens uit die systemen ten behoeve van sturing (en verantwoording) kan worden verbeterd.

7. Programma RVB 2.0

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderzoeksvraag “Wat is de betekenis van het programma RVB 2.0?”. Met deze onderzoeksvraag wordt beoogd om inzicht te krijgen in de organisatieontwikkelingen van het RVB als gevolg van het geïnitieerde programma RVB 2.0. Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn drie deelvragen geformuleerd:

- a) Welke doelstellingen heeft het programma RVB 2.0 (paragraaf 7.3)?
- b) Wat is er inmiddels gedaan om invulling te geven aan RVB 2.0 (paragraaf 7.3 en 7.4)?
- c) In hoeverre draagt het agentschapsmodel (RA) bij aan het vormgeven van het programma RVB 2.0 (paragraaf 7.4)?

In het hoofdstuk worden eerst de aanleiding (paragraaf 7.2) en de ontwikkelingen van het programma RVB 2.0 (paragraaf 7.3) over de jaren heen geschetst. Vervolgens zijn de opgehaalde beelden uiteengezet (paragraaf 7.4). Ten slotte volgt de conclusie (paragraaf 7.5).

7.2 Aanleiding

In 2018 is het veranderprogramma RVB 2.0 opgezet. De directe aanleiding hiervoor vormde de snelle verandering van de omgeving van het RVB in aanloop naar 2018, met onder meer een nieuwe klimaatwet die in aantocht was met grote invloed op de processen van het RVB. Ook verscheen er in 2017 een kritisch klanttevredenheidsonderzoek van DUO Market Research (zie hoofdstuk Doelmatigheid en Doeltreffendheid), waarin de klanten het RVB gemiddeld een 5,7 gaven voor de dienstverlening.¹²³ Ten slotte wilde de organisatie zich in 2018 verder ontwikkelen om efficiënter te opereren in de toekomst. Deze diverse ontwikkelingen vormden voor het RVB de aanleiding om de organisatie verder te ontwikkelen, richting een RVB 2.0.

7.3 De ontwikkeling van RVB 2.0

7.3.1 RVB 2.0 in 2018 en 2019

In de eerste viermaandsrapportage van 2018 wordt gesteld dat het RVB met het programma RVB 2.0 de ambitie heeft om de organisatie voorspelbaarder, offensiever, resultaatgerichter en slagvaardiger te laten functioneren.¹²⁴ In de zomer van 2018 heeft het RVB vervolgens intern gesprekken gevoerd over de uitwerking van RVB 2.0, waarna een concrete uitwerking van RVB 2.0 volgt in 2019.¹²⁵

In 2019 wordt onder leiding van een programmteam het verandertraject RVB 2.0 verder uitgewerkt. In de eerste viermaandsrapportage van 2019 worden handen en voeten gegeven aan de invulling van het programma.

De focus van het programma komt te liggen op vijf sporen:

- Spoor 1 – Regie

Het spoor Regie heeft als doel om per klant te gaan werken met realistische meerjarige afspraken, zodat het RVB zijn capaciteit meerjarig slimmer kan inzetten.

- Spoor 2 - Projecten, Kennis en I-functie

Dit spoor richt zich op het verbeteren van de projecten en de I-functie en het delen van kennis om te onderzoeken waar het RVB slagvaardiger kan functioneren.

¹²³ Rapportage Onderzoek stakeholders – DUO Market Research (2017)

¹²⁴ Eerste viermaandsrapportage 2018, Rijksvastgoedbedrijf

¹²⁵ Jaarplan 2019, Rijksvastgoedbedrijf

- Spoor 3 - Relatie productie/capaciteit

Het doel van spoor 3 is om ervoor te zorgen dat het RVB een financieel gezond bedrijf blijft. Het RVB wilde het inzicht vergroten in de capaciteitsinzet die nodig is om de productie efficiënt te kunnen realiseren. Ook wilde de organisatie de kostendekkendheid van het apparaat verbeteren.

- Spoor 4 - Optimalisatie producten en werkwijze¹²⁶

Het vierde spoor is gericht op het optimaliseren van verschillende producten en werkwijzen van het RVB om de klant te voorzien van een snelle, efficiënte en kwalitatief hoogwaardige levering van producten en diensten.

- Spoor 5 - Versterking missie/visie

Het laatste spoor is gericht op het versterken van de missie en visie die rekening houdt met belangrijke onderwerpen, zoals omgevingsgericht werken, gebiedsgericht ontwikkelen en beleidsontwikkeling. De versterking van de missie en visie is onder meer een gevolg van de ingezette taakverbreding van het RVB om met vastgoed ook maatschappelijke meerwaarde te creëren.

Onder deze vijf sporen worden in 2019 de volgende (niet uitputtende) activiteiten ontplooid:

- Resultaten Spoor 1 – Regie

- In 2019 is het Integraal Programma 2020-2024 opgesteld. Dit heeft een overzicht gecreëerd van alle projecten en voorgenomen projecten voor de komende vijf jaar.
- De directie P&P heeft in 2019 een nieuwe programmadirecteur Regie aangesteld en programmateams per opdrachtgever ingericht. Hiermee wilde de directie een basis leggen voor een structurele oplossing voor de problematiek rond de disbalans tussen vraag naar en aanbod van capaciteit.

- Resultaten Spoor 2 - Projecten, Kennis en I-functie

- In 2019 heeft het RVB de projectafbakening tussen de directie VB en T&P verbeterd.
- Er is een 'fast track' voor projecten opgezet en toegepast bij het EMA-project.
- Jaaropdrachten worden tijdig opgeleverd en zijn realistischer.
- Verwerking inkoopopdracht: van drie weken naar maximaal drie dagen.
- Meervoudige onderhandse aankopen: van 23 weken naar 7 weken.
- Kortere doorlooptijden kleine onderhoudsprojecten.
- Er is een voorstel gedaan voor de centralisatie van de I-functie.
- Er is een Kennis Planbureau geïmplementeerd voor capaciteitsinzet (van technische kennis), één werkmethode, sourcing en kennismanagement.

- Resultaten Spoor 3 - Relatie productie/capaciteit

- In het voorjaar van 2019 is de relatie tussen de inzet van de medewerkers en de dekkingsbronnen vanuit de producten inzichtelijk gemaakt. Parallel daaraan zijn de eerste stappen gezet om normen voor de werklast per product te bepalen aan de hand van historische cijfers.

- Resultaten Spoor 4 - Optimalisatie producten en werkwijze

- Om een snelle, efficiënte en kwalitatief hoogwaardige levering van producten en diensten aan de klant centraal te stellen heeft het RVB zogenoemde LEAN-methodieken ingezet. LEAN is als methodiek gehanteerd om een verbetering van de klanttevredenheid te bereiken, en is in 2018 kleinschalig ingezet om de organisatie met deze aanpak van optimalisatie vertrouwd te maken.
- Een van de resultaten van dit spoor is het gebruik van visualisatie om de voortgang van het werk zichtbaar te maken.

- Resultaat Spoor 5 - Versterking missie/visie

- Het RVB heeft in 2019 zijn missie en visie aangepast.

¹²⁶ In eerste instantie was de naam van dit traject 'optimalisatie processen'. Vanaf de tweede viermaandsrapportage van 2019 wordt gesproken over 'optimalisatie producten en werkwijze', omdat deze benaming de activiteiten beter dekt.

7.3.2 Het RVB 2.0 in 2020

In het jaarplan van 2020 wordt de versterking van de visie en missie (spoor 5) gepresenteerd, waarbij naast de realisatie van economische meerwaarde ook het behalen van maatschappelijke meerwaarde centraal staat. De nieuwe missie luidt: “Het RVB realiseert en beheert zijn vastgoedportefeuille voor zijn gebruikers en zet gebouwen en terreinen in voor de realisatie van economische en maatschappelijke meerwaarde op basis van beleidsdoelen”. Hierbij worden vijf kernwaarden van het RVB centraal gezet: Voorspelbaar, Offensief, Resultaatgericht, Slagvaardigheid en 1 RVB. Oftewel, VORS1. Deze kernwaarden zijn vertaald naar de doelen van het RVB, gericht op omgeving, mens en de interne organisatie. De missie, doelen en kernwaarden van het RVB zijn opgenomen in onderstaand ‘RVB-huis’.

Figuur 7.1: het ‘RVB-huis’



De sturing op en realisatie van de kernwaarden (VORS1) staan in 2020 centraal voor het veranderprogramma RVB 2.0. Daarom wordt er in 2020 niet meer gerapporteerd over de voortgang van RVB 2.0 vanuit de vijf eerdergenoemde sporen. Vanaf dan staan de vijf kernwaarden (VORS1) centraal.¹²⁷

- Voorspelbaar: werken volgens harde & heldere wederzijdse afspraken

Waarom wil het RVB voorspelbaarder werken?

Het RVB spant zich vaak nog onevenredig in om (onvoorziene) activiteiten voor de opdrachtgever te realiseren. De werkvoorraad vraagt om een strategisch partnerschap met de opdrachtgevers van het RVB, waarbij meerjarige afspraken worden gemaakt.

Hoe wil het RVB dit verbeteren in 2020?

- Het maken van meerjarige strategische afspraken met de opdrachtgever.
- Het opstellen van een Integraal Programma dat aansluit op de capaciteit, inclusief een stevige inzet op de sturingsinformatie.
- Het weten van hoeveel capaciteit nodig is voor het uitvoeren van activiteiten en vervolgens flexibel genoeg om kunnen gaan met veranderingen.

¹²⁷ Jaarplan 2020, Rijksvastgoedbedrijf

Behaalde resultaten in 2020

- Het Integraal Programma is steviger neergezet en in toenemende mate is sprake van aandacht voor de meerjarige behoefte van de afnemer.
- Het RVB heeft een duidelijkere relatie gemaakt tussen in te zetten capaciteit en dekking. Om de sturing intern te vergroten, zijn de KPI's herzien en lopen verschillende trajecten om de tarieven zero-based te onderbouwen.
- Ook is het traject 'het lonkend perspectief' gestart. Dit traject dient als basis voor meer fundamentele discussies over de inrichting en werking van het procesmanagement van de vastgoedportefeuille.
- Offensief: bieden van zichtbare economische en maatschappelijke meerwaarde

Waarom wil het RVB meer zichtbare economische en maatschappelijke meerwaarde bieden?

Vanuit het kabinet en de samenleving komt steeds meer de vraag om het vastgoed in te zetten voor maatschappelijke doelen, zoals duurzaamheid, de energietransitie en de huisvesting van kwetsbare groepen. Daarom zet het RVB haar vastgoed in om zowel economische als maatschappelijke meerwaarde te creëren.

Hoe wil het RVB dit verbeteren in 2020?

- Het RVB wil maatschappelijke meerwaarde creëren op verschillende maatschappelijke opgaven samen met beleidsdepartementen en twee andere vastgoedhoudende organisaties van het rijk (Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer).
- Het RVB wil een solide financiële systematiek en een adequaat juridisch kader ontwikkelen om de opgaven in samenwerking met stakeholders op te pakken.

Behaalde resultaten in 2020

- Het RVB is aan de slag gegaan met proactief gebiedsgericht werken en ontwikkelen. Er is hiervoor binnen het RVB een programmteam ingericht en een grondenstrategie ontwikkeld.
- Resultaatgericht en slagvaardig: realiseren van meer productie met hoger tempo

Waarom wil het RVB resultaatgericht en slagvaardiger werken?

De stakeholders van het RVB ervaren de organisatie als stroperig en traag. Dit wordt versterkt door de werkvoorraad die in 2020 fors groter is dan het RVB aan kan. Daarom wordt er gewerkt aan meer productie met een hoger tempo.

Hoe wil het RVB dit verbeteren in 2020?

- Het RVB wil de productiecapaciteit vergroten.
- Er worden harde, meerjarige financiële afspraken met opdrachtgevers gemaakt om de personele omvang tijdig af te stemmen op het opdrachtenportfolio en zo nodig tijdig te kunnen vergroten.
- Het onderzoeken van outsourcing (welke activiteiten moet het RVB uitvoeren en welke activiteiten kunnen beter door de markt of door de opdrachtgevers gedaan worden).
- Het opzetten van LEAN-trajecten om producten en diensten te verbeteren.
- Het RVB wil 'fast tracks' opzetten voor projecten.
- Behaalde resultaten in 2020.
- In 2020 zijn er een groot aantal LEAN-trajecten gestart om producten en diensten te verbeteren.
- In het project European Medicine Agency (EMA) is een fast track opgezet en succesvol uitgevoerd.
- 1 RVB: binnen en buiten samenwerken als 1 RVB

Waarom wil het RVB meer als één RVB werken?

Het RVB constateert dat het werkplezier bij de medewerkers hoger kan en dat de werkdruk als hoog wordt ervaren.¹²⁸

Hoe wil het RVB dit verbeteren?

- Het RVB wil inzetten op het scheppen van juiste condities voor de medewerkers door het management, bijvoorbeeld door effectiever samen te werken tussen directies en afdelingen.
- Het aanpassen van de strategische personeelsplanning. Het is van belang dat, gelet op de uitstroom en de krapte op de arbeidsmarkt, het personeel van het RVB zich ontwikkelt richting vastgoedprofessionals van de toekomst: meer digitaal gedreven, innovatief en in verbinding met de omgeving.
- Het inzetten op leiderschapontwikkeling.

Behaalde resultaten in 2020

- Er is een leiderschapsprogramma voor leidinggevendenden van start gegaan.
- Er is extra personeel geworven en een RVB-traineeship opgezet.

7.4 Opgehaalde beelden

Voor de evaluatie van het programma RVB 2.0 is gesproken met management, stafmedewerkers en stakeholders van het RVB. Bovendien is er aanvullend ook een vragenlijst uitgezet onder het management, stafmedewerkers en stakeholders van het programma. De opgehaalde informatie geeft een goed beeld van de ontwikkelingen van RVB 2.0.

De bevindingen uit de gesprekken en vragenlijsten zijn geclusterd in twee invalshoeken: RVB'ers en stakeholders van het RVB (afnemers, beleids-DG's en de eigenaar van het RVB - de SG van BZK en ondersteuning). Per clustering zijn de beelden uiteengezet aan de hand van de kernwaarden van het programma RVB 2.0: Voorspelbaar, Offensief, Resultaatgericht & Slagvaardig en 1 RVB.

7.4.1 Algemeen

Over het algemeen wordt positief gekeken naar de organisatorische ontwikkelingen die in gang zijn gezet onder de noemer RVB 2.0. Stakeholders hebben een toenemende professionalisering bij het RVB gezien en een organisatie die steeds meer oog heeft voor de lange termijn. Binnen het RVB wordt gewaardeerd dat RVB 2.0 heeft geleid tot een duidelijke meerjarige organisatiestrategie, waarbij het RVB inspeelt op zijn veranderende omgeving. Bovendien heeft het programma gezorgd voor meer bewustzijn bij medewerkers van waar het RVB voor staat.

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat RVB 2.0 wordt gezien als een eerste stap in de goede richting, maar dat de doelstellingen van het programma nog niet zijn gehaald. Met name afnemers ervaren nog aanzienlijke knelpunten met betrekking tot 'het VORS1 werken'.

Geïnterviewden benoemen dat het agentschapsmodel het bevorderen van de doelmatigheid van het RVB dient. Het agentschapsmodel bevordert hierbij de ontwikkelingen onder de noemer van RVB 2.0, waarbij werkprocessen efficiënter worden ingericht. Echter, knelpunten worden ervaren bij acties van RVB 2.0 die gericht zijn op het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Hierbij spelen belemmerende juridische en financiële kaders een grote rol (zie hoofdstukken Governance en Bekostiging).

7.4.2 Management van het RVB

Voorspelbaar: werken volgens harde & heldere wederzijdse afspraken

Meerdere respondenten geven aan dat ze ervaren dat het RVB voorspelbaarder is geworden. Als belangrijkste voorbeeld wordt de opzet van het Integraal Programma genoemd. Hiermee werkt het RVB hard aan het verbeteren van de planning en prioritering van werkzaamheden.

Daarnaast wordt benoemd dat de interne regie op de werkzaamheden is verbeterd. Zo wordt vermeld dat

¹²⁸ Jaarplan 2020, Rijksvastgoedbedrijf

de uitwerking van een verbeterde projectdemarcatie tussen de directie Vastgoedbeheer en Transacties & Projecten voor heldere afspraken en een betere samenwerking in de uitvoering heeft gezorgd.

Offensief: bieden van zichtbare economische en maatschappelijke meerwaarde

Het RVB heeft de afgelopen jaren zijn vastgoed op pilotniveau (onder meer via het Regionaal Ontwikkelprogramma (ROP) ingezet om bij te dragen aan maatschappelijke beleidsdoelen. Zo zette het RVB een strategie op, zogenaamde routekaarten, voor de verduurzaming van zijn panden en gronden en nam het deel aan het pilot-programma Zon op Dak van het ministerie van EZK met als doel om hernieuwbare energie te genereren door zonnepanelen op de daken van de panden te installeren.

De uitdaging voor het RVB is het opschalen van deze activiteiten in een nieuwe kabinetsperiode. Dit wordt gezien als een volgende ontwikkelfase. Het vraagt namelijk om een gedegen inbedding van deze activiteiten binnen de organisatie van het RVB die een plek moeten krijgen naast de werkzaamheden in het kader van het Integraal Programma.

Resultaatgericht en slagvaardig: realiseren van meer productie met hoger tempo

Meerdere respondenten geven aan dat er belangrijke stappen zijn gezet om resultaatgerichter en slagvaardiger te werken. Zo heeft het RVB diverse acties ondernomen om bureaucratie tegen te gaan. Denk hierbij aan initiatieven die zijn ontplooid, zoals een speciale fast track voor projecten of het project 'de paarse krokodil', waarin bureaucratische knelpunten in de uitvoering zijn aangepakt. Daarnaast is het RVB in 2019 en 2020 in toenemende mate gaan werken met de LEAN-methodiek. Dit heeft ervoor gezorgd dat producten en diensten verder zijn geoptimaliseerd.

1 RVB: binnen en buiten samenwerken als 1 RVB

Over het algemeen kijken de respondenten van het RVB positief aan tegen de ontwikkelingen die in gang zijn gezet om meer als één RVB te werken. Ook wordt waardering uitgesproken over de investeringen die in het personeel zijn gedaan om meer te werken als één RVB. Zo benoemen respondenten de opzet van een RVB-traineeship om nieuw talent aan te trekken. Daarnaast is er geïnvesteerd in de versterking van het management via een leiderschapsprogramma, met een focus op ontwikkelgericht leidinggeven.¹²⁹

7.4.3 Stakeholders van het RVB

Voorspelbaar: werken volgens harde & heldere wederzijdse afspraken

Voorspelbaarheid blijft voor opdrachtgevers en afnemers van het RVB een belangrijk aandachtspunt. Veelal ervaren zij dat de planning van een project uitloopt en dat de uiteindelijke kosten aanzienlijk hoger zijn dan de vooraf opgestelde financiële raming van het RVB.¹³⁰

Daarnaast wordt gewezen op knelpunten in de capaciteitsbezetting van het RVB. Geregeld zijn er te weinig (technische) medewerkers beschikbaar voor de uitvoering. Ook hebben diverse opdrachtgevers en afnemers de zorg geuit dat zij geen inzicht hebben in de allocatie van het personeel dat het RVB inzet per stelsel, waardoor er de zorg is dat het personeel voor andere projecten wordt ingezet.

Offensief: bieden van zichtbare economische en maatschappelijke meerwaarde

Meerdere stakeholders benoemen dat het RVB met de verbreding van zijn missie en visie een goede en noodzakelijke stap heeft gezet. Uit interviews blijkt dat diverse beleidspartners van het RVB de inzet en trekkende rol van het RVB bij diverse pilots waarderen om vastgoed in te zetten voor maatschappelijke doeleinden. Hierbij wordt benoemd dat de inzet van het RVB op dit spoor vooralsnog pilotgericht is. Het is daarom de uitdaging voor de organisatie om het spoor verder te brengen dan de pilots en de gronden en vastgoed structureel in te zetten voor het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Tegelijkertijd zijn er bij diverse afnemers zorgen dat de extra taken leiden tot een verder capaciteitstekort bij het RVB, waardoor projecten in de uitvoering in de knel kunnen komen.

¹²⁹ In het medewerkeronderzoek van 2021, uitgevoerd door InternetSpiegel en Effectory, werd het leiderschap binnen het RVB gewaardeerd met een 7,0. Hiermee scoort het RVB gemiddeld beter dan het ministerie van BZK. Ook werd de samenwerking tussen RVB-collega's gewaardeerd met een 7,4.

¹³⁰ Zie het hoofdstuk Doelmatigheid en Doeltreffendheid voor het cijfermatige inzicht in de gerealiseerde projecten binnen tijd en budget.

Resultaatgericht en slagvaardig: realiseren van meer productie met hoger tempo

Een grote groep afnemers ervaart nog veel bureaucratie in de uitvoering. Enkele afnemers benoemen hierbij dat zij in de samenwerking met het RVB vandoen hebben met meerdere contactpersonen in plaats van één vast aanspreekpunt. Of de afnemer binnen het RVB zijn weg kan vinden is vaak afhankelijk van het opgebouwde, informele RVB-netwerk van de afnemer.

Daarnaast ervaren afnemers nog veel problematiek in de uitvoering doordat het RVB onvoldoende inzicht heeft in de onderhoudsstaat van de panden. Hierdoor komen er vaak verrassingen naar boven of wordt er veel tijd gestoken in het naar boven halen van de benodigde informatie.

1 RVB: binnen en buiten samenwerken als 1 RVB

Ten slotte geven stakeholders aan minder zicht te hebben op de ontwikkelingen in het kader van het samenwerken als één RVB. Meerdere respondenten benoemen dat een jonge fusieorganisatie, met diverse culturen en verkokerde processen, tijd nodig heeft om als één organisatie goed samen te werken.

7.5 Conclusie

Het RVB heeft de afgelopen jaren hard aan de weg getimmerd met het veranderprogramma RVB 2.0. Met het aanstellen van een programmteam RVB 2.0 is er met veel energie gewerkt en zijn er veel activiteiten ontplooid. De jaarplannen en de viermaandelijkse verantwoordingsrapportages geven hiervan een gedetailleerd beeld. Een ontwikkeling die zowel vanuit het RVB als zijn stakeholders positief wordt gewaardeerd.

Het is niet mogelijk gebleken om een gedegen inhoudelijke beoordeling van het programma te geven, omdat het programma in de loop van de jaren meer vorm heeft gekregen en de focus in de loop van 2020 is gewijzigd. Een programmaplan met duidelijke te behalen SMART-resultaten en een gestructureerde monitoring lijken over de jaren heen te ontbreken. Ook is het vaak onduidelijk of en hoe voorgenomen verbeteracties zijn opgepakt binnen de organisatie, zoals de doorvertaling van urgente toekomstige vraagstukken op de strategische personeelsplanning.¹³¹

Uit de opgehaalde beelden blijkt dat stakeholders nog aanzienlijke knelpunten ervaren met betrekking tot het VORS¹ werken van het RVB. Zo geven stakeholders aan nog te maken met stroperige processen, projecten die uitlopen in tijd en geld en ervaren ze een onderbezetting in capaciteit. Een conclusie die ook in een eerder klanttevredenheidsonderzoek uit 2019 (zie hoofdstuk Doelmatigheid en Doeltreffendheid) getrokken werd naar aanleiding van ingezette organisatorische verbeteracties door het RVB.

Ten slotte kan geconcludeerd worden dat het huidige agentschapsmodel goed functioneert om interne organisatieontwikkelingen gericht op doelmatigheid te stimuleren. Echter, bij de inzet van vastgoed voor maatschappelijke doeleinden is nog veel onduidelijkheid over de financiële en juridische mogelijkheden van het RVB binnen het agentschapsmodel (zie ook paragraaf 3.4). Deze conclusie is in lijn met de uitkomsten van het IBO Agentschappen.¹³² De conclusie was dat de huidige agentschapsregeling onvoldoende ruimte biedt voor de creatie van publieke waarde in brede zin.

¹³¹ Uit ontvangen interne documentatie van het RVB blijkt dat de doorvertaling van urgente toekomstige vraagstukken op de strategische personeelsplanning opgepakt is in 2021. Dit jaartal valt echter buiten de scope van de evaluatie.

¹³² IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde (2021)

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

De doelstelling van deze eerste periodieke doorlichting van het Rijksvastgoedbedrijf is het inzicht geven in het functioneren van het baten-lasten agentschap RVB op de gebieden governance, financieel beheer en financiële prestaties, bekostiging en doelmatigheid en doeltreffendheid over de jaren 2016 tot en met 2020. Op verzoek van het RVB is het programma RVB 2.0 als extra thema toegevoegd.

Beleidsdoelstellingen en –uitvoering vallen buiten de scope van deze doorlichting. Zo ook het evalueren van bestaand beleid en uitdenken van nieuwe beleidsrichtingen.

In de opdracht voor deze doorlichting is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Wat gaat goed of wat kan er beter in het functioneren van het agentschap RVB in het licht van de doelstellingen van agentschappen in het algemeen (Regeling agentschappen), gegeven de specifieke taken van het RVB (Besluit taak RVB 2017)?

Ondersteunend aan de centrale vraag is per thema een aantal onderzoeksvragen met deelvragen geformuleerd. In de voorgaande hoofdstukken zijn deze deelvragen - zo mogelijk - beantwoord op basis van documentstudie, vragenlijsten, interviews, verdiepende vragen en extern onderzoek.

In de hierna weergegeven (eind)conclusies zijn de deelconclusies samengevat en met elkaar verbonden. De bijpassende aanbevelingen kunnen door het RVB worden benut bij de implementatie van de verkregen inzichten.

8.2 Governance

Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?

Op hoofdlijnen voldoet de governance aan de eisen die de Regeling agentschappen stelt. Met name ten aanzien van de integraliteit van de besluitvorming en de bredere informatievoorziening is er behoefte aan een actualisering gericht op verdere aansluiting op het SGO5-model voor brede bedrijfsvoering en op maatschappelijke meerwaarde. Hiervoor zijn al de nodige initiatieven in gang gezet.

Inrichting van de governance

1. Het RVB werkt volgens het in de Regeling agentschappen voorgeschreven driehoeksmodel. Dit blijkt vooral goed te functioneren voor het Rijkshuisvestingsstelsel voor kantoren en de Defensieportefeuille. Voor de specialties en de bijzondere specialties is het beeld een stuk complexer en lijken de verschillende rollen uit het SGO5-model niet allemaal even duidelijk of volledig ingevuld;
2. De governance van het RVB is complex, wat deels te verklaren is door de complexe omgeving (verschillende huisvestingsstelsels, meerdere opdrachtgevers, grote financiële belangen, zeggenschap voor bedrijfsvoering bij individuele ministeries, ZBO's en RWT's). Ook zijn niet alle kaders meer actueel en zijn de 'spelregels' niet bij alle partijen rond het RVB voldoende duidelijk en/of bekend. Er is behoefte aan vereenvoudiging en actualisatie van regelingen en convenanten;
3. Niet alle opdrachtgevers voelen zich even goed vertegenwoordigd in de huidige governancestructuur, met name in het BOR. Zij hebben het gevoel onvoldoende invloed op de governance te kunnen uitoefenen. Dit geldt ook voor beleidsdepartementen die inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor rijksbrede thema's die mede door middel van de rijkshuisvesting moeten worden gerealiseerd;
4. In de besluitvormingsgremia krijgen de specialties niet dezelfde mate van aandacht als de kantoren- of Defensieportefeuille. De huisvestingsonderwerpen en maatschappelijke opgaven zijn soms ook moeilijk met elkaar te vergelijken.

Invulling van de rollen

1. Belangrijke randvoorwaarden om rijksbrede ambities en doelstellingen te realiseren, zijn soms onvoldoende ingevuld. Meest genoemd hierbij zijn:
 - a. De vertegenwoordiging van de beleidsbelangen in de gremia,
 - b. De opdrachtverstrekking en financiering van rijksbrede beleidsopgaven, zoals duurzaamheid, en
 - c. Een adequate informatievoorziening voor de vastgoedportefeuille, zoals staat van onderhoud, beschikbaar budget, tijd en menskracht;
2. Een grenzeloos samenwerkende rijksoverheid, het hybride werken en de daarmee gepaard gaande versnelling in de ICT-ontwikkeling brengen een verandering teweeg in hoe panden worden gebruikt. Dit vergroot de noodzaak tot meer integraal werken en versterking van de sturing hierop. De (hoofdzakelijk) vastgoed gerelateerde governance van het RVB dient hiertoe verdere aansluiting te zoeken met de governancestructuur voor de rijksbedrijfsvoering en de governancestructuur voor de SSO's, die onder meer bestaat uit de ICBR en diens voorportalen.

Beleidsdossiers en maatschappelijke meerwaarde

1. Beleidsdepartementen zijn zoekende hoe hun inbreng in de governance kan worden versterkt. Ook departementen die rechtstreeks in het BOR vertegenwoordigd zijn, missen soms het instrumentarium om beleidsdoelstellingen meetbaar en afrekenbaar in de opdrachtverlening aan het RVB op te nemen;

Informatievoorziening

1. De informatievoorziening en daarmee de transparantie over de financiën en bedrijfsvoering is sterk verbeterd. Alle betrokkenen zijn hier tevreden over;
2. Voor wat betreft de informatievoorziening rond projecten, staat van onderhoud, duurzaamheid en beleidsinformatie moet er een verbeterslag worden gemaakt. Dit geldt met name voor de Defensieportefeuille en bij de specialties. Rijksbreed gaat het om zaken als een duidelijke planning wanneer panden worden aangepakt en wanneer duurzaamheidsmaatregelen moeten worden genomen.

Aanbevelingen: (alle rollen)

- Actualiseer kaders, regeling en convenanten die betrekking hebben op de governance en vereenvoudig deze zoveel mogelijk;
- Bekijk de samenstelling van het BOR nog eens en borg een meer evenwichtige spreiding van de aandacht.
 - Geef de SPC's een rol in het BOR met een coördinerend vertegenwoordiger. Idem in het voorportaal van het BOR (kBOR) en andere relevante gremia;
- Bespreek de financieringsproblemen openlijk en in lijn met de diverse rollen en verantwoordelijkheden binnen het besturingsmodel;
- Het is in het geval van grenzeloos samenwerken en in het bijzonder de rijksbrede beleidsdoelstellingen aan te raden dat opdrachtgevers, het RVB als opdrachtnemer en de betrokken beleidsdepartementen de samenwerking intensiveren en gezamenlijk prioriteiten stellen, zeker als de financiering van beleidsdoelen niet helder is. Kijk hierbij ook naar de adviezen van het IBO Agentschappen in relatie tot opdrachtgever-overstijgende initiatieven zoals de rijksbrede beleidsdoelen en maatschappelijke opgaven;
- Verbeter de informatievoorziening rond projecten, staat van onderhoud, duurzaamheid en beleidsinformatie.
 - Dit geldt met name voor de Defensieportefeuille en bij de specialties.
 - Rijksbreed gaat het om zaken als een duidelijke planning wanneer panden worden aangepakt en wanneer duurzaamheidsmaatregelen moeten worden genomen.
 - Richt de informatievoorziening randvoorwaardelijk in om zo beter inzicht te krijgen en heldere keuzes te maken. Voor het RVB betekent dit aandacht voor een geaggregeerde informatievoorziening op stelsel- en pandniveau om gericht te kunnen interveniëren in overleg met de opdrachtgevers.

8.3 Financieel beheer en financiële prestaties

Na een aanloopfase van enkele jaren is de basis voor het financieel beheer en de financiële functie gelegd. De interne financiële functie en interne control zijn ingericht en de bijpassende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn binnen het RVB belegd. De ADR heeft een behoorlijke ontwikkeling op het gebied van financieel beheer waargenomen, zoals de integratie van meerdere systemen in één systeem (HARP).

Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie geborgd? Hoe presteert het RVB meerjarig? Hoe functioneert het baten-lastenstelsel bij het RVB? Uitzonderingsmogelijkheden?

De basis voor de project- en vastgoedadministratie is gelegd. De interne beheersprocessen zijn adequaat beschreven. Het RVB kan zich nu richten op de doorontwikkeling van de kwaliteit van de project- en vastgoedadministratie.

Ook de financiële verantwoording wordt positief gewaardeerd. De ADR heeft de jaarrekeningen van de afgelopen jaren voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Hiermee voldoet het RVB aan betreffende voorwaarden van de Regeling agentschappen.

De continuïteit van het RVB is gewaarborgd door het meerjarig positief resultaat. Ook beschikt het RVB over voldoende eigen vermogen om onvoorziene negatieve resultaten op te vangen.

Aan de voorwaarden met betrekking tot het baten-lastenstelsel, zoals vermeld in de groenlichtbrief en de Regeling agentschappen is voldaan. Het betreft de jaaromzet (> €50 mln.), respectievelijk de gemiddelde, jaarlijkse afschrijvingskosten van de totale lasten (>5%). De aandachtspunten uit de groenlichtbrief zijn eveneens opgevolgd en ingebed.

Het RVB maakt op dit moment gebruik van de bij de agentschapsvorming door het ministerie van Financiën toegekende uitzonderingen. Deze uitzonderingsmogelijkheden zijn nog toereikend en dragen bij aan het effectief functioneren van het RVB.

Aanbeveling

- Geef prioriteit aan doorontwikkeling van de kwaliteit van de vastgoed- en projectadministratie (RVB in samenspraak met opdrachtgevers/afnemers).

8.4 Bekostiging, tarief en kostprijsmodel

Hoe is de bekostiging van het RVB vormgegeven? Is dit in overeenstemming met de Regeling agentschappen? In hoeverre draagt de bekostiging bij aan doelmatigheid? Hoe zijn de tarieven opgebouwd? Is er sprake van voldoende transparantie en betrokkenheid van afnemers? Is de kostprijs kostendekkend? Hoe is de bekostiging van nieuw beleid ingeregeld?

Bekostiging in overeenstemming met Regeling agentschappen?

Met het kostprijsmodel is het RVB in staat een verband te leggen tussen zijn uitgaven, kosten en prestaties zoals vereist in de Regeling agentschappen. Met name voor opdrachtgevers en afnemers, die niet deelnemen in het BOR, is dit verband lastiger te leggen. Om reden, dat bij de uitleg van de tarieven door het RVB wordt gefocust op de verschillen ten opzichte van voorgaande jaren, zonder nadere toelichting op de opbouw van het tarief.

Aanbeveling:

- Verbeter de communicatie over het verband tussen uitgaven, kosten en prestaties richting opdrachtgevers en afnemers, zowel BOR-leden als niet-BOR-leden (RVB).

In principe houdt het RVB zich aan de voorwaarde uit de groenlichtbrief dat er geen risico-opslag wordt gehanteerd in de tarieven. Echter de overschotten van het vijfjaarsgemiddelde uit het kantorenstelsel worden door meerdere opdrachtgevers en afnemers wel zo gezien.

Aanbeveling:

- Heroverweeg het proces ten aanzien van tarieven in samenspraak met de kadersteller (DGOO) zodanig dat nacalculatie van het vijfjaarsgemiddelde hierin een plaats krijgt (*eigenaar*).

Bijdrage bekostiging aan doelmatige werkwijze RVB

Door gebruik van het baten-lasten stelsel in combinatie met een kostprijsmodel wordt ook voor opdrachtgevers inzichtelijk op welke periode de kosten van toepassing zijn. Voorts hanteert het RVB per product verschillende tarieven, die zoveel mogelijk worden gekoppeld aan de prestaties per product. Aldus draagt de bekostiging bij aan een doelmatige werkwijze van het RVB.

In het (bijzondere) specialty-stelsel, waar de risico's op budgetoverschrijdingen bij de opdrachtgevers liggen en vaak voorkomen, vragen opdrachtgevers zich af in hoeverre het RVB doelmatig opereert. Er is geen eensluidende verklaring voor vaak voorkomende budgetoverschrijdingen. Wel is naar voren gekomen, dat de communicatie over budgetoverschrijdingen en het verwachtingsmanagement tussen het RVB en zijn opdrachtgevers niet optimaal werkt. Ondertussen heeft het RVB een eerste stap gezet, door het afgeven van een prijsbandbreedte in plaats van het ramen van een concrete prijs op voorhand.

Aanbeveling:

- Verbeter de communicatie en het verwachtingsmanagement richting opdrachtgevers over overschrijdingen op tijd, geld en kwaliteit. Dit zowel aan het begin van een project als tijdens de uitvoeringsfase (*RVB*).

Tariefopbouw, transparantie en betrokkenheid afnemers

Over het algemeen zijn de tarieven en complexprijzen voor de leden van het BOR navolgbaar en transparant. Voor niet-BOR leden is de navolgbaarheid lastiger. Niet alle BOR-leden ervaren inhoudelijke inspraak op de tarieven. Het RVB merkt ook op dat inhoudelijke discussie over de tarieven wat beperkt wordt gevoerd, terwijl dit wel waardevol zou kunnen zijn voor het maken van doelmatiger keuzes.

Aanbeveling:

- Geef aanvullende uitleg over de opbouw van de tarieven voor meer transparantie en betrokkenheid van opdrachtgevers en afnemers, binnen en buiten het BOR (*RVB*).

Kostendekkendheid van de kostprijs

Op totaalniveau zijn de tarieven van het RVB kostendekkend. De kostendekkendheid per product, is verschillend. Uit de interviews komt naar voren, dat kruisfinanciering tussen de stelsels bestaat en door bepaalde opdrachtgevers en afnemers als onwenselijk wordt ervaren. Kruisfinanciering bemoeilijkt ook het leggen van een verband tussen uitgaven, kosten en prestaties conform de Regeling agentschappen. Ten aanzien van de kostendekkendheid apparaat is een positieve ontwikkeling zichtbaar.

Aanbeveling:

- Ga na in hoeverre sprake is van kruisfinanciering en welke effect dit heeft op de bekostiging. Wijzig zo nodig de kaders. Stel zo nodig - met in achtname van de nieuwe kaders - de daarbij behorende tarieven vast (*eigenaar*).

Bekostiging nieuw beleid

Vooralsnog lijkt het erop, dat er geen duidelijke richtlijnen zijn voor de bekostiging van nieuw beleid. Dit leidt ertoe, dat hiermee - per stelsel - verschillend wordt omgegaan. Vanwege het verschil in bekostigingssystematiek is de tijdige naleving van nieuwe wet-/regelgeving in het specialty-stelsel en bij Defensie onvoldoende met waarborgen omkleed.

Aanbeveling:

- Ga na op welke wijze de bestaande bekostiging de realisatie van nieuw beleid en tijdige naleving van wet-/regelgeving faciliteert. Zorg voor duidelijke richtlijnen en procedures, voor zover nodig, met inachtneming van de verschillen per stelsel (*eigenaar/BOR*).

8.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid

8.5.1 Doeltreffendheid

Hoe doeltreffend functioneert het RVB tot nu toe? In hoeverre draagt dat bij aan de beoogde doelen?

Doeltreffendheid wordt in het kader van dit onderzoek gedefinieerd als “de mate en wijze waarop een agentschap invulling heeft weten te geven aan de vooraf overeengekomen doelen voor het agentschap.”¹³³

Een conclusie over de doeltreffendheid van het functioneren van het RVB kan in deze doorlichting niet worden getrokken. In hoeverre de oorspronkelijk begrote besparing op apparaatskosten (de businesscase) is gerealiseerd, is zonder externe validatie niet vast te stellen. In welke mate de niet-financiële doelstellingen van de fusie en agentschapsvorming (kennisbundeling, proces- en ketenintegratie, professionalisering) zijn gerealiseerd, is op basis van de ontwikkelingen in de destijds vastgestelde doelmatigheidsindicatoren evenmin vast te stellen. In praktijk wordt wel een verbetering ervaren op deze niet-financiële doelstellingen.

Aanbeveling:

- Neem de besparingsdoelen op in de reguliere P&C-cyclus. Monitor het verloop van de beoogde besparingen en rapporteer over de gerealiseerde besparingen en behaalde resultaten in het jaarverslag (*BZK/FEZ en RVB*).

8.5.2 Doelmatigheid

In hoeverre opereert het RVB doelmatig? Meting doelmatigheid? Uitvoering afspraken conform besturingsmodel Regeling agentschappen? Bijdrage van het agentschapsmodel? Ontwikkeling van de doelmatigheid?

De verbetering van de doelmatigheid is een van de doelstellingen van een agentschap. Doelmatigheid staat in de Regeling agentschappen beschreven als de verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (in kwaliteit en kwantiteit).¹³⁴

Basisindicatoren daarvoor zijn de ontwikkeling van de kosten, productiviteit en uiteindelijk de tarieven in de tijd, in relatie tot de kwaliteit van de producten en diensten.¹³⁵ Bij gebreke van afspraken over de wijze waarop het doelmatig functioneren van het RVB wordt gemeten, is in het kader van deze doorlichting gepoogd de doelmatigheid van het functioneren van het RVB te duiden op basis van een referentiekader, dat bestaat uit een drietal elementen: productiviteitsontwikkeling, kwaliteit van de dienstverlening en kwaliteit van de bedrijfsvoering.

Uit extern onderzoek, uitgevoerd door IPSE Studies blijkt, dat de productiviteit van het RVB zoals gemeten, zich in de evaluatieperiode niet in positieve zin heeft ontwikkeld. Met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening is onvoldoende (openbare) informatie beschikbaar en is ook op basis van interne bronnen geen kwantitatief onderbouwde uitspraak mogelijk over de wijze waarop de klanttevredenheid zich heeft ontwikkeld. Uit interviews en vragenlijsten komt echter een positief beeld naar voren over de ontwikkeling

¹³³ Handleiding evaluaties zbo's en bijlage doelmatigheid meten 2020-05-19; www.kennisopenbaarbestuur.nl

¹³⁴ Regeling agentschappen, artikel 1, lid 1

¹³⁵ Startdocument, p. 24

van de dienstverlening van het RVB, met name de verbetering van communicatie en transparantie. Ten aanzien van de kwaliteit van de bedrijfsvoering laten de beschikbare indicatoren een overwegend gunstig beeld zien.

Een eenduidige conclusie over 'de doelmatigheid' van het functioneren van het RVB kan op basis van deze uitkomsten niet worden getrokken. Verbetering van doelmatigheid lijkt weliswaar op onderdelen zichtbaar, maar van een aantoonbare doelmatigheidsverbetering is op basis van het hiervoor weergegeven referentiekader geen sprake. Daarbij is echter de vraag of de huidige prestatie-indicatoren en kengetallen een totaalbeeld (kunnen) geven van 'de doelmatigheid'.

Daarbij speelt ook mee dat er nog een verdere professionalisering nodig is van de administratieve-/informatiesystemen en hierbij horende processen, zodat ontsluiting van en het benutten van de gegevens uit die systemen ten behoeve van sturing (en verantwoording) kan worden verbeterd.

Aanbevelingen:

- Maak afspraken over de wijze waarop 'de doelmatigheid' van het functioneren van het RVB in de komende jaren wordt gemeten, gemonitord en beoordeeld (*eigenaar, RVB, BOR*).
 - Betrek de uitkomsten van het IBO Agentschappen 2021 hierbij:
 - Onderken dat sprake kan zijn van informatie-asymmetrie binnen het besturingsmodel en;
 - Bezie of er aanleiding is om voor een kennis gestuurd werkende organisatie als het RVB de kwaliteit en de publieke waarde die daarmee gegenereerd wordt, nadrukkelijk centraler te stellen dan de focus op doelmatigheid.
 - Leg een expliciet verband tussen de doelmatigheidsindicatoren en doelmatigheid, en geef daarbij aan op welke wijze waarop de KPI's worden gemeten en gemonitord.
 - Monitor en rapporteer periodiek over de productiviteitsontwikkeling in de tijd, zoals toegepast in deze doorlichting. Schenk hierbij aandacht aan de omvang en samenstelling van de apparaatskosten van het RVB en de vergoedingen daarvoor. Houd daarbij ook rekening met diverse ontwikkelingen die de vraag naar de diensten van het RVB beïnvloeden, zoals een veranderende huisvestingsbehoefte of nieuwe duurzaamheidseisen.
 - Draag zorg voor consistentie in het gebruik van KPI's en de wijze waarop deze worden gemeten en gemonitord, zodat vergelijking in de tijd mogelijk is.
- Rapporteer structureel en regelmatig over de kwaliteit van de dienstverlening (*RVB*).
 - Voer een KPI 'klanttevredenheid' in.
- Verbeter de informatievoorziening met betrekking tot kosten en prestaties van het RVB in de jaarverslagen en vergroot de transparantie van de verslaglegging (*RVB*).
- Heroverweging van de huidige governance en financiering van beleidsdoelen, ter bevordering van het doelmatig functioneren van het RVB (*eigenaar, RVB, BOR*).
- Voortzetting van de ingezette verkenning (PvA) voor een benchmark voor generieke producten en diensten van het RVB in samenspraak met Defensie en Financiën (*RVB, Defensie, Financiën*).

8.6 Programma RVB 2.0

Betekenis van het programma RVB 2.0 (doelstellingen, invulling, bijdrage van agentschapsmodel (RA) aan programma)?

- Het programma RVB is in 2018 opgezet als veranderprogramma in verband met de snelle verandering van de omgeving van het RVB. De weergave en het programmaverloop in de jaarplannen en VMR's worden door het RVB en zijn stakeholders positief gewaardeerd. Het is niet mogelijk gebleken om een gedegen inhoudelijke beoordeling van het programma te geven, omdat het programma in de loop van de jaren meer vorm heeft gekregen en de focus in de loop van 2020 is gewijzigd. Het huidige agentschapsmodel functioneert goed om interne organisatieontwikkelingen gericht op doelmatigheid te stimuleren.

Aanbevelingen: (RVB)

- Stel duidelijke doelen met bijbehorende resultaten op voorhand, zodat resultaten en effecten goed gemonitord kunnen worden. Tussentijdse aanpassingen zorgen voor een onduidelijke reikwijdte.
- Maak duidelijk of en hoe voorgenomen verbeteracties zijn opgepakt, zoals de doorvertaling van urgente (toekomstige) vraagstukken op de strategische personeelsplanning.
- Communiceer met stakeholders over verbeterpunten en betrek hen (en medewerkers van het RVB) bij de verbeteracties met betrekking tot VORS 1 werken.
 - Schenk specifiek aandacht aan kennisbundeling en professionalisering (oorspronkelijke fusiedoelen).

Bijlage 2 – Verleende uitzonderingen

Regeling Agentschappen

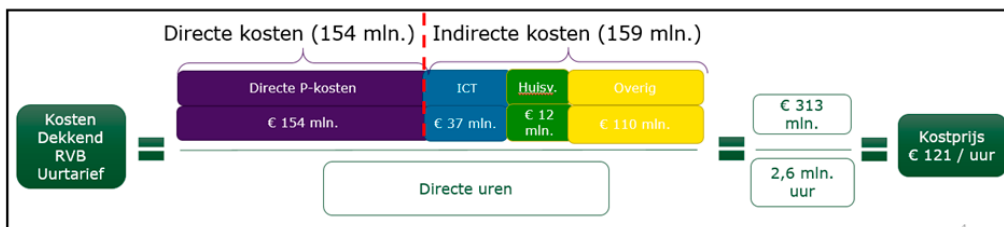
Departement	Afwijking/ Toelichting	Inc./ Struc.	Kenmerk
BZK (RVB)	<p>Gebruik en procedure leenfaciliteit</p> <p>Met het ministerie van Financiën zijn in het verleden afspraken gemaakt om de administratieve verwerking van de leningen van de rechtsvoorgangers van het RVB te vereenvoudigen. Deze afspraken wijken af van de artikelen 28 en 29 van de Regeling agentschappen. Er bestaat tevredenheid bij beide partijen over de werking van deze afspraken en daarom worden deze gecontinueerd voor het nieuwe agentschap RVB. Dit betekent voor het RVB dat de volgende afspraken worden gecontinueerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> aan het RVB is toegestaan om te lenen voor investeringen in grondposities en buiten gebruik gestelde activa. Deze activa zijn niet bestemd voor de eigen bedrijfsvoering en classificeren daarmee als vlottende activa. Het is toegestaan niet alleen te lenen voor de investeringen, maar ook ten behoeve van de financiering van de bijkomende kosten; aan het RVB is toegestaan om leningen af te sluiten ten behoeve van de definitieve financiering van gerealiseerde vastgoedprojecten, waarbij gebundeld wordt naar de looptijden van de onderliggende verhuurcontracten. Ook is toegestaan om tijdens de bouwfase te financieren via een bouwrekening; aan het RVB is toegestaan om de looptijd van de lening te koppelen aan de verwachte looptijd van het onderliggende project. De looptijd van een project eindigt zodra de geactiveerde grond of de buiten gebruik gestelde activa worden vervreemd aan een derde; 	S	BZ2015-436U
	<ul style="list-style-type: none"> aan het RVB is toegestaan om de restwaarde van de leningen gelijk te stellen aan de restwaarde van de materiele vaste activa na afloop van de onderliggende verhuurcontracten. Herfinanciering van de lening is toegestaan indien de onderliggende contracten hier aanleiding toe geven; aan het RVB is toegestaan om de hoofdsom van een lening die is aangegaan voor de verwerving van grondposities of voor overtollig geworden vastgoed in zijn geheel bij vervreemding van de onderliggende activa af te lossen; <p>aan het RVB is toegestaan om de rente voor leningen bij herontwikkelingsprojecten aan de hoofdsom toe te voegen.</p>		
BZK (RVB)	<p>Langlopende schuld DBFMO</p> <ul style="list-style-type: none"> Voor de DBFMO-contracten die zich classificeren als Financial lease dient het RVB op basis van de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving een langlopende schuld op te nemen. Artikel 27, lid 5 van de Regeling agentschappen staat als langlopende schuld op de balans alleen leningen van het ministerie van Financiën toe. Het is aan het RVB toegestaan om conform de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving ook een langlopende schuld voor DBFMO-contracten op te nemen. 	S	BZ2015-436U
BZK (RVB)	<p>Vervallen verplichting om te rapporteren conform artikel 362 Titel 9 van Boek 2 BW zoals voortvloeit uit artikel 26 van de Regeling Agentschappen.</p> <p>Het RVB ontvangt deze uitzondering op voorwaarde dat de volgende additionele informatie in de toelichting op de jaarrekening is gerapporteerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> De samenstelling van het onroerend goed in eigendom van het RVB dat is gewaardeerd op C1,- dan wel het onroerend goed dat niet binnen het Rijkshuisvestingsstelsel valt. Het aantal objecten wordt in de toelichting van de jaarrekening opgenomen. Een lijst met (omschrijving van de) betreffende objecten wordt als specifieke bijlage bij de jaarrekening gevoegd. 	I (tot evaluatie RA)	2019-000016oa11
	Een specificatie van het resultaat c.q. resultaatanalyse gekoppeld aan de productcategorieën uit de producten- en dienstencatalogus van het RVB.		

Rijksbegrotingsvoorschriften

Departement	Afwijking/ Toelichting	Inc./ Struct.	Kenmerk
BZK (RVB)	<p>Met deze brief wil ik u laten weten dat ik instem met het gebruik van de aanvullende rapporteringstolerantie op basis van 1% van het balanstotaal voor de in uw brief genoemde jaarrekeningposten van het RVB. Onderstaand volgen de jaarrekeningposten die dit betreft:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materiële vaste activa; • Voorraden (onderhanden werk en voorraad te verkopen onroerend goed); • Onderhanden projecten; • Voorzieningen; • Afschrijvingen; • Mutaties voorzieningen; • Boekwaardemutaties, geactiveerd honorarium en mutaties onderhanden werk en onderhanden projecten (opgenomen onder de bijzondere baten en lasten). <p>Indien in enig jaar de bovengenoemde jaarrekeningposten niet materieel zijn hoeft geen gebruik te worden gemaakt van de aanvullende rapporteringstolerantie.</p> <p>Voor alle overige jaarrekeningposten geldt de reguliere rapporteringstolerantie die in de Rijksbegrotingsvoorschriften is voorgeschreven.</p>	Onbekend	BZ 32856
BZK (RVB)	<p>Garantstelling ontwikkelingsprojecten en VT: Voor de gebiedsontwikkelingsprojecten Vliegveld Valkenburg en de Zeeuws Vlaamse</p>	S	2019-0000212509
	<p>Kanaalzone geldt een generale garantstelling van circa 200 mln. die is ingesteld ter afdekking van de risico's bij de overgang van het ROVB naar FIN.</p> <p>Deze twee grondexploitaties zijn aangewezen voor het zogeheten Voorafgaand Toezicht. Dit houdt in dat geen verplichtingen op de desbetreffende artikelen worden aangegaan, voordat Financiën daarmee heeft ingestemd.</p>		

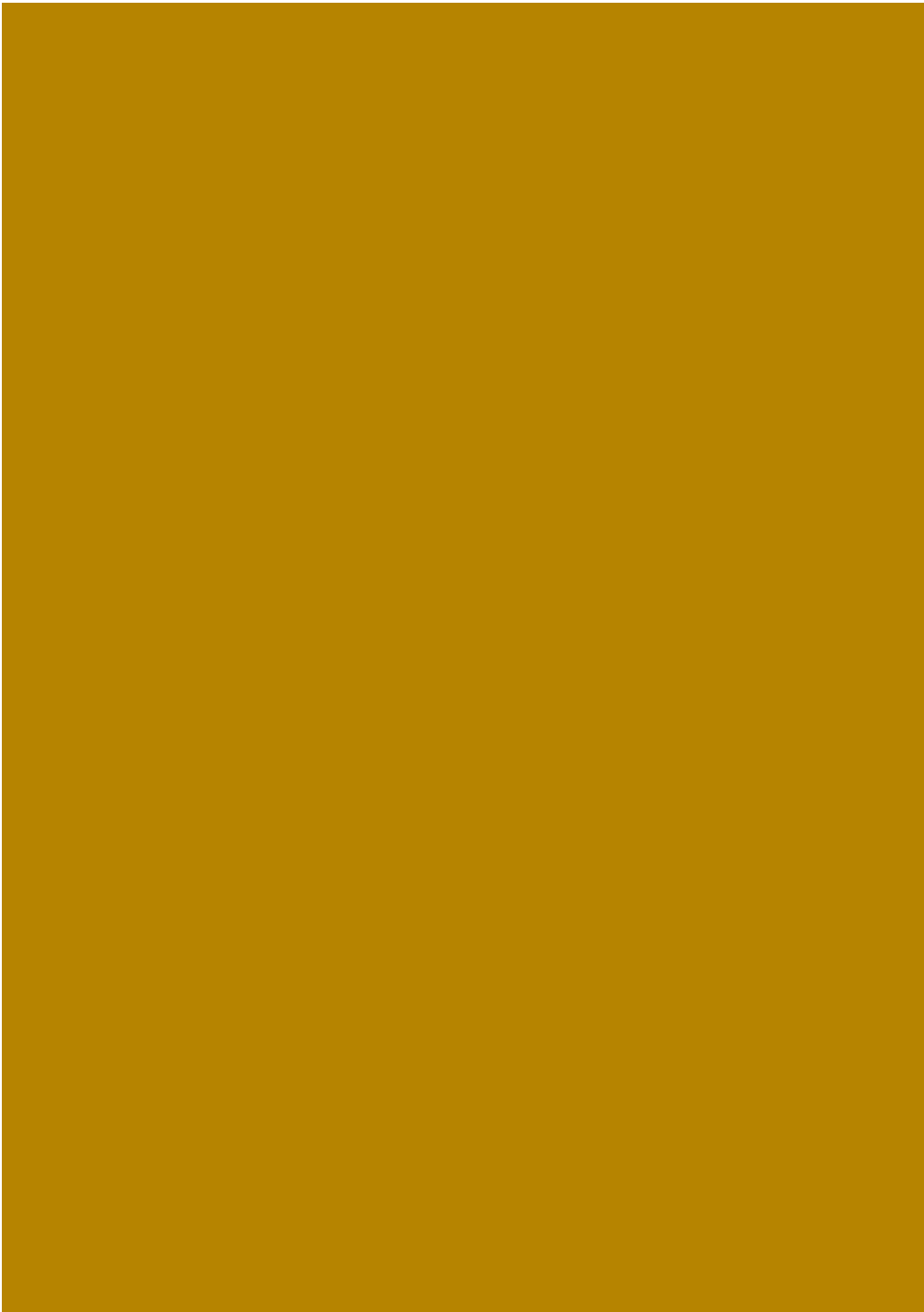
Bijlage 3 – Berekening uurtarief

Het RVB-uurtarief bestaat uit verschillende onderdelen. Ten eerste de directe personeelskosten. Dit zijn de salariskosten en sociale verplichtingen van het ambtelijk personeel en inhuurkosten. Dit wordt verrekend op basis van de (gemiddelde) loonkosten per schaal. Ten tweede de indirecte kosten die uiteenvallen in huisvestingskosten, ICT-kosten en overhead. De overhead zijn de salariskosten en inhuurkosten voor indirecte medewerkers, de indirecte uren van de directe medewerkers, opleiding en reis- en verblijfkosten. Dit alles wordt verrekend als percentage over de directe uren per schaal



Bijlage 4 – Producten- en Dienstencatalogus 2020





Inhoud

0. Algemeen	2
0.1 Inleiding	2
0.2 Geldigheid PDC	2
0.3 Raakvlakken met conerndienstverleners	2
0.4 Contactinformatie	2
0.5 Structuur PDC	3
0.6 Opzet beschrijving van producten en diensten	3
1. Ingebruikgeving	4
1.1 Interne ingebruikgeving kantoren	4
1.2 Interne ingebruikgeving specialties	5
1.3 Interne ingebruikgeving bijzondere specialties	5
1.4 Externe ingebruikgeving	6
2. Instandhouding	7
2.1 Onderhoud kantoren	7
2.2 Onderhoud (bijzondere) specialties	8
2.3 Instandhouding vastgoed Defensie	9
3. Projectrealisatie	10
3.1 Projectrealisatie ten behoeve van RVB-portefeuille (eigendom)	10
3.1.1 Projecten kantoren (masterplannen + vervangingsinvesteringen)	10
3.1.2 Projecten specialties (vervangingsinvesteringen + functionele aanpassingen)	11
3.1.3 Projecten bijzondere specialties (vervangingsinvesteringen + functionele aanpassingen)	12
3.2 Projectrealisatie t.b.v. andere eigenaar	13
3.2.1 (Des) investeringsprojecten t.b.v. Defensie	13
4. Verkoop	14
4.1 Verkopen vastgoed	14
4.2 Verkopen grondstoffen	15
5. Expertise, advies en overig	16
5.1 Strategische advisering en ondersteuning beleidsdirecties	16
5.2 Expertise en adviesdiensten aan opdrachtgevers	17
5.3 Afhandelen onbeheerde nalatenschappen	18
Bijlage 1: Overzicht van Single Points of Contact specialties en CDV's	19
Bijlage 2a: Uurtarieven, regiotarief en procentuele opslag honorarium Rijksvastgoedbedrijf	20
Bijlage 2b: Uurtarieven, tarieven instandhouding & projecthonorarium Defensie 2020	20
Bijlage 3a: Toelichting veelvoorkomende expertise- en adviesdiensten RVB	21
Bijlage 3b: Toelichting hoofdgroepen expertise- en adviesdienstverlening aan Defensie	23

0. Algemeen

0.1 Inleiding

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) realiseert en beheert zijn vastgoedportefeuille voor zijn gebruikers en zet gebouwen en terreinen in voor de realisatie van economische en maatschappelijke meerwaarde op basis van beleidsdoelen. Dat is de missie van het RVB. Concreet betekent dit dat het RVB primair zorg draagt voor de huisvesting van de Rijksoverheid en aan de Rijksoverheid gelieerde organisaties. De Rijksoverheid en aan de Rijksoverheid gelieerde organisaties bestaan uit veel verschillende organisaties en dienstonderdelen. Dit vertaalt zich naar veel verschillende huisvestingswensen en gerelateerde dienstverlening. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen kantoren, (bijzondere) specialties en Defensie. Kantoren¹ zijn gebouwen waarin gestandaardiseerde werkplekken worden gerealiseerd. Huisvesting van rijksonderdelen vindt plaats conform de door het Directoraat-generaal Overheidsorganisatie (DGOO) opgestelde Masterplannen. De portefeuille Specialties² is heel divers en de functionaliteit van de gebouwen loopt ook sterk uiteen. Voorbeelden van specialties zijn gerechtsgebouwen, gevangenissen en laboratoria. De meeste objecten van Defensie maken geen onderdeel uit van het Rijkshuisvestingsstelsel, maar het RVB levert hier wel producten en diensten voor.

Het RVB werkt voor de Rijksoverheid en andere organisaties die op verzoek van een minister worden aangedragen. Dit betekent dat het RVB veel opdrachtgevers kent. Voor de kantoren is DGOO de opdrachtgever. Bij de specialties is de opdrachtgever de Single Point of Contact (SPC). In de rest van dit document wordt met SPC de Single Point of Contact aan de kant van de opdrachtgever bedoeld.

De Producten- en Dienstencatalogus (PDC) Rijksvastgoedbedrijf 2020 heeft tot doel om de opdrachtgevers en gebruikers binnen de Rijksoverheid te informeren over de producten die het RVB aanbiedt. Zij vormen de primaire doelgroep van het RVB. Voor opdrachtgevers en gebruikers buiten de Rijksoverheid zijn andere informatiekanaalen beschikbaar en gelden doorgaans andere leveringsvoorwaarden.

0.2 Geldigheid PDC

De PDC Rijksvastgoedbedrijf 2020 is geldig na vaststelling in het BOR en blijft geldig tot het vaststellen van een volgende PDC. Met de vaststelling van de PDC Rijksvastgoedbedrijf 2020 vervalt de PDC Rijksvastgoedbedrijf 2019.

0.3 Raakvlakken met concerndienstverleners

De dienstverlening van het Rijksvastgoedbedrijf kent op het gebied van het Rijkshuisvestingsstelsel een nauwe samenwerking met de concerndienstverleners (CDV's). De CDV's hebben gezamenlijk de Rijksbrede PDC (RPDC) opgesteld. De PDC's van de CDV's en het RVB zijn in onderling overleg met elkaar afgestemd om te voorkomen dat er overlap zit in de werkzaamheden.

In deze PDC wordt het Facilitair bedrijf Defensie (FBD) beschouwd als ware zij een CDV. Een overzicht van de CDV's is opgenomen in bijlage 1.

0.4 Contactinformatie

Voor alle producten van het Rijksvastgoedbedrijf geldt dat de Directie Vastgoedbeheer (afdeling Relatiemanagement) fungeert als eerste aanspreekpunt (SPC van het RVB). Deze directie zorgt voor verdere doorgeleiding van de opdracht of vraag binnen het Rijksvastgoedbedrijf. Naast het overleg met uw vaste contactpersoon kunt u uw vragen ook sturen naar: postbus.rvb.relatiemanagement@rijksoverheid.nl.

Verder is in deze PDC bij enkele specifieke producten aangegeven waar u terecht kunt voor vragen. Als bij een product geen specifieke postbus staat kunt u terecht bij uw Single Point of Contact.

¹ Een rijksgebouw is een kantoor indien deze aldus is opgenomen in de pandenlijst.

² Een speciality is een rijksgebouw waarvoor, als gevolg van speciale eisen vanuit het primair proces, de hoofdfunctie van dat gebouw niet een kantoorfunctie is, dan wel een kantoorgebouw dat geen gedeelde huisvesting kan bieden voor organisaties die geen onderdeel van het betreffende primair proces uitmaken. Uitzondering hierop zijn de vier verzamelspecialties zoals benoemd in bijlage 1 van het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel specialties.

0.5 Structuur PDC

Het RVB onderscheidt vijf productgroepen met daaronder subproducten. De hoofdstructuur van de PDC is als volgt:

1. Ingebruikgeving
2. Instandhouding
3. Projectrealisatie
4. Verkoop
5. Expertise, advies en overig

De wijzigingen ten opzichte van vorig jaar betreffen:

- *Algemeen*: Aanpassing productnamen naar zelfstandig naamwoord, zoals van *in gebruik geven* naar *ingebruikgeving* (een product is een zelfstandig naamwoord en geen werkwoord).
- *1.4 Externe ingebruikgeving*: het RVB doet dit op grond van de regeling beheer onroerende zaken Rijk en het besluit taak RVB 2017.
- *3.2.1. (Des)investeringsprojecten t.b.v. Defensie*: bestelwijze met betrekking tot het zgn. bandbreedteprogramma en het programma voor planbaar onderhoud toegevoegd.
- *4.1 Verkopen vastgoed*: PlukZe panden zijn onderdeel van het product verkopen en maken in de PDC daarom niet langer onderdeel uit van het product Expertise & Advies.
- *4.1. Verkopen vastgoed*: prijzingsmethodiek van de KORV-methode is aangepast.
- *5.2. Expertise en adviesdiensten aan opdrachtgevers*: met Defensie zijn specifieke afspraken gemaakt over de negen hoofdgroepen. Deze zijn als zodanig onder dit product opgenomen.
- *5.3 Afhandelen onbeheerde nalatenschappen*: tekst betaalwijze is aangescherpt.
- *Bijlage 1*: de namen achter de functies van de SPC's zijn weggehaald, omdat deze gedurende het jaar wel eens wijzigen en er mogelijk problemen kunnen ontstaan met de AVG.
- *Bijlage 3*: het product *Huisvestingsadvies* wordt hernoemd naar *Alternatieven- en investeringsanalyse* en de omschrijving van het product is aangescherpt.
- *Bijlage 3b* is toegevoegd. Het betreft hier een omschrijving van de E&A-diensten zoals in het programma PID E&A van Defensie opgenomen.

0.6 Opzet beschrijving van producten en diensten

In de PDC zijn alle producten en diensten op dezelfde manier beschreven. Onderstaande tabel geeft aan welke elementen per product worden beschreven.

Omschrijving product/dienst	Wat houdt het product of de dienstverlening in?
Doelgroep	Voor wie is dit product of deze dienst bedoeld?
Kwaliteitsniveau/serviceniveau	Welk kwaliteits-/serviceniveau heeft het geleverde product of dienst?
Bestelwijze/ aanvraagwijze	Hoe kan de opdrachtgever het product of de dienst bestellen c.q. aanvragen?
Voorwaarden	Welke voorwaarden gelden voor het product of de dienstverlening ?
Betaalwijze	Op welke manier vindt de betaling voor het product of dienst plaats?
Prijs	Welke prijs geldt er? Hoe komt deze tot stand?
Informatievoorziening	Hoe wordt de opdrachtgever geïnformeerd over de voortgang?

De beschrijving is kort en bondig om de PDC leesbaar te houden. Indien er een verkorte beschrijving is opgenomen van een origineel document is er een verwijzing opgenomen.

1. Ingebruikgeving

1.1 Interne ingebruikgeving kantoren

Omschrijving product/dienst	<p>Het Rijksvastgoedbedrijf draagt zorg voor het ter beschikking stellen van fysieke ruimte en het leveren van huisvestingsdiensten conform het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren³.</p> <p>Onder de ingebruikgeving vallen daarnaast de volgende diensten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klant-, asset- en objectmanagement. • Portefeuillestrategie en Portefeuillemanagement (incl. opstellen concept-masterplannen voor kantoren). • Inkoop en contractmanagement. • Technisch en juridisch advies. <p>Bij rijkskantoren met een DBFMO-overeenkomst is de ingebruikgeving inclusief nutsvoorzieningen, leveren van middelen en van facilitaire diensten, overeenkomstig de scope van de gesloten DBFMO-overeenkomst.</p>
Doelgroep	Alle partijen binnen de scope van het huisvestingsstelsel zoals benoemd in het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren.
Kwaliteitsniveau/ serviceniveau	De functionele kwaliteit van een kantoor is beschreven in het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren (hoofdstuk 1). De technische kwaliteit is conform de ITK-norm zoals beschreven bij het product 'onderhoud kantoren'.
Bestelwijze/ aanvraagwijze	In overleg met DGOO wordt periodiek de huisvestingbehoefte van de partijen geïnventariseerd. DGOO bepaalt uiteindelijk welke dienst waar wordt gehuisvest.
Voorwaarden	De voorwaarden zijn opgenomen in het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel Kantoren en het Uitvoeringskader RVB.
Betaalwijze	Conform de overeenkomst van ingebruikgeving ⁴ wordt periodiek de gebruiksvergoeding gefactureerd.
Prijs	De gebruiksvergoeding wordt als volgt bepaald: Regiotarief ⁵ x aantal meters BVO = gebruiksvergoeding object.
	Facilitaire kosten worden separaat in rekening gebracht bij de CDV/gebruiker.
	<p>Bij rijkskantoren met een DBFMO-overeenkomst is de doorbelasting aan de gebruiker als volgt opgebouwd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • RVB brengt het Regiotarief x aantal meters = gebruiksvergoeding in rekening. • De CDV/beheerorganisatie brengt in rekening: <ul style="list-style-type: none"> ○ ±35% van de Bruto beschikbaarheidsvergoeding (BBV) ○ Kosten voor de Standaard Variabele Dienstverlening ○ Gebruikerswensen die leiden tot wijzigingen op het DBFMO-contract ○ Kortingen in mindering op de rekening. <p>De overige facilitaire kosten die niet in de DBFMO-overeenkomst zijn opgenomen worden separaat in rekening gebracht door de CDV/beheerorganisatie bij de gebruiker.</p>
Informatievoorziening	<p>- Masterplannen en de voortgangsrapportage.</p> <p>- Document ingebruikgeving Kantoren (zie bijlage 1).</p> <p>Voor specifieke vragen over facturen van het RVB kunt u terecht bij de postbus Facturenhelpdesk: Postbus.RVB.Helpdesk.Facturen@rijksoverheid.nl</p>

³ Zoals gepubliceerd in de Staatscourant op 22-6-2016 (Nr. 2016-0000025780).

⁴ De modelovereenkomst ingebruikgeving kantoren is bijgevoegd als bijlage in het Uitvoeringskader.

⁵ Zie bijlage 2a voor de verschillende regiotarieven. Zie paragraaf 3.2 van het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren voor een toelichting wat er onder het regiotarief valt en hoe het wordt bepaald, rekening houdend met afspraken in het Uitvoeringskader RVB rond kleine investeringen en afnemerszaken.

1.2 Interne ingebruikgeving specialties

Omschrijving product/ dienst	<p>Het Rijksvastgoedbedrijf draagt zorg voor het ter beschikking stellen van fysieke ruimte en het leveren van huisvestingsdiensten conform het 'Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel specialties'⁶.</p> <p>Onder de ingebruikgeving vallen de volgende diensten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klant-, asset- en objectmanagement. • Inkoop en contractmanagement (bijv. DBFMO). <p>Bij specialties met een DBFMO-overeenkomst is de ingebruikgeving inclusief nutsvoorzieningen, leveren van middelen en van facilitaire diensten, overeenkomstig de scope van de gesloten DBFMO-overeenkomst. De scope van levering wordt vermeld in de akte van ingebruikgeving.</p>
Doelgroep	Alle partijen binnen de scope van het Rijkshuisvestingsstelsel specialties waarmee het RVB een opdrachtgeversconvenant heeft gesloten.
Kwaliteitsniveau/ serviceniveau	Het kwaliteitsniveau van de ingebruikgeving wordt overeengekomen in de modelovereenkomst ingebruikgeving per complex ⁷ .
Bestelwijze/ aanvraagwijze	De SPC geeft zijn behoeftstelling door bij het RVB.
Voorwaarden	De voorwaarden zijn opgenomen in het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel specialties, het Uitvoeringskader RVB en de opdrachtgeversconvenanten met de SPC 's.
Betaalwijze	Periodiek, conform overeenkomst van ingebruikgeving, vindt er facturatie plaats van de complexprijs.
Prijs	Prijs per complex op basis van werkelijke kosten ⁸ .
Informatievoorziening	<p>Periodiek overleg tussen het RVB en SPC's.</p> <p>Voor specifieke vragen over facturen van het RVB kunt u terecht bij de postbus Facturenhulpdesk: Postbus.RVB.Helpdesk.Facturen@rijksoverheid.nl</p>

1.3 Interne ingebruikgeving bijzondere specialties

Omschrijving product/ dienst	Het leveren van huisvesting buiten het Rijkshuisvestingsstelsel ten behoeve van de Paleizen, Hoge Colleges van Staat en aan de rijksoverheid gelieerde organisaties, zoals rechtspersonen met een wettelijke taak, zelfstandige bestuursorganen, musea, stichtingen en internationale organisaties. Het RVB levert deze huisvesting op basis van een opdracht van het moederdepartement. Hier heeft de opdrachtgever een huurderrelatie met het Rijksvastgoedbedrijf.
Doelgroep	Aan de rijksoverheid gelieerde organisaties, zoals rechtspersonen met een wettelijke taak, zelfstandige bestuursorganen, musea, stichtingen en internationale organisaties.
Kwaliteitsniveau/ serviceniveau	De functionele aspecten van de huisvesting zijn een directe afgeleide van de betreffende Programma's van Eisen (PVE's).
Bestelwijze/ aanvraagwijze	Aanvragen bij Rijksvastgoedbedrijf.
Voorwaarden	De voorwaarden zijn opgenomen in het Uitvoeringskader RVB en eventuele aanvullende voorwaarden zijn opgenomen in de (privaatrechtelijke) contracten.
Betaalwijze	Facturering conform de afspraken in het contract.
Prijs	Er wordt een huurovereenkomst aangegaan met de gebruiker van een gebouw. De prijs in de overeenkomst is op jaarbasis en kostendekkend.
Informatievoorziening	<p>Periodiek overleg tussen gehuisveste partij of natuurlijke persoon met object-/assetmanager Rijksvastgoedbedrijf.</p> <p>Voor specifieke vragen over facturen van het RVB kunt u terecht bij de postbus Facturenhulpdesk: Postbus.RVB.Helpdesk.Facturen@rijksoverheid.nl</p>

⁶ Zoals gepubliceerd in de Staatscourant op 1 september 2016 (nr. 2016-0000561903)

⁷ De modelovereenkomst is als bijlage te vinden in het Uitvoeringskader RVB.

⁸ De componenten waaruit de complexprijs is opgebouwd zijn beschreven in een tabel onder paragraaf 3.1 van het van het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel specialties.

1.4 Externe ingebruikgeving

Omschrijving product/ dienst	<p>Het Rijksvastgoedbedrijf draagt zorg voor het verhuren of op andere wijze in gebruik geven van Rijksvastgoed aan partijen buiten de rijksoverheid. Zij doet dit op grond van de Regeling beheer onroerende zaken Rijk en het Besluit taak RVB 2017. Het RVB geeft eigen vastgoed of vastgoed van andere rijksdiensten (materieel beheerders) tijdelijk in gebruik aan derden (particulieren of bedrijven).</p> <p>Het betreft producten als:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verhuur van vastgoed dat deel uitmaakt van het Rijkshuisvestingsstelsel (zoals zgn. winkelpinten). • Verhuur van parkeergarages en stranden. • Verhuur, pacht en erfpacht van gebouwen en terreinen die in eigendom blijven van het Rijk. Dit betreft ook vastgoed buiten het Rijkshuisvestingsstelsel, zoals vastgoed van Defensie en RWS en agrarische gronden en pachtboerderijen van het RVB. • Verhuur van (tijdelijk) leegstaand vastgoed (ook ten behoeve van gebiedsontwikkeling). • Het tijdelijk (≤ 6 maanden) en structureel (>6 maanden) in medegebruik geven van defensievastgoed. Het veilen van huurrechten voor de exploitatie van commerciële activiteiten, op terreinen van het Rijk (zoals het exploiteren van benzinestations).
Doelgroep	Onderdelen van de Rijksoverheid in bezit van vastgoed: voor deze doelgroep verzorgt het Rijksvastgoedbedrijf de verhuur aan partijen buiten het Rijk. De verhuur aan deze zogenaamde derden valt buiten de scope van deze PDC.
Kwaliteitsniveau/ serviceniveau	De condities waartegen de ingebruikgeving plaatsvindt worden per geval vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst.
Bestelwijze/ aanvraagwijze	Opdrachtverstrekking geschiedt door de betreffende rijksdienst via een verzoek van rijksdienst aan het RVB of de jaarprogrammeringen (RWS en Defensie).
Voorwaarden	Ingebruikgeving volgens de standaardovereenkomsten met bijbehorende Algemene Voorwaarden. Voor Defensie kunnen afwijkende afspraken gelden.
Betaalwijze	Opbrengsten komen rechtstreeks ten goede aan het opdrachtgevende departement. De opbrengst van de veiling van concessierechten van benzinestations komt ten goede aan de algemene middelen.
Prijs	Per ingebruikgeving verschillend.
Informatievoorziening	Per kwartaal financiële overzichten van de opbrengsten en financiële prognoses van ingebruikgevingen per materieel beheerder. Aan Defensie wordt tweemaandelijks gerapporteerd.

2. Instandhouding

2.1 Onderhoud kantoren

Omschrijving product/ dienst	<p>Onderhoud van kantoren wordt uitgevoerd ten behoeve van de in stand houding van de in gebruik gegeven kantoren. Het onderhouden van kantoren heeft tot doel het vastgoed op het overeengekomen kwaliteitsniveau te brengen en te houden gedurende de resterende levens- en/ of gebruiksduur.</p> <p>Binnen het product onderhoud voert het Rijksvastgoedbedrijf de volgende werkzaamheden uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiden en aanbesteden kort-cyclisch onderhoud. • Uitvoeren kort-cyclisch onderhoud (keuringen, storingen, preventief). • Voldoen aan wet- en regelgeving. • Onderhoud van (voorheen) bedrijfsinstallaties conform de Taakverdeling Kantoren⁹. • Beheer vastgoedinformatie. <p>Daarnaast worden er inspecties uitgevoerd die als basis dienen voor het plannen van investeringen zoals beschreven onder het product 'Projectrealisatie'.</p> <p>Bij kantoren met een DBFMO-overeenkomsten heeft het Rijksvastgoedbedrijf het onderhoud voor een lange periode verlegd naar een private partij. Het Rijksvastgoedbedrijf vervult in dit geval de rol van contracteigenaar en ziet toe op het nakomen van de verplichtingen ten aanzien van het onderhoud van het vastgoed.</p>
Kwaliteitsniveau/ serviceniveau	Voor de technische kwaliteit van een gebouw is sprake van een Indicator Technische kwaliteit (ITK) als gemiddelde van de voorraad (tussen de 2,1 en 2,8).
Bestelwijze/ aanvraagwijze	Het Rijksvastgoedbedrijf stelt jaarlijks (uiterlijk 1 november) een beheerprognose op voor de komende vijf jaar. In de prognose zijn de onderhouds- en beheertaken opgenomen.
Voorwaarden	De voorwaarden zijn opgenomen in het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel Kantoren en het Uitvoeringskader RVB.
Betaalwijze	Maakt onderdeel uit van de factuur voor het in gebruik geven.
Prijs	Bij het vaststellen van de regiotarieven worden de onderhoudskosten voor de kantoorportefeuille geraamd. Dit wordt vertaald naar een normtarief per vierkante meter voor onderhoud. Zodoende maakt onderhoud deel uit van de regiotarieven voor het in gebruik geven van kantoren, zie bijlage 2a.
Informatievoorziening	Het RVB communiceert met de afnemers, waar van toepassing via CDV's, over de planning van de werkzaamheden. Daarnaast rapporteert het RVB over de voortgang.

⁹ De Taakverdeling kantoren is als bijlage opgenomen in het Uitvoeringskader RVB.

2.2 Onderhoud (bijzondere) specialties

Omschrijving product/ dienst	<p>Onderhoud¹⁰ wordt uitgevoerd ten behoeve van de in stand houding van de in gebruik gegeven (bijzondere) specialties¹¹. Het onderhouden van (bijzondere) specialties, heeft tot doel het vastgoed op het overeengekomen kwaliteitsniveau te brengen en te houden gedurende de resterende levens- en/ of gebruiksduur. Binnen het product onderhoud voert het Rijksvastgoedbedrijf de volgende werkzaamheden uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiden en aanbesteden kort-cyclisch onderhoud. • Uitvoeren kort-cyclisch onderhoud (keuringen, storingen, preventief). • Voldoen aan wet- en regelgeving. • Onderhoud van bedrijfsinstallaties (cf. TB¹²), met uitzondering van installaties die door de afnemer zijn aangekocht en/of losse apparaten. • Beheer vastgoedinformatie. <p>Daarnaast worden er inspecties uitgevoerd die als basis dienen voor het plannen van investeringen zoals beschreven onder het product Projectrealisatie.</p> <p>Bij specialties met een DBFMO-overeenkomst heeft het Rijksvastgoedbedrijf het onderhoud voor een lange periode verlegd naar een private partij. Het Rijksvastgoedbedrijf vervult in dit geval de rol van contracteigenaar en ziet toe op het nakomen van de verplichtingen ten aanzien van het onderhoud van het vastgoed.</p>
Doelgroep	Alle partijen binnen de scope van het Rijkshuisvestingsstelsel specialties waarmee het RVB een opdrachtgeversconvenant heeft gesloten. En aan de rijksoverheid gelieerde (internationale) organisaties waarmee een privaatrechtelijke overeenkomst is gesloten.
Kwaliteitsniveau/ serviceniveau	Voor de technische kwaliteit van een gebouw is sprake van een Indicator Technische kwaliteit (ITK) als gemiddelde van de voorraad (tussen de 2,1 en 2,8).
Bestelwijze/ aanvraagwijze	Het Rijksvastgoedbedrijf stelt jaarlijks (uiterlijk 1 november) een beheerprognose op voor de komende vijf jaar. In de prognose zijn de onderhouds- en beheertaken opgenomen.
Voorwaarden	De voorwaarden zijn opgenomen in het vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel specialties, het Uitvoeringskader RVB en de opdrachtgeversconvenanten met de SPC's.
Betaalwijze	Onderhoud is als normatief bedrag opgenomen in de complexprijs, zie bijlage 2a. En wordt zodoende middels de factuur voor in gebruik geven betaald. Onderhoud van de (overgenomen) bedrijfsinstallaties (TB) wordt jaarlijks afgerekend op basis van werkelijke kosten inclusief gemaakte uren en BTW. Onderhoud voor bijzondere specialties wordt op basis van werkelijke kosten afgerekend.
Prijs	Bij het vaststellen van de complexprijs worden de onderhoudskosten van het complex geraamd. Dit wordt vertaald naar een normtarief bedrag per vierkante meter voor onderhoud. Zodoende maakt onderhoud deel uit van de complexprijs voor het in gebruik geven van specialties. Uitzondering hierop is het onderhoud van de overgenomen bedrijfsinstallaties. Daarvoor geldt dat afrekening met de SPC op basis van werkelijke kosten geschiedt.
Informatievoorziening	Het RVB communiceert met de SPC over de planning van het onderhoud en de voortgang van de beheerprognose.

¹⁰ Het begrip onderhoud is gedefinieerd in de bijlage van Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel specialties (zie p. 39). Onder onderhoud valt wat voorheen dagelijks en storingsonderhoud was en het onderdeel "beschermen" van planmatig onderhoud.

¹¹ Onderdeel van de bijzondere specialties betreft ook het museumstelsel.

¹² Welke bedrijfsinstallaties onder de Taakverdeling beheer + (TB+) vallen verschilt per SPC. De demarcatie staat in de betreffende convenanten. Bijzondere specialties hebben geen installaties overgedragen.

2.3 Instandhouding vastgoed Defensie

Omschrijving product/ dienst	<p>Het in stand houden van vastgoed en infrastructuur is het beheer en onderhoud met als doel het vastgoed en de infrastructuur op het overeengekomen kwaliteitsniveau te brengen en te houden gedurende de resterende levens- en/ of gebruiksduur.</p> <p>Instandhouding (onderhoud + vervangingen) van vastgoed omvat het technisch en functioneel in stand houden.</p> <p>De volgende producten vallen onder instandhouding:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Niet planbaar onderhoud • Cyclisch terreintechnisch onderhoud • Wettelijke verplichtingen (keuringen) • Contractbeheer DBFMO • NOU(Nader Opgekomen Urgentie)-projecten (<50k).
Doelgroep	Ministerie van Defensie
Kwaliteitsniveau/ serviceniveau	Nadere afspraken over het te realiseren kwaliteitsniveau zijn in een opdrachtgeverconvenant vastgelegd en afhankelijk van de beschikbare middelen.
Bestelwijze/ aanvraagwijze	Conform de met de opdrachtgever overeengekomen jaarlijkse instandhoudingsprogramma's.
Voorwaarden	De voorwaarden zijn opgenomen in het Uitvoeringskader RVB, het betreffende opdrachtgeversconvenant en de Jaaropdracht met de opdrachtgever. De verantwoordelijkheden voor het Rijksvastgoedbedrijf en de eigenaar van het vastgoed zijn vastgelegd in een demarcatielijst.
Betaalwijze	Conform met de opdrachtgever overeengekomen betaalwijze
Prijs	Programmageden worden jaarlijks vastgesteld op basis van de Jaaropdracht. De daadwerkelijke kosten van het apparaat worden doorberekend op basis van nacalculatie. Zie bijlage 2b voor de vastgestelde tarieven.
Informatievoorziening	Tweemaandelijks rapportage aan de opdrachtgever over de voortgang en uitputting van de financiering van het overeengekomen instandhoudingsprogramma, inbegrepen een prognose voor de rest van het begrotingsjaar.

3. Projectrealisatie

3.1 Projectrealisatie ten behoeve van RVB-portefeuille (eigendom)

3.1.1 Projecten kantoren (masterplannen + vervangingsinvesteringen)

Omschrijving product/ dienst	<p>Projectrealisatie wordt uitgevoerd ten behoeve van de ingebruikgeving van kantoren. Onder projectrealisatie vallen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vervangingsinvesteringen. • Functionele verbeteringen. • De verwerving van onroerend goed (huur, lease, pacht, eigendom, etc.). • Uitbreiding en nieuw te realiseren huisvesting
Doelgroep	DGOO (als opdrachtgever binnen het kantorenstelsel), CDV's.
Kwaliteitsniveau/ serviceniveau	<p>In het PID worden afspraken gemaakt over de te leveren kwaliteit.</p> <p>Uitvoering van het project op basis van Methode Project Management (MPM) of Prince 2.</p>
Bestelwijze/ aanvraagwijze	<p>In het convenant OBR-RVB artikel 12 is vastgelegd dat het RVB jaarlijks, voor 1 mei, een beleidsbrief ontvangt waarin de gewenste aanpassingen in de kantoren voorraad in het komende jaar zijn opgenomen. De beleidsbrief is de opdracht van DGOO aan het RVB tot het ontwikkelen van de beschreven projecten tot een Project initiatie documenten (PID). Voor iedere aanpassing wordt een gemandateerd opdrachtgever (GO) benoemd. De uitvoering van een project start na instemming door de GO op de PID.</p> <p>Uitzondering op het voorgaande zijn kleine klantwensen. Dit zijn functionele aanpassingen aan het gebouw die in de ogen van de gebruiker noodzakelijk zijn voor hun bedrijfsproces. De aanvraag voor deze projecten gaat via de CDV naar het RVB.</p>
Voorwaarden	De voorwaarden zijn opgenomen in het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren, het Uitvoeringskader RVB, Masterplannen en beleidsbrief DGOO
Betaalwijze	<p>Gerealiseerde projecten worden geactiveerd op de balans van het Rijksvastgoedbedrijf. De kosten (> €100k) worden doorberekend in het regiotarief. Kleine investeringen (< €100k¹³) worden direct als kosten genomen door het RVB. Dit wordt gedekt doordat kleine investeringen deel uitmaken van het regiotarief.</p> <p>Kleine klantwensen (<€100K) worden, afhankelijk van de afspraken, via de CDV of direct verrekend met de afnemer.</p>
Prijs	<p>Werkelijke verwervings- en investeringskosten inclusief BTW, vermeerderd met een opslag voor honorarium conform bijlage 2a. Bij inhuur worden de werkelijke verwervingskosten in rekening gebracht. Dit wordt per regio op portefeuilleniveau vertaald naar een normtarief per m2. Dit normtarief is opgenomen in de regiotarieven. Zodoende maakt projectrealisatie deel uit van de prijs voor het in gebruik geven van kantoren.</p> <p>Bij de realisatie van DBFMO contracten wordt het honorarium geactiveerd op basis van werkelijke kosten. De daarbij geldende uurtarieven voor de inzet van capaciteit van het Rijksvastgoedbedrijf zijn opgenomen in bijlage 2a.</p>
Informatievoorziening	<p>Periodieke rapportages over de voortgang van een project via de stuurgroep van het project</p> <p>Het RVB rapporteert daarnaast over uitvoering van de beleidsbrief.</p> <p>Daarnaast zal het RVB rapporteren aan de eigenaar (SG BZK), middels rapportages te bespreken in het Bestuurlijk Overleg RVB en aan DGOO, via rapportages die in de ICBR worden besproken.</p>

¹³ Voor investeringen waarvan de offerte voor 1 oktober 2018 is getekend geldt de oude activeringsgrens van €250k.

3.1.2 Projecten specialties (vervangingsinvesteringen + functionele aanpassingen)

Omschrijving product/ dienst	<p>Projectrealisatie wordt uitgevoerd ten behoeve van de ingebruikgeving van specialties. Onder projectrealisatie valt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vervangingsinvesteringen. • Functionele verbeteringen. • Verwerving van onroerend goed (huur, lease, pacht, eigendom). • Uitbreiding en nieuw te realiseren huisvesting incl. integrale contractvormen, zoals Design, Build, Finance, Maintain en Operate (DBFMO).
Doelgroep	Alle partijen binnen de scope van het Rijkshuisvestingsstelsel specialties waarmee het RVB een opdrachtgeversconvenant heeft gesloten.
Kwaliteitsniveau/ serviceniveau	In het PID worden afspraken gemaakt over de te leveren kwaliteit.
Bestelwijze/ aanvraagwijze	<p>Uitvoering van het project op basis van MPM of Prince 2.</p> <p>De single point of contact (SPC) voor een sector binnen het specialtystelsel verstrekt het RVB een jaaropdracht die gebaseerd is op de meerjarig onderhouds- en investeringsplanning (MOIP). De jaaropdracht is de opdracht van de SPC aan het RVB tot het ontwikkelen van de beschreven projecten tot Project initiatie documenten (PID). De uitvoering van een project start na instemming door de SPC op de PID.</p>
Voorwaarden	Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel specialties, Uitvoeringskader RVB en de opdrachtgeversconvenanten met de SPC's.
Betaalwijze	<p>Gerealiseerde projecten (>€100k¹⁴) worden geactiveerd op de balans van het Rijksvastgoedbedrijf. De kosten worden doorberekend in de complexprijs.</p> <p>Kleine investeringen (< €100k) en specifieke gebruikerswensen worden, voor zover de regelgeving dat toelaat, direct, middels een factuur, met de afnemer afgerekend .</p>
Prijs	<p>Werkelijke verwervings- en investeringskosten inclusief BTW, vermeerderd met een opslag voor honorarium conform bijlage 2a. Bij inhuur worden de werkelijke verwervingskosten in rekening gebracht.</p> <p>Bij de realisatie van DBFMO contracten wordt het honorarium geactiveerd op basis van werkelijke kosten. De daarbij geldende uurtarieven voor de inzet van capaciteit van het Rijksvastgoedbedrijf zijn opgenomen in bijlage 2a.</p>
Informatievoorziening	Het RVB rapporteert periodiek over de uitvoering van de MOIP en de daarvan afgeleide Jaaropdrachten. Daarnaast kunnen er incidentele rapportages gemaakt worden op basis van de huisvestingsinformatie waar het RVB over beschikt.

¹⁴ Voor investeringen waarvan de offerte voor 1 oktober 2018 is getekend geldt de oude activeringsgrens van €250k.

3.1.3 Projecten bijzondere specialties (vervangingsinvesteringen + functionele aanpassingen)

Omschrijving product/ dienst	<p>Projectrealisatie wordt uitgevoerd ten behoeve van de ingebruikgeving van bijzondere specialties. Onder projectrealisatie vallen de volgende activiteiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vervangingsinvesteringen • Functionele verbeteringen • Verwerving van onroerend goed (huur, lease, pacht, eigendom, etc.) • Uitbreiding en nieuw te realiseren huisvesting incl. integrale contractvormen, zoals Design, Build, Finance, Maintain en Operate (DBFMO)
Doelgroep	Afnemers binnen de bijzondere specialties.
Kwaliteitsniveau/ serviceniveau	In het PID worden afspraken gemaakt over de te leveren kwaliteit.
Bestelwijze/ aanvraagwijze	<p>Uitvoering van het project op basis van MPM of Prince 2.</p> <p>De single point of contact (SPC) voor een sector binnen het stelsel van bijzondere specialties verstrekt het RVB een jaaropdracht die gebaseerd is op de meerjaren onderhouds- en investeringsplanning (MOIP). De jaaropdracht is de opdracht van de SPC aan het RVB tot het ontwikkelen van de beschreven projecten tot een Project initiatie document (PID). De uitvoering van een project start na instemming door de SPC op het PID.</p> <p>Deze werkwijze is bij de bijzondere specialties nog niet volledig doorgevoerd. Er wordt wel gewerkt naar analogie van bovenstaande maar formats kunnen verschillen (bijv. offertes i.p.v. PID)</p>
Voorwaarden	De geldende voorwaarden zijn opgenomen in het Uitvoeringskader RVB en in de privaatrechtelijke contracten.
Betaalwijze	Gerealiseerde projecten worden geactiveerd op de balans van het Rijksvastgoedbedrijf (> €100k) of, afhankelijk van de specifieke afspraken met de betreffende sector, rechtstreeks (< €100k) met de afnemer verrekend op basis van (financiële) mijlpalen.
Prijs	<p>Werkelijke verwervings- en investeringskosten inclusief BTW, vermeerderd met een opslag voor honorarium conform bijlage 2a. Bij nieuwe inhuur van panden worden de werkelijke verwervingskosten in rekening gebracht.</p> <p>Bij de realisatie van DBFMO-contracten wordt het honorarium geactiveerd op basis van werkelijke kosten. De daarbij geldende uurtarieven voor de inzet van capaciteit van het Rijksvastgoedbedrijf zijn opgenomen in bijlage 2a.</p> <p>Bij voortijdige stopzetting van een al in opdracht gegeven project worden de tot dan gemaakte kosten van het Rijksvastgoedbedrijf en eventueel aannemerij in rekening gebracht bij de opdrachtgever. De daarbij geldende uurtarieven voor de inzet van capaciteit van het Rijksvastgoedbedrijf zijn opgenomen in bijlage 2a.</p>
Informatievoorziening	Periodieke rapportages over de voortgang van een project via de stuurgroep van het project en periodieke rapportages over de voortgang van de uitvoering van de jaaropdrachten.

3.2 Projectrealisatie t.b.v. andere eigenaar¹⁵

3.2.1 (Des)investeringsprojecten t.b.v. Defensie

Omschrijving product/ dienst	<p>Als Defensie een gebouw of andere infrastructuur wil ontwikkelen kan hiervoor een opdracht aan het Rijksvastgoedbedrijf worden verstrekt. Defensie kan het RVB ook opdracht geven voor het uitvoeren van functionele verbeteringen of vervangingsinvesteringen.</p> <p>Onder dit product valt ook planbaar onderhoud, desinvesteringprojecten ter voorbereiding van overtolligstellingen en het leveren van functionele infrastructurele aanpassingen ter ondersteuning van de bedrijfsvoering en gebruikersonderhoud met een maximale omvang van €250k incl. BTW (commandantenvoorzieningen).</p> <p>Een project kan ook d.m.v. een integraal contract worden gerealiseerd waarbij een DBFMO-overeenkomst of een variant met een overeengekomen looptijd wordt afgesloten. Dit gebeurt alleen in overleg met de opdrachtgever.</p>
Doelgroep	Ministerie van Defensie
Kwaliteitsniveau/ serviceniveau	In het PID worden afspraken gemaakt over de te leveren kwaliteit.
Bestelwijze/ aanvraagwijze	Uitvoering van het project op basis van MPM of Prince 2.
Voorwaarden	<p>Opdrachtverstrekking start doordat Defensie per project een opdrachtnota met Functioneel Programma van Eisen indient. Het zgn. bandbreedteprogramma (voor investeringen tot € 5 mln) en het programma voor planbaar onderhoud worden elk als één opdracht verstrekt aan het Rijksvastgoedbedrijf.</p> <p>De voorwaarden uit het Uitvoeringskader RVB en het Convenant Defensie zijn van kracht.</p> <p>Voor internationale infrastructuurprojecten die zijn opgenomen in NATO Security Investment Program (NISIP) geldt een afwijkende procedure.</p> <p>Van de (gebruiksgerelateerde) juridische omgevings-toestemmingen wordt op basis van een omgevingsanalyse bepaald of deze namens een marktpartij of namens de vergunninghouder worden verkregen .</p>
Betaalwijze	Verrekening per project of programma op basis van (financiële) mijlpalen.
Prijs	<p>De dienst wordt geleverd tegen een vaste prijs op basis van voorcalculatie¹⁶ (prijs x tarief). De programmagelden worden op basis van werkelijke realisatie verrekend.</p> <p>Bij voortijdige stopzetting van een al in opdracht gegeven project worden de tot dan gemaakte kosten van het Rijksvastgoedbedrijf en eventueel aannemerij in rekening gebracht van de opdrachtgever. De daarbij geldende uurtarieven voor de inzet van capaciteit van het Rijksvastgoedbedrijf zijn opgenomen in bijlage 2b.</p>
Informatievoorziening	Periodieke rapportages over de voortgang van de projecten via de stuurgroep van het project of programma.

¹⁵ Onder dit product vallen (des)investeringsprojecten voor andere eigenaren van vastgoed dan het Rijksvastgoedbedrijf, echter wel binnen de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Op dit moment betreft dit het ministerie van Defensie. Met Rijkswaterstaat worden maatwerkafspraken gemaakt indien van toepassing.

¹⁶ Met uitzondering van planbaar onderhoud en commandantenvoorzieningen. Deze dienst wordt geleverd tegen een prijs op basis van nacalculatie.

4. Verkoop

4.1 Verkopen vastgoed

Omschrijving product/ dienst	<p>Conform het Kader Overname Rijksvastgoed (KORV) neemt het Rijksvastgoedbedrijf het overtollige vastgoed van departementen en diensten voor eigen risico en rekening over tegen betaling vooraf van een overnameprijs. Daarnaast verkoopt het RVB voor het openbaar ministerie in beslag genomen vastgoed (PlukZe Panden) waarvan afstand is gedaan.</p> <p>Na inkoop door het Rijksvastgoedbedrijf wordt het vastgoed:</p> <ul style="list-style-type: none"> • overgedragen¹⁷ aan een ander departement/rijksdienst of, • strategisch bewaard of, • verhuurd of, • ontwikkeld of, • verkocht aan een partij buiten de Rijksoverheid. <p>De wijze en het tempo waarop het traject wordt ingezet is de verantwoordelijkheid van het Rijksvastgoedbedrijf.</p> <p>Eventueel kan er ook sprake zijn van een ruilconstructie (dit is een combinatie van een verkoop en verwerving).</p>
Doelgroep	Onderdelen van de Rijksoverheid in bezit van overtollig vastgoed. Voor deze doelgroep verzorgt het Rijksvastgoedbedrijf de verkoop. De partijen buiten het Rijk aan wie iets wordt verkocht vallen buiten de scope van deze PDC.
Kwaliteitsniveau/ serviceniveau	Uitvoering op basis van projectplan.
Bestelwijze/ aanvraagwijze	Vastgoed kan aan het Rijksvastgoedbedrijf worden overgedragen door middel van (schriftelijke) overtolligstelling en ondertekening van proces verbaal van overdracht (eventueel met uitgestelde levering). De condities waaronder dit gebeurt, worden vooraf overeengekomen met de opdrachtgever. Dit is vastgelegd in afstootconvenanten. Het KORV is daarbij bepalend.
Voorwaarden	Conform Uitvoeringskader verkoop en Uitvoeringskader RVB
Betaalwijze	60% van de taxatiewaarde minus 10% public discount bij overname van een KORV object, tenzij het object in de rijksportefeuille blijft. Dan wordt 100% afgerekend. Eindafrekening jaarlijks op portefeuilleniveau per materieel beheerder.
Prijs	Eventuele meeropbrengsten – na aftrek van verkoopkosten - ten aanzien van de taxatiehoogten worden op evenredige basis gedeeld tussen overtolligsteller en RVB, totdat de maximale financiële grens bereikt is waarbinnen aan resultaatdeling gedaan wordt. Deze financiële grens is 50% van de getaxeerde waarde. Alles aan meeropbrengst boven deze grens komt de overtolligstellende partij toe.
Informatievoorziening	Voortgangsgesprekken en rapportages (t.b.v. voormalig materieel beheerders, eigenaar en opdrachtgever BZK) welke inzicht geven in de voortgang van het verkoopproces, de gerealiseerde kosten en opbrengsten en de eventuele nabetaling aan de voormalige materieel beheerder(s). Voor vragen over KORV kunt u terecht bij het bedrijfsbureau KORV: PostbusRVB@rijksvastgoedbedrijf.nl

¹⁷ Een overdracht in materieel beheer wordt hier gezien als een verkoop.

4.2 Verkopen grondstoffen

Omschrijving product/ dienst	Bij het beheer van terreinen en vaar- en waterwegen kunnen grondstoffen vrijkomen. Ook kan er gericht zand, grind, klei en schelpen gewonnen worden ten behoeve van de bouw- en infrasector. Voorbeelden zijn hout bij terreinbeheer en bij vaar- en waterwegen zand, grind, klei en schelpen of de winning van Noordzeezand. In die gevallen waarin de Rijksoverheid deze grondstoffen niet zelf gebruikt, verkoopt het Rijksvastgoedbedrijf deze grondstoffen aan externe partijen of andere partijen buiten de Rijksoverheid.
Doelgroep	Rijksoverheid. Voor deze doelgroepen verzorgt het Rijksvastgoedbedrijf de verkoop van grondstoffen aan partijen buiten het Rijk. De partijen buiten het Rijk aan wie iets wordt verkocht vallen buiten de scope van deze PDC (zie paragraaf 1.2).
Kwaliteitsniveau/ serviceniveau	Conform opdrachtverstrekking bij gerichte winning grondstoffen
Bestelwijze/ aanvraagwijze	Het RVB ontvangt van RWS publiekrechtelijke vergunningen of krijg via Tendered bericht van gegunde opdrachten door RWS en het RVB neemt dan contact op met de opdrachtnemer of marktpartij die vergunning heeft ontvangen. Daarnaast organiseert het RVB ook openbare inschrijvingen.
Voorwaarden	Er worden alleen grondstoffen verkocht indien er een publiekrechtelijke vergunning, opdrachtbrief of toestemming van de materieel beheerder voor is .
Betaalwijze	Maandelijkse verrekening van kosten en opbrengsten met de opdrachtgever of BZK .
Prijs	Deze dienst wordt gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. Opbrengsten komen rechtstreeks ten goede aan de opdrachtgever. Alleen opbrengsten van bodemmaterialen komen ten goede aan de algemene middelen.
Informatievoorziening	De opdrachtgever wordt schriftelijk geïnformeerd. Bij complexe opdrachten wordt overleg gevoerd met RWS.

5. Expertise, advies en overig

5.1 Strategische advisering en ondersteuning beleidsdirecties

Omschrijving product/ dienst	Het Rijksvastgoedbedrijf kan op verzoek van beleidsdirecties strategische adviezen geven. Daarnaast kan het RVB ondersteunende taken verrichten voor beleidsdirecties en interdepartementale overleggen. Voorbeelden van ondersteunende taken die het RVB op dit moment al uitvoert zijn: <ul style="list-style-type: none"> • Secretariaat RVR. • Secretariaat DG Overleg Rijksvastgoed en Beleid¹⁸. • Expertise en advisering over vastgoedgerelateerde vraagstukken • Rijksvastgoedportefeuillestrategie (RVPS) sturend voor alle vastgoedhoudende diensten¹⁹. • Voorbereiding van het bestuurlijk overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) m.b.t. vastgoed. • Ondersteuning Rijksbouwmeester (RBM) en College Rijksadviseurs (CRA).
Doelgroep	Alle vastgoed(houdende)diensten en vakdepartementen.
Kwaliteitsniveau/ serviceniveau	Per opdracht overeen te komen.
Bestelwijze/ aanvraagwijze	n.v.t.
Voorwaarden	Afhankelijk van het product.
Betaalwijze	Het secretariaat RVR wordt door het RVB zelf betaald. Voor de ondersteuning van RBM en CRA zijn separate afspraken gemaakt over vergoeding en betaling. Het secretariaat DG Overleg Rijksvastgoed en Beleid, de RVPS en de voorbereiding BO MIRT worden betaald uit het DG Overleg Rijksvastgoed en Beleid budget. Het DG Overleg Rijksvastgoed en Beleid budget wordt als lump sum jaarlijks door IenW overgemaakt naar het RVB op basis van een jaarplan. De eindafrekening vindt plaats in jaar t+1 op basis van het jaarplan en verantwoording door het RVB.
Prijs	Deze dienst wordt (voor zover van toepassing) verrekend op basis van daadwerkelijke uren ²⁰ .
Informatievoorziening	Jaarlijkse voortgangsrapportage, verbonden aan de jaarverantwoording en begrotingsstukken van BZK.

¹⁸Het DG Overleg Rijksvastgoed en Beleid is de opvolger van de DG Overleg Rijksvastgoed en Beleid.

¹⁹Periodiek wordt door alle vastgoed(houdende)diensten de eigen vastgoedportefeuillestrategie (VPS) aangeleverd. Elke VPS is onder andere voorzien van een financiële paragraaf en een voorlopige afstootlijst m.b.t. overtollig vastgoed. Op basis van deze gegevens en verbonden met beleidsdoelen van de vakdepartementen, wordt de RVPS opgesteld en ter besluitvorming voorgelegd via het DG Overleg Rijksvastgoed en Beleid in de Ministerraad.

²⁰De tarieven zijn opgenomen in bijlage 2.

5.2 Expertise en adviesdiensten aan opdrachtgevers

Omschrijving product/ dienst	<p>Het Rijksvastgoedbedrijf kan expertise en adviesdiensten leveren. Opdrachtgevers zijn hierin vrij om het RVB in te schakelen of de opdracht in de markt uit te zetten.</p> <p>Onder expertisediensten worden werkzaamheden verstaan die het RVB op verzoek van de opdrachtgever uitvoert omdat het RVB de kennis in huis heeft. Adviesdiensten zijn adviezen die het RVB op verzoek aan opdrachtgevers geeft zonder dat dit tot een project of onderhoudsopdracht leidt.</p> <p>Met Defensie zijn specifieke afspraken gemaakt over expertise- en adviesdiensten. Deze zijn verdeeld in negen hoofdgroepen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Algemeen; 2. Juridisch Beheer en Omgevingsbeheer; 3. Beheren van Vastgoedinformatie; 4. Expertise en Advies overig; 5. Projectgerelateerde adviezen, algemeen; 6. Aanhuur Defensie; 7. Voorbereiden Afstoot Defensie; 8. Categoriemanagement Energie & Water; 9. Uren overige afdelingen en sectie. <p>Elke hoofdgroep bevat onderwerpen die een onderlinge samenhang in de dienstverlening vertonen.</p> <p>In bijlage 3a is een lijst opgenomen van veel voorkomende expertise- en adviesdiensten. Bijlage 3b bevat een omschrijving van de negen hoofdgroepen van Defensie.</p>
Doelgroep	Alle rijksdiensten.
Kwaliteitsniveau/ serviceniveau	Conform de jaarlijks vast te leggen productieafspraken met bijbehorende kwaliteit tussen Rijksvastgoedbedrijf en het opdrachtgevend departement.
Bestelwijze/ aanvraagwijze	Aanvragen bij het Rijksvastgoedbedrijf
Voorwaarden	Voorwaarden zijn conform uitvoeringskader.
Betaalwijze	Direct afrekenen werkelijke kosten
Prijs	De geldende uurtarieven voor Defensie zijn opgenomen in bijlage 2b. Voor de andere contractpartners van het Rijksvastgoedbedrijf gelden de uurtarieven uit bijlage 2a. De dienst "behandelen zakelijke lasten" wordt gefinancierd door het Ministerie van BZK.
Informatievoorziening	Afhankelijk van wat in de advies- of jaaropdracht is overeengekomen.

5.3 Afhandelen onbeheerde nalatenschappen

Omschrijving product/ dienst	Het RVB handelt drie verschillende soorten nalatenschap af: <ul style="list-style-type: none"> • Onbeheerde nalatenschappen, waarbij nalatenschappen worden afgewikkeld van overledenen zonder erfgenamen die ten gunste worden gebracht van de Staat. • Nalatenschappen die worden nagelaten aan de Staat. • Afwikkeling van nalatenschappen die als gevolg van BW 4:189 en 4:226 aan de Staat aangeboden worden.
Doelgroep	Ministerie van Financiën, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Beschikbaarheid	Continue
Kwaliteitsniveau/ serviceniveau	Per opdracht overeen te komen.
Bestelwijze/ aanvraagwijze	n.v.t.
Voorwaarden	Conform wet- en regelgeving de belangen van de Staat maar ook van erfgenamen en derden behartigen.
Betaalwijze	Jaarlijks voorschot met eindafrekening per jaareinde. Bij een batig saldo wordt de afwikkeling uit de nalatenschap gefinancierd.
Prijs	Budget gestuurd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en door middel van facturering van ureninzet.
Informatievoorziening	n.v.t.

Bijlage 1: Overzicht van Single Points of Contact specialities en CDV's

BZK		
1	BZK II	Directeur Veiligheidsonderzoeken en Bedrijfsvoering
2	BES/Rijksdienst Caribisch Nederland	Diensthooft SSO Caribisch Nederland
3	BZK overig	Hoofd SGC-DCO-Staf en Ondersteuning
Defensie		
4		Hoofd Defensie Vastgoed Management
EZK		
5		Directeur Bedrijfsvoering NVWA
Financiën		
6		Directeur huisvesting, facilitaire ontwikkeling en arbo
IenW		
7		Directeur Facilitair & Financiën bij Corporate Dienst RWS
OCW		
8		SG OCW
JenV		
9	Rechtspraak	Lid Rvdr, portefeuillehouder Huisvesting & Financiën
10	DJI	Directeur FHI/DJI
11	OM	Directeur Bedrijfsvoering
12	Nationale Politie	Afdelingshoofd Huisvesting a.i.
13	VenJ Overig	pSG VenJ
14	DGPOL	Directeur Politieel beleid en taakuitvoering
VWS		
14		pSG VWS
	RIVM	DG RIVM
Overzicht Concerndienstverleners		Contactgegevens
Belastingdienst/ Centrum voor facilitaire dienstverlening		Telefoon: 088-158 88 88 E-mail: fcc@belastingdienst.nl
Dienst Justitiele inrichtingen/ Facilitair bedrijf		Telefoon: 088-0754321 E-mail: SSC@dji.minjus.nl
FM Haaglanden		Telefoon: 070-4267000 E-mail: FMHFCC@rijksoverheid.nl
Rijkswaterstaat/ Corporate Dienst		Telefoon: 088-7970777 Email: kcc@rws.nl
Facilitair bedrijf Defensie (FBD)		Telefoon: 088-9502800 E-mail: cdc.frontoffice@mindef.nl

**Bijlage 2a: Uurtarieven, regiatarief en procentuele opslag honorarium
Rijksvastgoedbedrijf**

Schaal	Tarief 2020 (€/uur excl. BTW)	Regiatarief	Tarief 2020 (€/m ²)
>=14	PM	Den Haag	PM
13	PM	Randstad	PM
12	PM	Overig Nederland	PM
11	PM		
10	PM		
9	PM		
8	PM		
<=7	PM		

Normatieve tarieven specialities 2020 (€/m ²)			
	Eigendom	DBFMO	Huur
Onderhoud	PM		
Apparaat	PM	PM	PM
Heffingen	PM	PM	
Totaal	PM	PM	PM

Bij HoCoSta's en Paleizen bedraagt het normtarief 2020 voor onderhoud € PM /m2; voor het overige zijn de tarieven gelijk aan die van de specialities.

Procentuele opslag honorarium

Als onderdeel van de investeringsaanbieding:

Bij grond-en bouwkosten* van:	-	tot €	640.000	15,60 %
Bij grond-en bouwkosten* van: €	640.000	tot €	3.200.000	7,50 %
Bij grond-en bouwkosten* van: €	3.200.000	tot €	12.800.000	6,60 %
Bij grond-en bouwkosten* van: €	12.800.000	tot €	32.000.000	5,60 %
Bij grond-en bouwkosten* van: €	32.000.000	en hoger		4,70 %

Bijlage 2b: Uurtarieven, tarieven instandhouding & projecthonorarium Defensie 2020

Rang/schaal		€/uur
13,14,15	kolonel, KTZ	PM
12	lkol, KLTZ	PM
11	majoor, LTZ1	PM
10	kapitein (oud), LTZ2 OC	PM
9	kapitein (jong), LTZ2 OC	PM
8	eerste luitenant, LTZ3	PM
7	adjutant	PM

Huidige dienstverlening Defensie

Categorie dienstverlening*	Projecthonorarium 2020
Nieuwbouw DLP, nieuw werk	Uurtarief, op basis van voorcalculatie
Nieuwbouw BBP, nieuw werk (programma)	Uurtarief, op basis van voorcalculatie
Commandantenvoorzieningen, nieuw werk (programma)	Uurtarief, op basis van nacalculatie
Planbaar onderhoud	Uurtarief, op basis van nacalculatie
Niet planbaar onderhoud	Uurtarief, op basis van nacalculatie
Expertise en advies	Uurtarief, op basis van nacalculatie

* Er kunnen in onderling overleg afwijkende afspraken worden gemaakt over het toepassen van voor- en nacalculatie.

Nieuwbouw Defensie (overgangsregeling)

RVB verzorgt t/m	Projecthonorarium 2020
Ontwikkeling programma van eisen	uurtarief (zie bovenstaande tabel), op basis van nacalculatie
Projectplan/PID (zuiver Design & Build)	5,5% Van het aanbestedingsresultaat plus meer/minderwerk
Voorlopig ontwerp (zuiver Design & Build)	7,3% Van het aanbestedingsresultaat plus meer/minderwerk
Definitief ontwerp (zuiver Design & Build)	8,5% Van het aanbestedingsresultaat plus meer/minderwerk
PID, VO/DO, Bestek en bouwbegeleiding incl. oplevering (zogenaamd traditioneel)	12,2% Van het aanbestedingsresultaat plus meer/minderwerk

* Een overgangsregeling voor lopende projecten wordt in 2019 overeengekomen.

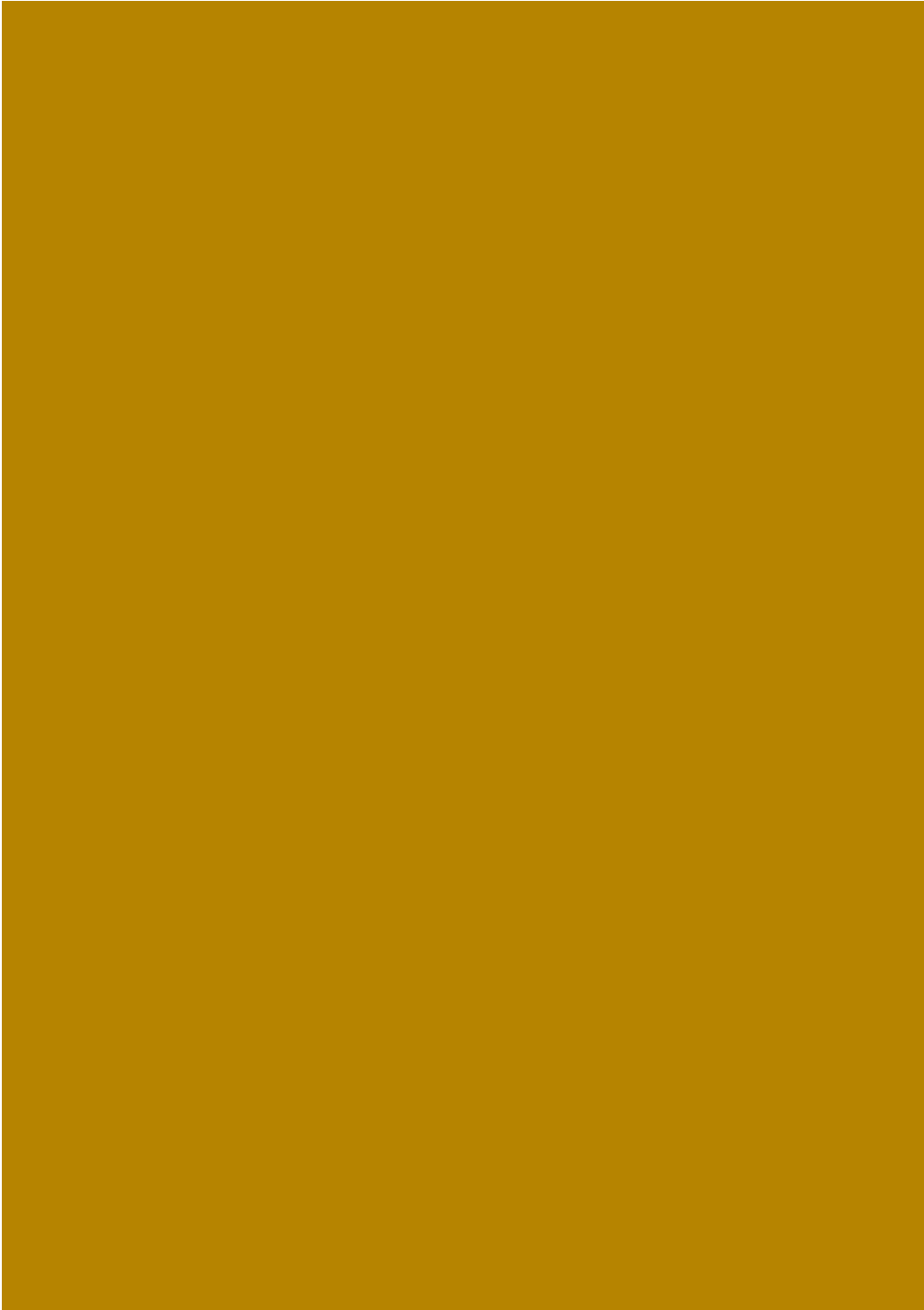
Bijlage 3a: Toelichting veelvoorkomende expertise- en adviesdiensten RVB

Expertise diensten	Definitie werkzaamheden
Aankoop	Uitvoering van het aankoopadvies: het opstellen van koopovereenkomsten en het aansturen van de notaris.
Categoriemanagement Energie en Water	Het Rijksvastgoedbedrijf voert rijksbreed categoriemanagement uit op het gebied van energie (vastgoed gerelateerd) en water. Per 2020 gebeurt dit in opdracht van het ministerie van BZK. Als aanvullende dienstverlening worden alle contracten voor Defensie op gebied van energie en water door het Rijksvastgoedbedrijf afgesloten en gemanaged.
Expeditionair optreden (vastgoedondersteuning bij militaire operaties)	Inzet van personeel en kennis vanuit het RVB op gebied van vastgoed bij militaire inzet van Defensie in het buitenland.
Omgevingsmanagement(belangenbehartiging van ministerie specifieke aspecten op concernniveau)	Behartigen belangen Rijkspartij bij beleid, plannen en (concept) wet- en regelgeving van Derden en Overheden op gebied van de fysieke leefomgeving (ruimte, milieu, bodem, natuur etc.) in relatie tot de vastgoedportefeuille, het gebruik van het vastgoed en de primaire bedrijfsvoering.
Ontwikkelen (functionele) programma's van eisen	Het vertalen van de behoeftestelling van de afnemer/opdrachtgever naar een Programma van Eisen. Dit PvE is zodanig uitgewerkt (technisch, ruimtelijk, functioneel) dat het geschikt is om als onderlegger te dienen bij de uitvraag aan marktpartijen (al dan niet in de vorm van een vraagspecificatie) of aan interne engineering ten behoeve van de ontwerpfase van het project. De opstelling van het PvE vindt plaats in afstemming met de afnemer/opdrachtgever.
Taxatierapporten opstellen	Op verzoek kan een taxatie worden uitgevoerd van een vastgoedobject. De uitkomst daarvan wordt vastgelegd in een taxatierapport. Taxaties kunnen voor verschillende doeleinden worden opgesteld zoals jaarverslaglegging (balans), schatkistbankieren, WOZ-waardebepaling, verkoop, in gebruikgeving (verhuur), KORV, impairment etc.
Zakelijke lasten afwikkelen	Voor eigendom en gebruik van vastgoed controleert en betaalt het Rijksvastgoedbedrijf belastingen en heffingen aan gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. Voorbeelden daarvan zijn: <ul style="list-style-type: none"> • onroerendezaakbelasting, rioolheffing, reinigingsrechten, precariorechten en bedrijven-investeringszone bijdrage aan gemeenten • watersysteemheffing, zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing aan waterschappen • grondwaterheffing aan provincies • verontreinigingsheffing aan het Rijk
Kennisontwikkeling	• Het RVB kan in opdracht kennis ontwikkelen op bepaalde vastgoedaspecten of een specifiek soort vastgoed.

Adviesdiensten	
Aankoopadviezen	Het RVB adviseert wereldwijd voor de Rijksoverheid over verwerving van gronden, gebouwen en percelen water d.m.v. in kaart brengen van locaties, het in opdrachten uitvoeren van taxaties en het voeren van onderhandelingen (minimaal twee locaties tegelijkertijd i.v.m. concurrentie).
Assetmanagementadvies	Op verzoek geeft het Rijksvastgoedbedrijf advies over mogelijke huisvestingsoplossingen en het optimaliseren van het gebruik van vastgoed.
DBFMO (-Contractmanagement) advisering	Wij voeren, in nauwe samenwerking met CDV's, het strategisch contractmanagement uit bij DBFMO contracten waarbij we adviseren over portefeuillewerking en aanpassing / inkoop gerelateerd aan DBFMO contracten. Dit komt tot uiting door in de realisatiefase om contracten goed in te richten, tijdens exploitatiefase zijn we contact eigenaar en bewaken toegevoegde waarde van DBFMO..
Gebiedsontwikkeling advisering (i.h.k.v. DG Overleg Rijksvastgoed en Beleid)	Het RVB ondersteunt beleidsdepartementen bij besluitvorming over financiële haalbaarheid, mogelijke rijksbetrokkenheid en/of de mogelijkheden met het aanwezige Rijksvastgoed. Opdracht van een departement, namens DG Overleg Rijksvastgoed en Beleid.
Alternatieven- en investeringsanalyse (Rijk)	Op basis van vooraf vastgestelde - en door de opdrachtgever (formeel) geaccordeerde doelen, criteria, kaders en normen worden door Inkoop Vastgoed (IVG) (her)huisvestingsvarianten in kaart gebracht met als doel de voor de staat financieel meest aantrekkelijke huisvestingsoplossing binnen de gestelde kaders inzichtelijk te maken. De varianten worden financieel vergeleken door middel van het businesscasemodel van de afdeling P&P/P&K van het RVB, waarin de netto contante waarde van de kasstromen vanuit rijksperspectief worden bepaald. Interne kasstromen en boekhoudkundige aspecten worden buiten beschouwing gelaten. Uitgangspunt is altijd dat de (her)huisvestingsvarianten kwalitatief op basis van dezelfde criteria met elkaar worden vergeleken. Hiertoe dient opdrachtgever vooraf de criteria en de weging hiervan aan te geven. De opdrachtgever dient zelf een keuze te maken uit de door IVG gepresenteerde (her)huisvestingsvarianten. Indien de doelen, criteria, kaders en normen tussentijds dienen te worden aangepast, dienen deze wederom gezamenlijk vastgesteld, vastgelegd door IVG en formeel geaccordeerd door de opdrachtgever te worden.
Life Cycle Costing advies	Een advies waarbij de kosten van een product of dienst gedurende de totale levensduur (investeringskosten, beheer- en onderhoudskosten en sloopkosten) inzichtelijk zijn gemaakt.
Normenkader Beveiliging Rijksoverheid (NkBR) advies	Een leidraad voor het verantwoordt en integraal beveiligen van rijkskantoren met fysieke maatregelen en voorzieningen. Het uitgangspunt daarbij zijn de Te Beschermen Belangen en een risicoanalyse.
(Specialistisch) onderhoudsadvies	Een onderhoudsadvies gericht op een specifiek object, gebouw, bouwdeel, installatie of aspect (bijvoorbeeld asbest).
Omgevingsadvies van portefeuille	Beoordelen belangen Rijkspartij bij beleid, plannen en (concept) wet- en regelgeving van Derden en Overheden op gebied van de fysieke leefomgeving (ruimte, milieu, bodem, natuur etc.) in relatie tot de vastgoedportefeuille, het gebruik van het vastgoed en de primaire bedrijfsvoering.
Onderzoek monitoring en advisering op gebied van milieu natuur veiligheid en Ruimtelijke Ordening. Portefeuilleadvies	Specifiekere advisering op gebied van de fysieke leefomgeving (ruimte, milieu, bodem, natuur etc.) op project/object niveau rondom het (gebruik van) vastgoed en de primaire bedrijfsvoering. Het komen tot een optimale samenstelling van de vastgoedportefeuille door middel van strategische sturing. Het maken van bedrijfseconomisch verstandige keuzes in de samenstelling van de vastgoedportefeuille die voldoet aan gestelde kaders waarbij de huisvesting optimaal de primaire processen van de (rijks)gebruikers moet ondersteunen.
Te beschermen Belangen(TBB) advies	(Bijdrage aan) een advies in het kader van integrale beveiliging gericht op de (optimale) mix van organisatorische, bouwkundige en elektrotechnische (OBE) maatregelen. Vanuit het RVB gaat het met name om B en E.
Vastgoedexploitatie-advies (bijv. beheerplan monitoring prestaties vastgoed)	Adviezen en beheerplannen die voor een bepaalde (langere) periode inzicht geven in de exploitatiefase van een object, gebouw, terrein of aspect.
Afnemerszaken Rijkshuisvestingsstelsel	Onderhouden van zaken die volgens de Taakverdeling Beheer Kantoren geen verantwoordelijkheid zijn van het RVB (zie ook Uitvoeringskader RVB bijlage 5).

Bijlage 3b: Toelichting hoofdgroepen expertise- en adviesdienstverlening aan Defensie

Algemeen	In deze hoofdgroep vindt onder meer de coördinatie en afstemming van de E&A programmering en de periodieke verantwoording van de dienstverlening (kwantitatief en kwalitatief) van de bovengenoemde hoofdgroepen plaats.
Juridisch- en Omgevingsbeheer	Juridisch- en Omgevingsbeheer is een dienstverlening die binnen het bereik van de toekomstige omgevingswet wordt geleverd als ondersteuning van de processen van Defensie/gebruikers. Onderdeel hiervan zijn zoal het leveren van adviezen op compliance van vergunde situaties en de bedrijfsvoering, uitvoeren en beheren BOSAP, het verkrijgen en beheren van toestemmingen alsook het proactief behartigen van de Defensie/gebruikersbelangen en overige omgevingsgerelateerde (fysieke leefomgeving) adviezen. In praktische zin kan Defensie/gebruiker via deze activiteit op uurbasis adviseurs met expertise zoals milieu, bodem, water, natuur, brandveiligheid, geluid, Wro, S&O en Juridisch beheer, op elk mogelijk omgeving gerelateerd vlak inhuren van het RVB. Ook kan specialistische kennis die niet binnen het RVB aanwezig is, extern via deze weg worden ingehuurd.
Beheren van Vastgoedinformatie	Het beheren van vastgoedinformatie is een dienstverlening die gericht is op het beheren en beschikbaar stellen van vastgoedinformatie t.b.v. de ondersteuning van Defensie/gebruikers en ook de gehele dienstverlening van het RVB voor Defensie. Waar mogelijk wordt hiervoor, na goedkeuring DVM, maatwerk geleverd binnen redelijke marges van dit programma. De beheer verantwoordelijkheden van het RVB inclusief de dienstverlening die Defensie van het RVB op dit gebied kan verwachten, zijn uitgewerkt in de Nadere Uitwerking Opdrachtgeversconvenant Defensie-Rijksvastgoedbedrijf (NUOD).
Expertise & Advies (overig)	Expertise & Advies overig is een product dat op allerlei kennisgebieden wordt geproduceerd als ondersteuning van de processen van Defensie. Onderdeel hiervan is bijvoorbeeld het leveren van technische inbreng voor het opstellen van programma's van eisen, het opstellen van huisvestingsadviezen en overige vastgoedgerelateerde adviezen (milieu, ruimte, omgeving). In praktische zin kan Defensie/ de gebruiker via deze activiteit op uurbasis adviseurs op elk mogelijk vastgoedgerelateerd vlak inhuren van het Rijksvastgoedbedrijf. Ook kan specialistische kennis die niet binnen het Rijksvastgoedbedrijf aanwezig is, extern via deze weg worden ingehuurd.
Projectgerelateerde adviezen, algemeen	Deze hoofdgroep betreft adviezen, deelprojecten en activiteiten die weliswaar in opdracht van Defensie worden verricht maar (nog) niet specifiek toe te wijzen zijn aan één van de overige dienstverleningsactiviteiten (instandhouding, nieuwbouw, commandantenvoorzieningen). Het betreft veelal activiteiten die door het RVB worden uitgevoerd ter voorbereiding en begeleiding van toekomstige projecten of programma's waarvoor nog geen opdracht is gegeven. (Voorbeelden zijn het verlenen van ondersteuning voor diverse F-135 projecten, het project nieuwbouw Marinierskazerne Vlissingen, het programma Defensie Beveiligings- en Bewakingsstelsel en extra ondersteuning medegebruik t.b.v. Defensie.)
Aanhuur Defensie	Het RVB verzorgt voor Defensie het contractbeheer, de afhandeling van de periodieke betalingen en beëindiging/verlenging van het in opdracht van Defensie aangehuurd vastgoed in Nederland en het Caribische gebied.
Voorbereiden afstoot Defensie	Ter voorbereiding op de aankoop (lees: ontruimen, ontmantelen etc.) door het RVB van vastgoed dat Defensie zelf niet meer voor het uitoefenen van haar primaire taak benodigt, verzorgt het RVB onder meer het ontruimen, ontmantelen van het vastgoed namens Defensie. Het betreft hier door Defensie overtollig gesteld vastgoed.
Categoriemanagement Energie & Water	Het categoriemanagement Energie is belegd bij het Ministerie van BZK, het RVB. Als aanvullende dienstverlening binnen dit categoriemanagement worden alle contracten voor Defensie op gebied van energie en water door het RVB afgesloten en gemanaged.
Uren overige afdelingen en sectie	Het betreft activiteiten en capaciteit van het RVB die direct bijdragen aan de dienstverlening voor Defensie maar die niet zijn toe te rekenen aan een programma of project. (Het betreft hier de inzet van: <ul style="list-style-type: none"> • Directie P&P/IP/P/A&R. Zij verzorgt de intake en integrale planning van Defensieprojecten en verzorgt analyses en rapportages ten behoeve van Defensie. • Directie VB/REA/ECT. Het betreft hier voornamelijk het specifiek voor Defensie behouden en beschikbaar stellen van (defensie specifieke) kennis. • Directie VB/KVM/Relatiemanagement voert het relatiemanagement t.b.v. Defensie. • Directie VB/BB/Bedrijfsbureau voert de projectadministratie t.b.v. Defensieprojecten.)





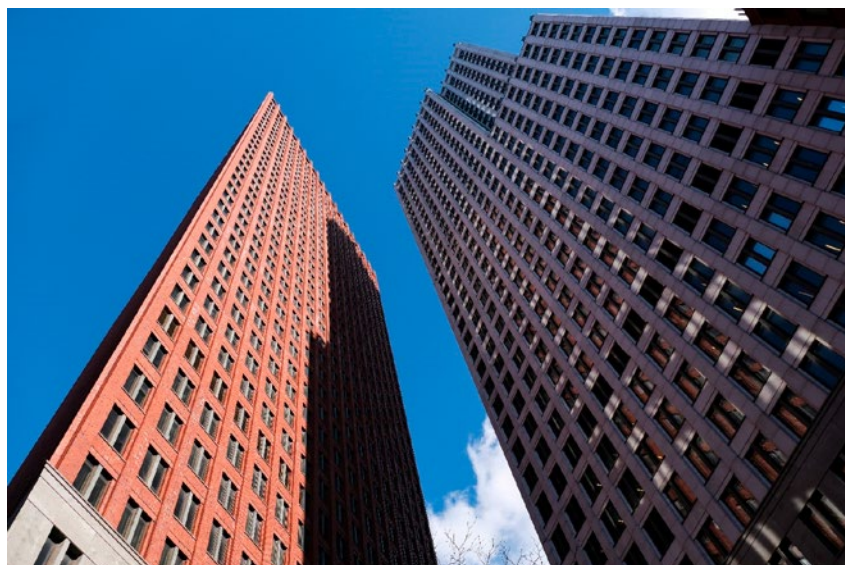
Dit is een uitgave van het Rijksvastgoedbedrijf

December 2019
www.rijksvastgoedbedrijf.nl

 IPSE Studies

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

Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies
Delft, december 2021

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	Meenvoudige 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, UWW, SVB, CBS, COA en RWS. De resultaten hiervan zijn in wetenschappelijke rapporten en beleidsopvattingen 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.

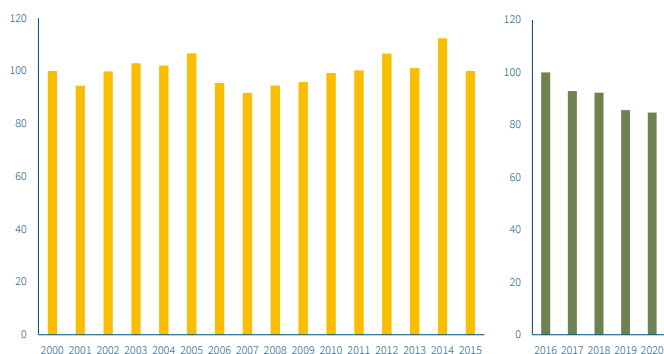
Bij ons onderzoek hebben wij hulp gehad van medewerkers van het ministerie van BZK. Wij zijn Anco Bakx, Louise Hol en Ad Schoonderwoerd erkentelijk voor de begeleiding en waardevolle opmerkingen bij het onderzoek.

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 verbeteringslag 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), Rijksgebouwendienst (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. Beleidshervormingen, 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.

1.5

Opzet rapport

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 gebouwoppervlak 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
BVO ¹ rijkshuisvestingsvoorraad (× 1.000 m ²)	5.746
BVO defensiegebouwen (× 1.000 m ²)	5.995
Oppervlakte defensierterreinen (× 1.000 m ²)	342.432
Oppervlakte agrarische gronden (× 1.000 m ²)*	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 kasverplichtingstelsel 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 Stelselbeoordeling, 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 specialities. 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 Rijksgebouwdienst (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:

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

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 werklast 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

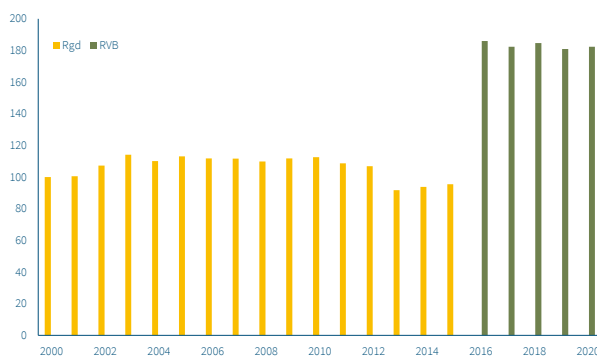
Figuren 5-1 en 5-2 geven de ontwikkeling weer van de productie van het RVB in de periode 2000-2020, gemeten aan de hand van het aantal vierkante meters brutovloeroppervlak (bvo) en het volume van de investeringen. Tot en met 2015 betreft dit alleen het bvo van de rijkshuisvestingsvoorraad. Vanaf 2016 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.

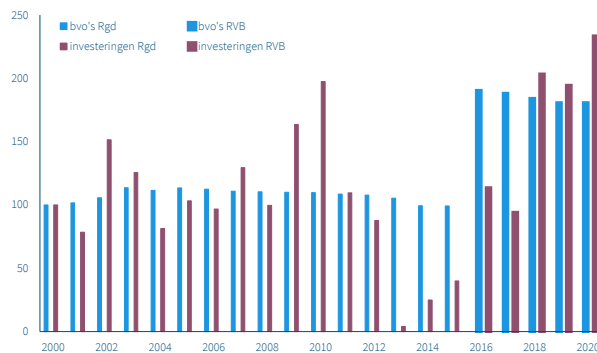
Verder is overwogen om bij het vaststellen van de productie ook de leegstand mee te wegen. Leegstand is immers als een vorm van improductiviteit op te vatten. Het blijkt echter niet mogelijk om een consistente reeks van de leegstand van de gehele vastgoedportefeuille te maken. Daarom hebben we ervoor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

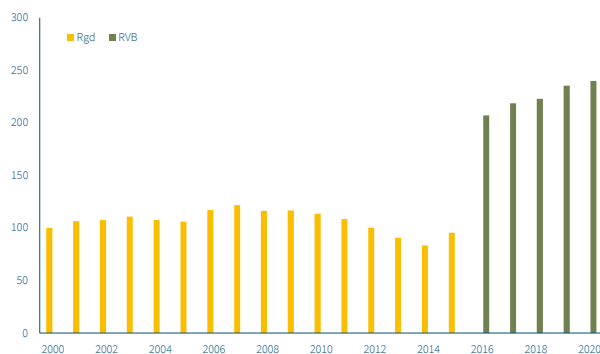
De figuren laten zien dat de productie van de Rgd aanvankelijk een stijgende lijn vertoont. In 2004 treedt een lichte daling op. In de jaren daarna verandert er in de totale productie lange tijd weinig, al is in 2009 en 2010 wel een forse toename van de investeringen te zien. Er is in deze jaren dan 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

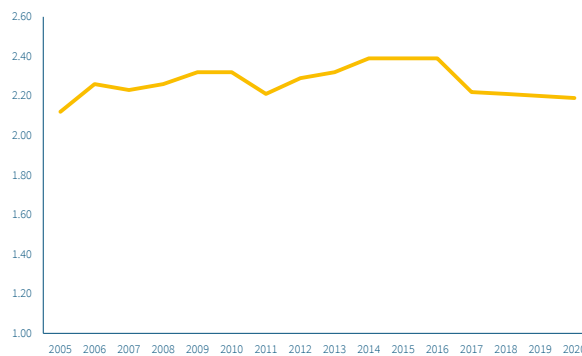
Openbare gegevens die een indicatie geven hoe de kwaliteit van de dienstverlening en bedrijfsvoering van Rgd/RVB zich heeft ontwikkeld en mogelijk van invloed is geweest op de ontwikkeling van de productiviteit zijn nauwelijks beschikbaar. Slechts van twee kwaliteitsdimensies zijn over een lange termijn 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

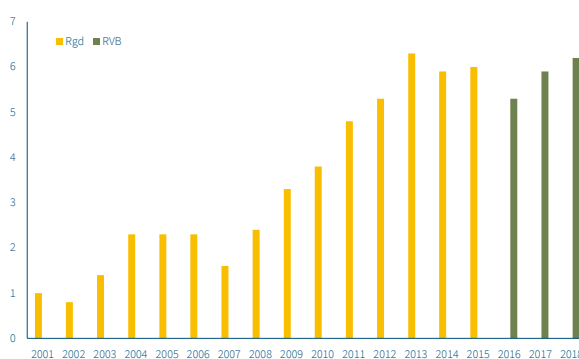
Uit de figuur blijkt dat de ITK-scores zich in de loop der jaren vrijwel steeds ruim onder de streefwaarde van 2,8 bewegen. De slechtste scores worden bereikt in de jaren 2014-2016, maar kennelijk vindt het jaar daarop een belangrijke verbetering plaats in de technische condities van de vastgoedportefeuille. 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.

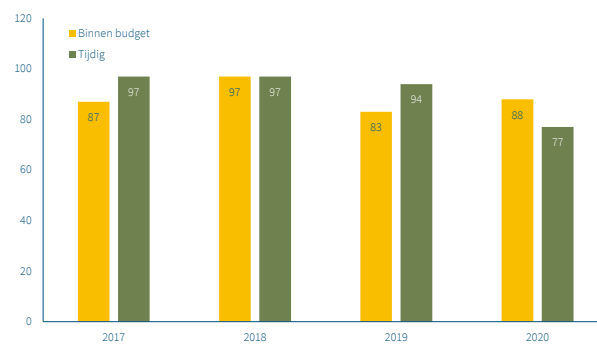
Waarom de Rgd is gestopt met tevredenheidsonderzoeken of in ieder geval met de openbaarmaking van de resultaten daarvan is niet duidelijk. Ook na de vorming van het RVB zijn hierover in de jaarverslagen geen cijfers opgenomen. Wel zijn er in 2017 en 2019 imago- en tevredenheidsonderzoeken uitgevoerd, 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



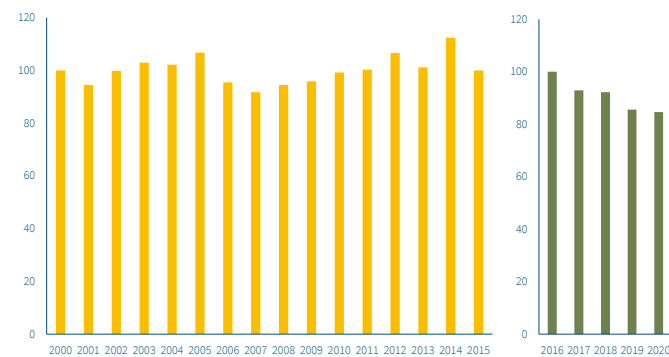
Bron: jaarverantwoordingen RVB in jaarverslagen Ministerie van BZK

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 werklasterverzwarende 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 Rijksgebouwdienst, 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 werklasterzware situatie 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-jaarsverslag 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-renovatie-binnenhof/review-governance-renovatie-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 Stelselevaluatie. (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 rijksdienst, 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.

Bijlage A – Documentenlijst

Kaders

- Notitie Doorlichtingen Nieuwe Stijl, 2017
- Regeling agentschappen, 2018
- Overzicht actieve afwijkingen van de regeling agentschappen, 2018
- Besluit taak RVB, 2017
- Convenanten RVB en andere uitwerkingen
- Evaluatie Regeling baten-lasten diensten 2007 - FIN/BZ, 2017
- SGO5: hoe de rijksbrede bedrijfsvoering anders georganiseerd wordt – EC O&P, 2016
- Besluit FEZ van het Rijk, 2020
- Uitvoeringskader RVB, 2016
- Vaststellingsbesluit rijkshuisvestingsstelsel kantoren en specialties, 2016
- Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst, 2011
- KORV (Kader Overname Rijksvastgoed), 2013

Informatie organisatie

- Rijksportaal/Rijksvastgoedbedrijf
- Startdocument baten-lastenagentschap Rijksvastgoedbedrijf 3.0, 2015
- 'Groenlichtbrief' Ministerie van Financiën/Buitenlandse Zaken, 2015
- Instellingsbesluit baten-lastenagentschap Rijksvastgoedbedrijf, 2016
- Jaarplannen Rijksvastgoedbedrijf, 2016 t/m 2021
- Viermaandsrapportages Rijksvastgoedbedrijf, 2016 t/m 2020
- Jaarrekeningen/Jaarverslagen Rijksvastgoedbedrijf, 2016 t/m 2020
- Rapport Samen doorbouwen-Rijksvastgoedbedrijf, 2017
- Businesscase Rijksvastgoedbedrijf tweede herijking, 2021
- Producten en Dienstencatalogus Rijksvastgoedbedrijf, 2019 en 2020
- Managementletters Rijksvastgoedbedrijf – Auditdienst Rijk, 2016 t/m 2020
- Verantwoordingsonderzoeken Algemene Rekenkamer (W&R, Defensie), 2016 t/m 2020
- Klanttevredenheidsonderzoek DUO, 2017, 2019 (Rapportage Stakeholdersonderzoek Rijksvastgoedbedrijf, 2017 en Rapportage Kwalitatief Onderzoek RVB, 2019)
- Tarievennota's 2017 t/m 2020
- Financieel Risicoprofielen 2016 t/m 2020

Overige

- Routekaart stelsel Kantoren - Rijksvastgoedbedrijf, 2019
- Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid: Baten en lasten geherwaardeerd - Algemene Rekenkamer, maart 2017
- Control bij uitvoeringsorganisaties – Ministerie van Financiën
- Samen werken aan publieke waarde - IBO Agentschappen, 2021
- Evaluatie Rijkshuisvestingsstelsel Deel A: Kantoren – UBR RC, Ministerie van Justitie en Veiligheid en PPAC, 2021
- Evaluatie Rijkshuisvestingsstelsel Deel B: Specialties – UBR RC, Ministerie van Justitie en Veiligheid en PPAC, 2021
- Bijlage bij Handleiding evaluaties ZBO's – Ministerie van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020
- Handleiding government governance: een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid - Ministerie van Financiën, 2000
- Kaderboek Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018

Bijlage B – Interviewlijst

Auditdienst Rijk	<ul style="list-style-type: none"> • Audit manager
Algemene Rekenkamer	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoeker • Onderzoeker • Senior registeraccountant • Senior researcher
Belastingdienst	<ul style="list-style-type: none"> • Directeur SSO Centrum voor Facilitaire Dienstverlening • Controller • Programmamanager Specialties
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	<ul style="list-style-type: none"> • Hoofd Eigenaarsadvisering • Plv. directeur Financieel-Economische Zaken • Directeur-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen • Secretaris-generaal • Directeur-generaal Overheidsorganisatie • Directeur Inkoop-, Faciltair- en Huisvestingsbeleid Rijk • Directeur Financieel-Economische Zaken
Ministerie van Defensie	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaris-generaal • Afdelingshoofd DG Beleid • Hoofd Finance & Control • Directeur Financiën & Control • Commandant Defensie Ondersteuningscommando • Directeur Defensie Vastgoed Management
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	<ul style="list-style-type: none"> • MT-lid Warmte en Ondergrond • Senior beleidsmedewerker
Ministerie van Financiën	<ul style="list-style-type: none"> • Hoofd Besturing, Beheer en Bekostiging Europese middelen
Ministerie van Justitie en Veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Directeur Huisvesting en Facilites
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Directeur-generaal Natuur, Visserij en Landelijk gebied
Raad van de Rechtspraak	<ul style="list-style-type: none"> • Financieel directeur
Rijksvastgoedbedrijf	<ul style="list-style-type: none"> • Directeur-generaal • Waarnemend hoofd Kaderstelling, Audit en Risk • Afdelingshoofd Planning & Control • Afdelingshoofd Vastgoed Informatiemanagement • Directeur Portefeuillestrategie en Portefeuillemanagement • Plv. directeur Financiën en Bestuursadvisering • Programmamanager personeelsbeleid • Directeur Financiën en Bedrijfsvoering • Hoofd Accounting • Directeur Transacties & Projecten • Voormalig directeur-generaal • Afdelingshoofd Organisatiestrategie

Bijlage C – Overzicht vooronderzoek

Weergave van functionarissen/organisaties, die op verzoek van het doorlichtingsteam informatie hebben verstrekt en/of met wie is gesproken, voorafgaand aan de formele interviewronde:

Organisatie	Thema
Rijkvastgoedbedrijf	Algemene presentatie
Rijkvastgoedbedrijf	Presentatie RVB 2.0
Ministerie van Defensie	Presentatie ministerie van Defensie en het Rijkvastgoedbedrijf
Rijkvastgoedbedrijf	Tarieven 1. Tarieven 2. Uurtarieven 3. Zero based Rijkshuisvesting
Rijkvastgoedbedrijf	Sessies over: 1. personeel en inhuur 2. huisvesting en overig 3. ICT en HARP 4. Doeltreffendheid (niet-financiële doelen)

Deze publicatie is een uitgave van:

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
T 070 426 64 26

December 2021 | Publicatie-nr. 22400073