



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Vastgoedoptimalisatie binnen publieke organisaties

*"Het mitigeren van bezuinigingen
door optimalisatie van de
vastgoedportefeuille"*

Master Real Estate Studies
Mei 2015
Guido Wierink S1780808
Begeleiders: H.J. Brouwer
Rijksuniversiteit Groningen & Rijkswaterstaat
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen





Colofon

Auteur : G.M Wierink
Studentnummer: S1780808
Email adres: guidowierink@gmail.com
Telefoon : 06-27450274
Adres : Assendelftstraat 40, 2512 VW Den Haag

Ondersteunende instelling: Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Adres: Landleven 1, 9749 AD Groningen
Studierichting Master: Real Estate Studies
Eerste beoordelaar: drs. H. J. Brouwer
Tweede beoordelaar: drs. S. Sijtsma

Plaats: Utrecht
Datum: Juni 2015

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Rijkswaterstaat
Portefeuillemanagement
Begeleider: Jaap Danhof



Vastgoedoptimalisatie binnen publieke organisaties

“Het mitigeren van bezuinigingen door optimalisatie van de vastgoedportefeuille”

Voorwoord

Voor u ligt een onderzoek binnen het domein van vastgoedhoudendepublieke organisaties. Met dit onderzoek rond mij mijn masterstudie Real Estate Studies af en ga ik mij richten op mijn professionele carrière.

Dit onderzoek is geschreven tijdens een stage bij Rijkswaterstaat, de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). Dit had tot doel een stevige koppeling te leggen tussen theorie en praktijk, want Rijkswaterstaat beweegt zich sinds kort op het pad van vastgoedportefeuillemanagement. Met deze stage heb ik bovendien geprobeerd om meer inzicht te krijgen in de aspecten die specifiek aan de orde zijn als deze taak wordt opgepakt door een publieke dienst. Hoe vertaalt zich dat bijvoorbeeld in de te volgen strategie.

Dit onderzoek had nooit tot stand kunnen komen zonder de gerichte begeleiding vanuit de programmadirectie Veranderopgave Vastgoed bij Rijkswaterstaat. Dit programma heeft aan de wieg gestaan van de introductie van vastgoedportefeuillemanagement binnen deze organisatie. Hij heeft als het ware het fundament hiervoor gelegd. In het bijzonder wil ik daarbij programmadirecteur Jaap Danhof bedanken voor het meedenken en de theoretische ingevingen, die soms zelfs de reikwijdte van het onderzoek overstegen. Mijn dank gaat ook uit naar mijn scriptiebegeleider van de Rijksuniversiteit Groningen, Henk Brouwer, die tijd heeft vrij gemaakt om mij te begeleiden. Hij was ook altijd beschikbaar voor last en feedback.

In algemene zin wil ik verder iedereen dankzeggen die heeft bijgedragen aan de intensieve interviewronde (zowel binnen als buiten Rijkswaterstaat). Deze heeft het onderzoek verrijkt en verdiept.

Tenslotte: Rijkswaterstaat heeft mij alle ruimte gegeven om deze organisatie in brede zin te leren kennen. Ik participeerde ook voluit binnen het veranderprogramma en kreeg daardoor een goede inkijk in de dagelijkse dilemma's die zich voordeden en de wijze waarop hiermee werd omgegaan. Het doel om de wisselwerking tussen theorie en praktijk te ervaren is dus voluit geslaagd en geeft mij een goede basis als startpunt voor mijn loopbaan.

Guido Wierink
Student Real Estate Studies
Juni 2015

Inhoud

Colofon	1
Voorwoord	3
Samenvatting	6
Inleiding	8
§1.1 Probleemstelling	9
§1.2 Vraagstelling/doelstelling	10
§1.3 Leeswijzer	10
Theoretisch kader	12
§2.1 Het overheidsbeleid op vastgoed	13
§2.2 Privatiseringstrend	13
§2.3 Decentralisatie	13
§2.4 De financiële crisis	14
§2.5 Corporate Real Estate (CRE)	16
§2.6 CREM relateren aan organisatiestrategie	19
§2.7 De vastgoedportefeuille	21
§2.8 Sturing op de vastgoedportefeuille	23
§2.9 Management niveaus	24
§2.10 De rol van de overheid	25
§2.11 Conceptueel model	27
Methodologie	29
§3.1 Onderzoeksmethode	29
§3.2 Data verzameling	29
§3.3 Data-analyse	30
Bevindingen	31
§4.1 De maatschappelijke en politieke processen omtrent publiek vastgoed	31
§4.2 Rijkswaterstaat als organisatie	31
§4.3 De rol van vastgoed	34
§4.4 De vastgoed portefeuille van Rijkswaterstaat	35
§4.5 Exploitatie inkomsten van de vastgoedportefeuille	36
§4.6 Het beleid op vastgoed binnen Rijkswaterstaat	38
§4.7 Portefeuillemanagement (PFM)	40
§4.8 Randvoorwaarde binnen verzakelijking van het areaal	42
Analyse	45
§5.1 Huidige politiek/maatschappelijke trends van invloed op vastgoed binnen Rijkswaterstaat	45
§5.2 Vastgoed binnen Rijkswaterstaat	45
§5.3 Verschillen tussen publiek en privaat CRE	46
§5.4 Vastgoedstrategie en de overkoepelende organisatiestrategie	47
§5.5 De vastgoedportefeuille	49
§5.6 Ethische randvoorwaarde voor exploitatie	51
Conclusies en aanbevelingen	54
Reflectie	59
Literatuur	61
Bijlages	65

Lijst van figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1: Rijksvastgoedportefeuillestrategie (15)

Figuur 2: CRE in de organisatie (17)

Figuur 3: Managementperspectieven op CRE (18)

Figuur 4: The strategy alignment model (20)

Figuur 5: Matching real estate to strategic needs (21)

Figuur 6: Management niveaus in vastgoedbeheer (24)

Figuur 7: Rijkswaterstaat organisatie structuur (33)

Figuur 8: Portefeuillemanagement (40)

Figuur 9: Portefeuillemanagement niveaus (50)

Figuur 10: Integratie van theorieën (58)

Tabellen

Tabel 1: Overzicht vastgoed areaal Rijkswaterstaat (36)

Tabel 2: Exploitatieoverzicht opbrengsten Rijkswaterstaat (37)

Tabel 3: Invulling 'strategy alignment model' (48)

Samenvatting

De Europese en daarmee ook de Nederlandse economie heeft als gevolg van de financiële crisis rake klappen te voorduren gehad. Zowel binnen de publieke als de private sector was het alle hens aan dek, om uit de impasse te komen. De crisis heeft ook verstrekken gevolgen gehad voor publieke organisaties, die met bezuinigingen te maken kregen. Alle ministeries hebben budget moeten inleveren en dus ook de organisaties die onder hun hoede vallen. Deze bezuinigingen hebben zich binnen de kabinetten Rutte I en II vertaald in personele taakstellingen, met een grote impact op het primaire proces. Deze trend past binnen de hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen gericht op verdergaande decentralisaties en het alloceren van meer eigen verantwoordelijkheid bij burger, overheid en bedrijfsleven. Achterliggend doel: het bereiken van meer doelmatigheid en een grotere efficiëntie vooral binnen de Rijksoverheid. Een belangrijk middel om deze slag te kunnen maken vormt een meer zakelijke benutting van de vastgoedassets bij Rijksoverheid. Deze verzakelijking kan tot meer inkomsten leiden en daarmee ook de pijn van de taakstellingen voor het eigen primair proces verzachten. Binnen de Rijksoverheid bevinden zich verschillende vastgoed houdende diensten die grote vastgoedportefeuilles onder hun hoede hebben. Dit vastgoed wordt dus in toenemende mate aangewend om de bezuinigingsgevolgen te mitigeren. Hiermee kan de kwaliteit van de dienstverlening enigszins op peil worden gehouden. In dit onderzoek wordt gekeken naar de manier waarop dat gebeurt. Centraal in dit onderzoek staat daarom de volgende hoofdvraag:

“Hoe ziet de vastgoedportefeuille van een vastgoedhoudende publieke organisatie eruit en op welke manier kan zij deze optimaal aanwenden om de bezuinigingen in het huidige politieke landschap te mitigeren?”

Bij de beantwoording van deze hoofdvraag is een aantal deelvragen ter nadere structurering geformuleerd. Deze deelvragen zorgen voor een gelaagde opbouw van het onderzoek met als uiteindelijk resultaat een beter fundament voor de beantwoording van de hoofdvraag. Zowel de hoofdvraag als de deelvragen zijn beantwoord op basis van een casestudie bij Rijkswaterstaat. Daarbij dienen interviews (binnen en buiten de organisatie) en een focusgroep aan de hand van een aantal stellingen als primaire data voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Uit de casestudie kunnen belangrijke constatering worden gedaan die als representatief kunnen worden beschouwd voor de publieke vastgoedhoudende diensten. De belangrijkste constatering in relatie tot de hoofd- en deelvragen zijn de volgende:

- De rol van vastgoed binnen publieke organisaties moet net als bij bedrijven altijd ten dienst staan aan het primaire proces (Corporate Real Estate). Vastgoed is onontbeerlijk in het primaire proces en dus nodig om de missie en de visie van een organisatie te kunnen realiseren. Dit betekent dat vastgoed wat daarvoor nodig is (en wordt aangehouden) altijd een strategisch karakter draagt. Strategisch in de zin van functioneel, om doelen te kunnen bereiken. Soms is het niet altijd precies duidelijk wat strategisch vastgoed is, maar het uitgangspunt is dan om dit vastgoed ingeval van twijfel vast te houden.
- Er zijn duidelijke verschillen en overeenkomsten tussen privaat en publiek vastgoed. In deze samenvatting ligt de focus vooral op de verschillen, maar worden ook de overeenkomsten aangestipt. In tegenstelling tot vastgoed binnen private organisaties

speelt in het afwegingsproces bij publieke organisaties maatschappelijk rendement een grote rol. Private organisaties nemen beslissingen vooral op basis van financiële rendementen. Daarnaast wordt het vastgoed binnen publieke en private organisaties anders gefinancierd. Publieke organisaties ontvangen subsidiestromen, terwijl private organisaties uit eigen middelen betalen.

- Om goede afgewogen beslissingen te kunnen nemen op het gebied van vastgoed binnen een publieke organisatie is een gedegen afwegingskader (vastgoedstrategie) onontbeerlijk. Een cruciaal aspect van deze strategie is dat hij in overeenstemming moet zijn met de overkoepelende organisatiestrategie. De organisatiestrategie van een publieke organisatie wordt door de politieke besluitvorming (die voor een dergelijke dienst leidend is) ingekaderd.
- De vastgoedstrategie geeft dus richting aan de wijze waarop het vastgoed kan en mag worden ingezet om extra inkomsten te generen. Dit resulteert in vastgoedportefeuillemanagement. Portefeuillemanagement tracht risico's beheersbaar te houden bijvoorbeeld als het gaat om de randvoorwaarden waarbinnen geopereerd moet worden. In het geval van publieke organisaties is het gebruik van portefeuillemanagement een opmerkelijke keuze, omdat het een stap verder gaat dan Corporate Real Estate, waarin vastgoed exclusief dient ter ondersteuning van het primaire proces
- Cruciale factoren ter ondersteuning van portefeuillemanagement zijn een kwalitatief gedegen vastgoeddata managementsysteem en voldoende basiskennis van vastgoed. Beide vereisten zijn binnen vastgoedhoudende publieke organisaties geen vanzelfsprekendheid en moeten op termijn worden ontwikkeld. Dit geldt ook voor Rijkswaterstaat.
- Om vastgoedportefeuillemanagement tot een succes te kunnen maken moeten effectieve en vaak nieuwe exploitatiemodellen worden ontwikkeld. Deze modellen moeten politiek, maatschappelijk en juridisch verantwoord zijn. In die zin is de ruimte om op dit vlak te opereren voor een publieke dienst kleiner dan voor een private dienst. Zij zitten vrijwel permanent binnen een soort glazen huis, waarbij ook normatieve aspecten van belang zijn en kansrijke mogelijkheden daardoor niet altijd benut kunnen worden. In toenemende mate spelen ook hoge integriteitsstandaarden daarbij een rol.

Op basis van het bovenstaande kan de conclusie worden getrokken dat het binnen de gestelde randvoorwaarden voor een publieke dienst mogelijk is om vastgoed effectief te benutten voor extra inkomsten om de gevolgen van de bezuinigingen te mitigeren. Deze randvoorwaarden beperken echter zowel de richting als de mogelijkheden. Daarnaast moet de vastgoedstrategie voor een publieke dienst net als die van een privaat bedrijf een afgeleide zijn van de organisatiestrategie. Deze organisatiestrategie is bij een publieke dienst echter meer maatschappelijk ingekaderd dan bij een privaat bedrijf. En leidt daarom meestal tot optimalisatie in plaats van maximalisatie van de opbrengsten. Zo leert ook de casestudie Rijkswaterstaat.

Om de gevolgtrekkingen van dit onderzoek nog verder te "funderen" zou aanvullend onderzoek via andere casestudies kunnen worden gedaan. Op termijn kan een meer kwantitatief gericht onderzoek daarbij helpen. Daarbij is benchmark een uitstekend hulpmiddel om tot resultaatvergelijkingen te kunnen komen gekoppeld aan een meer cijfermatige onderbouwing van de hiervoor samengevatte conclusies. Dit kan ook nader inzicht geven in de vraag waar de grens ligt als het om optimalisatie gaat en of deze grens eenduidig kan worden getrokken.

1. Inleiding

Nu de financiële crisis nagenoeg ten einde lijkt te zijn lijkt te zijn (Rabobank, 2014) likken private en publieke partijen hun wonden. Om een nieuwe crisis te voorkomen heeft de nationale overheid in samenwerking met verschillende partijen de wet- en regelgeving voor de banksector aangescherpt (banken.nl, 2013). De financiële crisis heeft niet alleen diepe wonden geslagen in de private sector, waar duizenden faillissementen zijn uitgesproken en nog meer werknemers hun baan hebben verloren (z24.nl, 2014). Ook de Rijksoverheid en andere publieke partijen hebben het flink te voorduren gehad door de aanhoudende bezuinigingen om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen met draconische gevolgen niet alleen voor het ambtenarenapparaat, maar voor de hele samenleving. Bezuinigingen waren het antwoord van de kabinetten Rutte I en II (zie het beleid van de kabinetten Rutte I en II onder de noemer “Vrijheid en Verantwoordelijkheid, 2010; en Bruggen Slaan, 2012). Deze bezuinigingen hebben hun weerslag gehad op alle ministeries binnen de rijksoverheid. Een krimpende overheid met een kleiner ambtenarenapparaat is een logisch gevolg hiervan. Daarnaast is er op basis van het kabinetsbesluit meer ruimte gekomen voor eigen ontwikkeling en vrijheden. Daar staat wel tegenover dat burgers eigen keuzes moeten maken en zelf verantwoordelijk zijn voor de consequenties ervan. Kernpunt van dit beleid is de term ‘participatiesamenleving’ (troonrede, 2013) onder meer aangestipt door Koning Willem Alexander in de troonrede van 2013. Hiermee wordt bedoeld op een proactieve houding van burgers en andere publieke instanties om actief deel te nemen aan de samenleving en daarbij minder te steunen op de ‘moeder de staat’.

De bezuinigingen door de Rijksoverheid en de daarbij behorende culturele omslag hebben grote gevolgen gehad bij non-profit en publieke organisaties. De budgetten voor de publieke organisaties zijn naar aanleiding van de crisis flink verminderd (financieel-management.nl, 2014). Met als gevolg dat publieke partijen het vaak lastig hebben om hun primaire taak te blijven vervullen. Door teruglopende budgetten wordt de overheid ertoe uitgedaagd om te sturen op efficiëntie en effectiviteit en de middelen die binnenkomen zo doelgericht mogelijk aan te wenden voor het primaire proces. In tijden van schaarste proberen bestuurders nieuwe mogelijkheden te vinden om met minder middelen toch tegemoet te komen aan de maatschappelijke vraag (Verlet & Devos, 2011). Deze nieuwe mogelijkheden bestaan voornamelijk uit het benutten van alternatieve exploitatiemodellen. Met het begrip exploitatiemodellen wordt (hier en verder in het onderzoek) bedoeld het genereren van een alternatieve inkomstenbronnen uit eigen assets (denk hierbij aan vastgoed). Volgens de Boston Consulting Groep (2014) heeft de (semi) publieke sector de afgelopen jaren maar weinig productiviteitsverbeteringen weten te realiseren. Sterker nog volgens cijfers van het CPB (2012) is zelfs een lichte daling te zien. Een kanttekening daarbij is dat een productiviteitsgroei binnen de publieke sector minder snel te realiseren is dan in de private sector, maar het is niet onmogelijk (BCG, 2014). Zoals Verlet & Devos (2011) stellen moet er een efficiëntie- en effectiviteitslag worden gemaakt in het publieke domein. Daarnaast zullen er nieuwe exploitatiemodellen moeten worden verkend en ontwikkeld om de lopende en komende bezuinigingen het hoofd te kunnen bieden. In sommige gevallen wordt er door de samenleving met een schuin oog naar deze nieuwe verdienmodellen gekeken. Een satirisch voorbeeld hiervan wordt gegeven door Koefnoen (aflevering 27 september 2014), waarin Staatsbosbeheer nieuwe verdienmodellen toepast door burgers te laten betalen voor een boswandeling of het maken van natuurfoto's. Deze satirische scène illustreert een

maatschappelijke trend voor organisaties in het publieke domein die op allerlei manieren extra inkomsten proberen te realiseren om de financiële tekorten op te vangen.

De hiervoor geschetste trend heeft grote gevolgen voor vastgoedhoudende publieke organisaties, zoals Prorail, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat maar ook voor bijvoorbeeld de Woningbouwcoöperaties. Deze publieke organisaties stellen steeds meer hun vastgoedportefeuilles centraal om exploitatiemodellen aan te koppelen (TAB, 2011; verkenning nieuwe verdienmodellen, 2013; van Vliet, 2014). Vaak gaat het in deze gevallen om vastgoed in de ruime zin van het woord, niet alleen fysieke bebouwing maar ook grondareaal. Het koppelen van nieuwe exploitatiemodellen aan de vastgoedportefeuilles heeft gevolgen voor de positie van vastgoed in de publieke organisaties.

Gedreven door de hierboven besproken maatschappelijke trends is Rijkswaterstaat sinds drie jaar intensief bezig met het opbouwen en implementeren van de vastgoedstrategie (Programmadiirectie veranderopgave vastgoed, 2011). Daarnaast wordt er gewerkt aan verschillende alternatieve exploitatiemodellen om meer opbrengsten uit de vastgoedportefeuille te realiseren. Het is dus interessant om te kijken naar de rol van vastgoed binnen Rijkswaterstaat als publieke dienstverlener. Hieruit kunnen waarschijnlijk lessen worden getrokken die interessant zijn voor andere vastgoedhoudende publieke organisaties.

§1.1 Probleemstelling

In de inleiding is naar voren gekomen dat de financiële crisis diepe wonden heeft geslagen bij zowel private als publieke organisaties. In dit onderzoek wordt gefocust op de laatste groep, waar bezuinigingen en kortingen op budgetten een structureel karakter hebben gekregen. Publieke organisaties moeten ‘zakelijker’ met hun assets omgaan en aanvullend extra inkomsten genereren. Daarom worden er exploitatiemodellen ontwikkeld om de bezuinigingen en kortingen deels zelf te kunnen opvangen. Voor vastgoedhoudende publieke organisaties bestaan de assets voor een groot deel uit grond en gebouw. Daarbij is het de bedoeling om deze zakelijker te benutten via verschillende alternatieve exploitatiemodellen. Dit betekent dat de vastgoedstrategie van publieke organisaties moet worden aangepast (als deze al aanwezig was) en in overeenstemming zijn met de overkoepelende organisatiestrategie. Daarbij moet in ogenschouw worden gehouden dat vastgoed in beheer van publieke organisaties, andere doelen en karakteristieken heeft dan vastgoed binnen private organisaties. Deze verschillen zijn ook terug te vinden in de exploitatiemogelijkheden van publieke organisaties ten opzichte van private organisaties. Publieke organisaties zijn door hun financiële banden met de Rijksoverheid (belastinggeld) beperkt in hun exploitatiemogelijkheden. De beslissingen die worden genomen, moeten altijd worden gereflecteerd aan het maatschappelijk belang en de daaruit voortvloeiende normatieve beperkingen. Hierdoor zullen publieke organisaties vaker kiezen voor opbrengstoptimalisatie in tegenstelling tot private organisaties die in principe voor winstmaximalisatie gaan. De spanning tussen rendement en maatschappelijke verantwoordelijkheid speelt binnen publieke organisaties altijd mee op de achtergrond en komt zelfs tot uitdrukking in het vakjargon: er wordt niet gesproken over winst maar over opbrengst en “assets zakelijk(er) gebruiken” in plaats van laten renderen. Een prangende vraag in het licht van de inleiding en de probleemstelling is op welke manier vastgoedhoudende publieke organisaties invulling kunnen geven aan de geschetste maatschappelijke rol en tegelijk een meer verzakelijkte omgang met hun vastgoedportefeuille kunnen realiseren.

Aan de hand van Rijkswaterstaat als casestudie wordt in gegaan op de hierboven geschetste problematiek binnen vastgoedhoudende publieke organisaties.

§1.2 Vraagstelling/doelstelling

Op basis van de hierboven genoemde inleiding en probleemstelling kan een heldere doelstelling worden geformuleerd. Deze geeft inzicht in de methodiek die wordt aangehouden binnen vastgoedhoudende publieke organisaties om de inkomsten uit hun vastgoedportefeuille te optimaliseren. Daarbij staat Rijkswaterstaat centraal. Om dit inzichtelijk te maken moet er naar verschillende belangrijke aspecten worden gekeken die een rol bij de optimalisatie van de vastgoedportefeuille. Op basis van de hierboven geformuleerde probleemstelling en doelstelling kan de volgende hoofdvraag worden geformuleerd:

“Hoe ziet de vastgoedportefeuille van een vastgoedhoudende publieke organisatie eruit en op welke manier kan zij deze optimaal aanwenden om de bezuinigingen in het huidige politieke landschap te mitigeren?”

Deze hoofdvraag is dusdanig complex dat hij in verschillende deelvragen moet worden opgesplitst om tot een goed onderbouwd antwoord te kunnen komen. Daarom kunnen de volgende deelvragen worden opgesteld, ondersteunend aan de hierboven genoemde hoofdvraag:

- Welke politiek/maatschappelijke processen liggen ten grondslag aan het huidige beleid van de Rijksoverheid op het gebied van vastgoed
- Hoe ziet de vastgoedportefeuille van een publieke organisatie eruit en wat is de rol van het vastgoed, zijn er verschillen tussen publiek en privaat vastgoed?
- Hoe verhoudt de vastgoedstrategie zich met de overkoepelende organisatiestrategie bij een publieke organisatie?
- Op welke manier wordt portefeuillemanagement ingezet bij publieke organisaties?
- Welke randvoorwaardelijke factoren in het licht van portefeuillemanagement en het verhogen van de opbrengsten uit vastgoedassets kunnen worden waargenomen bij vastgoedhoudende publieke organisaties?

Beantwoording van de hierboven genoemde deelvragen zorgt voor inzichten die nodig zijn voor de beantwoording van de hoofdvraag van het onderzoek. De verschillende elementen van de hoofdvraag komen allemaal aan bod in de deelvragen.

Doel van het onderzoek is inzichten verkrijgen in een relatief nieuwe ‘tak van sport’: het optimaliseren van de vastgoedportefeuille van vastgoedhoudende publieke organisaties met als doel het mitigeren van bezuinigingsmaatregelen. Er wordt antwoord gegeven op de vraag hoe hier het best invulling aan kan worden en welke aspecten omtrent deze vraag aandacht verdienen. Dit onderzoek moet als verkennend worden beschouwd, waarbij op een academische manier tot nieuwe inzichten wordt gekomen.

§1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit onderzoek wordt het theoretisch kader geschetst. Hierin wordt uitgebreid ingegaan op de politiek/maatschappelijke trends waarin dit onderzoek is ingebed.

Daarnaast wordt ingegaan op fundamentele theorieën op het gebied van bedrijfsmatig vastgoed en de manier waarop dit beheerd wordt. In het licht hiervan wordt er ook gekeken naar portefeuillemanagement en de sturing daarop. Dit alles om het onderzoek binnen de bestaande academische kaders te plaatsen.

Hoofdstuk 3 behandelt de methodologie van het onderzoek. Zogenaamde in-depth interviews en de focusgroep zijn gebruikt als bron voor de primaire data, die ten grondslag liggen aan dit onderzoek. De hoofd- en deelvragen zijn als uitgangspunt genomen voor de interviews en de stellingen die zijn ingebracht in de focusgroep. Op deze manier kan hieraan worden gerefereerd bij het beantwoorden van deze vragen

In hoofdstuk 4 worden de bevindingen geschetst van de casestudie (Rijkswaterstaat). Dit hoofdstuk is gebaseerd op de afgenomen interviews, de uitkomst van de focusgroep met respondenten binnen Rijkswaterstaat en de daarbij behorende beleidsdocumenten. Er worden in dit hoofdstuk constatering gedaan aan de hand van de casestudie. De structuur van de constatering is synoniem aan de structuur van het theoretisch kader. Op basis daarvan wordt een algemene analyse uitgevoerd in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 5 gaat in op de generieke analyse van de casestudie. Hierin worden de constatering uit hoofdstuk 4 gekoppeld aan de besproken theorieën in hoofdstuk 2.

Tenslotte worden in hoofdstuk 6 op basis van hoofdstuk 5 conclusies getrokken en de hoofd- en deelvragen beantwoord. Er wordt afgerond met een aantal aanbevelingen voor verder onderzoek op basis van de onderzoeksresultaten en een korte reflectie.

2. Theoretisch kader

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden wordt er eerst een theoretisch kader geschetst waarin de bestaande theorieën worden behandeld die ten grondslag liggen aan de in de probleemstelling geponeerde hoofdvraag. Op deze manier wordt de problematiek die centraal staat in dit onderzoek ingekaderd. Naast deze fundamentele vastgoedkundige theorieën komt in dit onderzoek ook het ethisch vraagstuk aan bod. Dit vraagstuk vloeit voort uit de specifieke rol van de overheid, die zich in meer of mindere mate gaat opstellen als exploitant (weliswaar van eigen vastgoed). Deze rol impliceert een commerciële opstelling rond vastgoed wat op gespannen voet kan komen te staan met de primaire taak van de overheid, namelijk het gebruik van belastinggeld ten behoeve van het publiek/maatschappelijk belang. Voordat er wordt ingegaan op deze fundamentele theorieën vergt dit onderzoek een nadere introductie. Deze is niet wetenschappelijk van aard, omdat niet kan worden teruggevallen op een theoretisch kader maar geeft een beschrijving van de maatschappelijke en bestuurlijke processen die hebben geleid tot het huidige beleid ten aanzien van het omgaan met vastgoed. Vervolgens wordt er inzicht gegeven in de aspecten die een rol spelen bij het invullen van de geschetste “beleidsomslag”. In eerste instantie is het nodig om het begrip vastgoed af te bakenen, om alle onduidelijkheid omtrent de lading van dit begrip te voorkomen. In dit onderzoek wordt uitgegaan van vastgoed in de ruime en economische zin van het woord. Vastgoed omvat grond en gebouwen die een niet verplaatsbaar karakter hebben, waarbij het woord ‘goed’ verwijst naar het materiële karakter. Juridisch gezien wordt vastgoed als volgt gedefinieerd:

“Onroerend zijn de grond, de nog niet gewonnen delfstoffen, de met de grond verenigde beplantingen, alsmede de gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken” (Nederlandse B.W., boek 3, art. 3, lid 1)

De economische definitie luidt:

Grond en gebouwen, vaak in combinatie met en vooral in een stedelijk omgeving. (Collegereeks Vastgoedkunde RuG, 2012)

Vastgoed omvat dus niet alleen gebouwen, maar ook de grond waarop deze gebouwen staan (en ook in de regel niet staan zoals agrarische grond, recreatieve grond enzovoort). In dit onderzoek ligt de focus vooral op gronden zonder bebouwing. In de regel bestaat de vastgoedportefeuille van publieke vastgoedhoudende organisaties uit een mix van gebouwen en gronden.

§2.1 Het overheidsbeleid ten aanzien van vastgoed

Het huidige overheidsbeleid op vastgoed is een reactie op verschillende maatschappelijke en economische trends door de jaren heen. Er ligt dus een verband tussen het huidige beleid op vastgoed en de algemene beleidskoers van diverse, ook voorgaande Kabinetten (Samen werken, samen leven, 2006; Vrijheid en Verantwoordelijkheid, 2010). De laatste twee Kabinetten onder leiding van Rutte, hebben het accent op het marktdenken in Nederland verder verstevigd. Deze ontwikkeling sluit naadloos aan bij de privatiseringstrend die al in begin jaren '80 is ingezet (Chavannes, 2009; Kuiper, 2014). In deze paragraaf wordt ingegaan op de impact van dit denken (en handelen) op het beheer van vastgoed binnen publieke organisaties.

§2.2 Privatiseringstrend

Roel Kuiper (2014) spreekt in zijn boek *terugkeer van het algemeen belang* over het privatiseringsverdriet van Nederland. De "uitverkoop" van overheidsbedrijven sinds de jaren '80 van de vorige eeuw heeft volgens Kuiper onherroepelijk geleid tot een crisis in de mate van overheidszeggenschap over diverse van oorsprong publieke dossiers. De overheid heeft minder handelingslegitimiteit en de burger is langzaam maar zeker gedesoriënteerd geraakt. Het afstoten van overheidstaken aan marktpartijen en op afstand geplaatste zelfstandige diensten zou in deze filosofie alleen maar financiële en kwalitatieve voordelen hebben voor zowel de burger als het bedrijfsleven. Dat zou via meer concurrentie tot uitdrukking moeten komen in een betere dienstverlening tegen lagere kosten. Toch zijn de verwachte voordelen uitgebleven (Kuiper, 2014). In veel gevallen zijn de diensten die voorheen door de overheid werden geleverd alleen maar in prijs gestegen en in kwaliteit achteruit gegaan. Als voorbeeld noemt hij daarbij de ontkoppeling van NS en Prorail (Kuiper, 2014). Wat overduidelijk is dat de overheid macht heeft overgeheveld naar vooral de private sector. Ook de directe politieke invloed is drastisch verminderd.

'Wat we wilden was een kleinere overheid die niet meer voor alles verantwoordelijk was. Maar de situatie is in werkelijkheid veel ingewikkelder. De overheid, zo blijkt uit cijfers, is niet kleiner geworden en blijft dus ongeveer bij alles betrokken. De overheid is dus niet weg, maar heeft de publieke opinie tegen zich gekregen, omdat ze niet meer sturen kan. Zij is zelf een factor geworden in de machteloze wereld waarin burgers verkeren. Dat is ze geworden sinds ze iets heel belangrijks vergat: hoeder van het publiek belang' (Kuiper, 2014)

Kuiper (2014) geeft in deze alinea duidelijk aan dat de overheid zijn grip op het publiek belang meer en meer aan het kwijtraken is. Naast Kuiper (2014) is ook Chavannes (2009) tot deze conclusie gekomen. De "privatisering" van het openbaar bestuur heeft ook geleid tot een vergaande "privatisering" van de politiek. Het onderscheid tussen publieke en private taken is daardoor vervaagd. De privatisering van overheidstaken heeft ook invloed gehad op de manier waarop er met publiek vastgoed wordt omgegaan, aangezien veel overheidstaken inclusief assets zijn afgestoten en belegd bij ZBO's of private ondernemingen. Voorbeelden hiervan zijn Prorail, woningcorporaties en Staatsbosbeheer. RWS (met relatief veel vastgoed, vooral grond) is weliswaar geen ZBO, maar heeft wel een Agentschapsstatus en dus een zekere mate van eigen ruimte gekregen om vastgoed om te gaan.

§2.3 Decentralisatie

Een andere belangrijke trend die zich heeft voorgedaan is het overhevelen van Rijkstaken naar andere overheden, met als voornaamste doel te bezuinigen in combinatie met het

dichter bij de burger brengen van de dienstverlening. Deze decentralisatietrend is al lang gaande, maar omvat steeds meer dossiers. Verschillende Kabinetten in de afgelopen decennia hebben daarbij een eigen invulling gegeven aan de manier waarop en de snelheid waarmee dat gebeurt. Te beginnen bij het kabinet Lubbers, dat in de jaren '80 onderbouwd met argumenten van de commissie Geelhoed deregulering en decentralisatie als leidend principe hoog op de politieke agenda heeft geplaatst (De Roo, 2004). Een van de hoofdredenen voor decentralisatie van overheidstaken (en bevoegdheden) is zoals gezegd de veronderstelling dat decentrale overheden beter in staat zijn om lokaal maatwerk te leveren (Van de Veer e.a., 2009). Directe voorbeelden zijn (de Haas, 2012; Rijksoverheid, 2013):

- I. De invoering van Passend Onderwijs met ingang van 1 augustus 2012. Deze wet brengt het speciaal basis- en het voortgezet onderwijs onder in regionale samenwerkingsverbanden. Doel is om zoveel mogelijk leerlingen met een beperking deel te laten nemen aan het reguliere onderwijs;
- II. De invoering van de Wet werken naar Vermogen met ingang van 1 januari 2013. Deze (decentraal getinte) wet vervangt de Wet Werk en Bijstand, de Wet Sociale Werkvoorziening en een deel van de Wet Werk en Arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong);
- III. De decentralisatie van de begeleidingsfunctie uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) in 2013 en 2014;
- IV. Het onderbrengen van de gehele jeugdzorg bij de gemeenten.

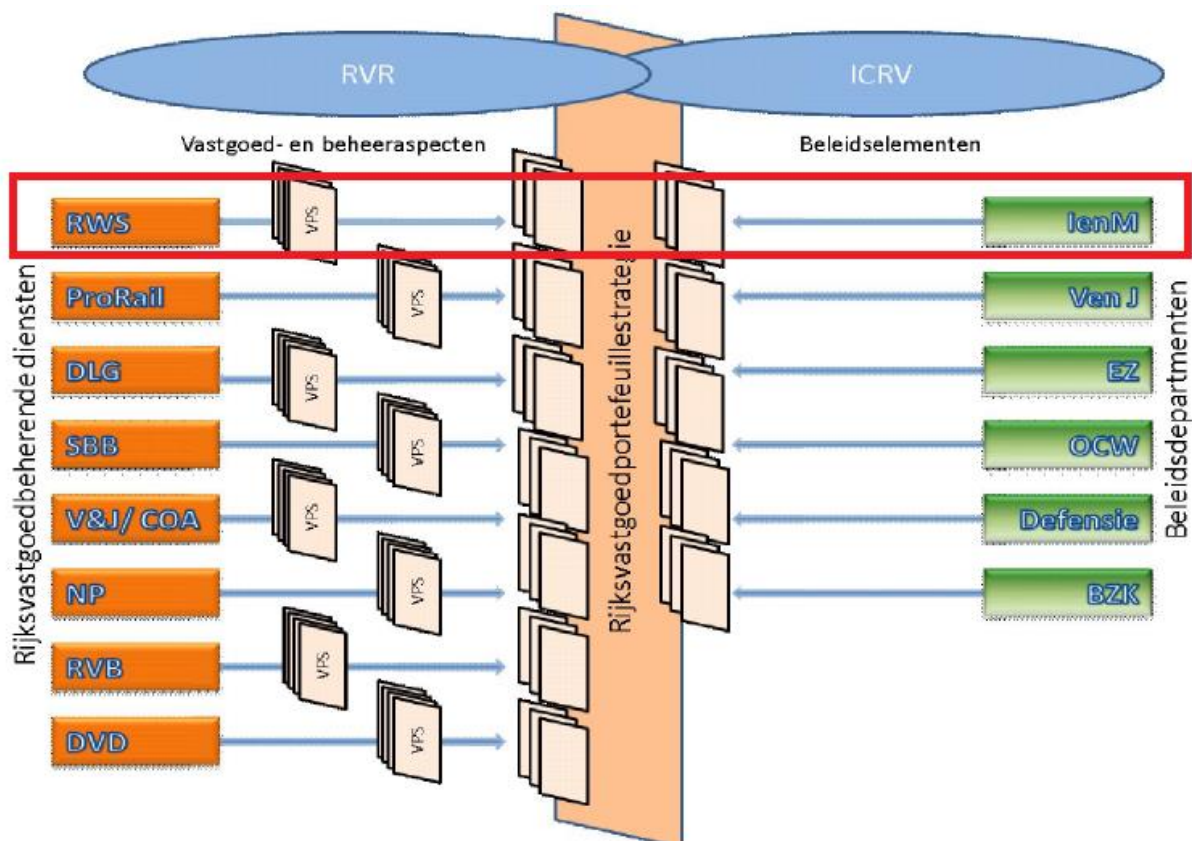
De hierboven genoemde voorbeelden zijn illustraties van een decentralisatietrend, ingezet aan het eind van de vorige eeuw (De Roo, 2004). Deze trend heeft uiteraard ook gevolgen voor het vastgoed en vastgoedportefeuilles van de uitvoerende diensten en semi overheden die direct of indirect betrokken zijn bij deze decentralisaties (dereguleringen) (De Haas, 2012). De samenstelling van de portefeuilles van die diensten/overheden verandert evenals de manier waarop op deze portefeuille gestuurd wordt. Hier wordt later in het theoretisch kader nog op teruggekomen.

De financiële crisis heeft de decentralisatietrend nog een extra impuls gegeven en een nog grotere nadruk gelegd op efficiencyvergroting en kostenverlaging bij de centrale overheid en de daaraan gerelateerde uitvoerende (vaak ook zijnde vastgoed houdende) diensten. Er zal in de volgende alinea specifiek worden ingegaan op de gevolgen van de financiële crisis.

§2.4 De financiële crisis en marktdenken

De hierboven genoemde financiële crisis is op veel onderdelen een omslagpunt in het Kabinetsbeleid geweest. Om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen zijn bezuinigingen doorgevoerd, die voelbaar zullen zijn binnen nagenoeg elk beleidsveld van de Rijksoverheid. Overall zijn de spreekwoordelijke duimschroeven flink aangedraaid om de Rijksbegroting (in lijn met de EU –normen) op orde te krijgen en te houden. Sinds het aantreden van het kabinet Rutte I is er een 'liberale' trend ingezet met als motto: "Vrijheid en verantwoordelijkheid". Deze trend wordt doorgezet onder de vlag van het Kabinet Rutte II, maar nu voorzien van een sociaal-democratisch sausje. Er wordt daarnaast een grotere eigen verantwoordelijkheid van de burger gevraagd met als climax de participatiesamenleving genoemd door Koning Willem Alexander in de Troonrede, 2013. De participatiesamenleving is niet alleen van invloed op burgers, maar werkt uiteraard door op

cruciale onderdelen van de verschillende (betrokken) overheden/overheidsorganisaties. Deze worden meer verantwoordelijk zowel voor het eigen budget als voor het verwerven van extra inkomsten. Hierdoor komt ook een groter accent te liggen op het zakelijker beheren van de assets waarover die de overheid beschikt, waaronder vastgoed. Grond, gebouwen, infrastructuur en water vormen de “bouwstenen” voor de ruimtelijke inrichting en de daarmee samenhangende keuzes. De aanwending ervan bepaalt feitelijk het ruimtelijk, sociaal en economisch functioneren van Nederland. Beslissingen over vastgoed, ook die van het rijk, hebben daardoor rechtstreeks te maken met het beleid op vele andere terreinen. De bijzondere kenmerken van vastgoed vragen daarom om een uitgekende vastgoedportefeuillestrategie van elk departement dat vastgoed inzet en/of in beheer heeft. Hierin geeft elk departement aan welke voorraad vastgoed het nu inzet, naar welke voorraad op middellange en lange termijn wordt gestreefd, welk vastgoed moet worden aangehouden en welke acties daarvoor nodig zijn. Dit vertaalt zich uiteindelijk in vastgoedportefeuillemanagement op uitvoerend niveau. In de onderstaande figuur zijn de departementen aangegeven die in het bezit zijn van vastgoed. Globaal geeft deze figuur ook inzicht in de Governance voor vastgoed met een kaderstellend interdepartementaal gremium (de ICRV) aan de top en een uitvoerend rijksbreed platform (de RVR) er direct onder. De vastgoedhoudende diensten hebben een vastgoedportefeuillestrategie opgesteld, die is samengevoegd tot een algemene Rijksvastgoedportefeuillestrategie (RVPS, 2013). Als extra ambitie komt daarin naar voren om per saldo hogere opbrengsten met vastgoed te realiseren (een meer verzakelijkte omgang met vastgoed). Dit vereist overigens maatwerk omdat de vastgoedhoudende diensten onder verschillende moederdepartementen vallen die verschillende doelstellingen nastreven. Met de extra inkomsten kunnen de gevolgen van de bezuinigingen enigszins worden verzacht. De extra inkomsten moeten daarbij altijd ten dienst staan van het eigen primair (productie-) proces. Verdienen is dus niet bedoeld om extra vermogen op te bouwen, maar om een buffer te creëren voor “zwaar weer”



Figuur 1: Rijksvastgoedportefeuillestrategie (Rijksvastgoedstrategie 2013)

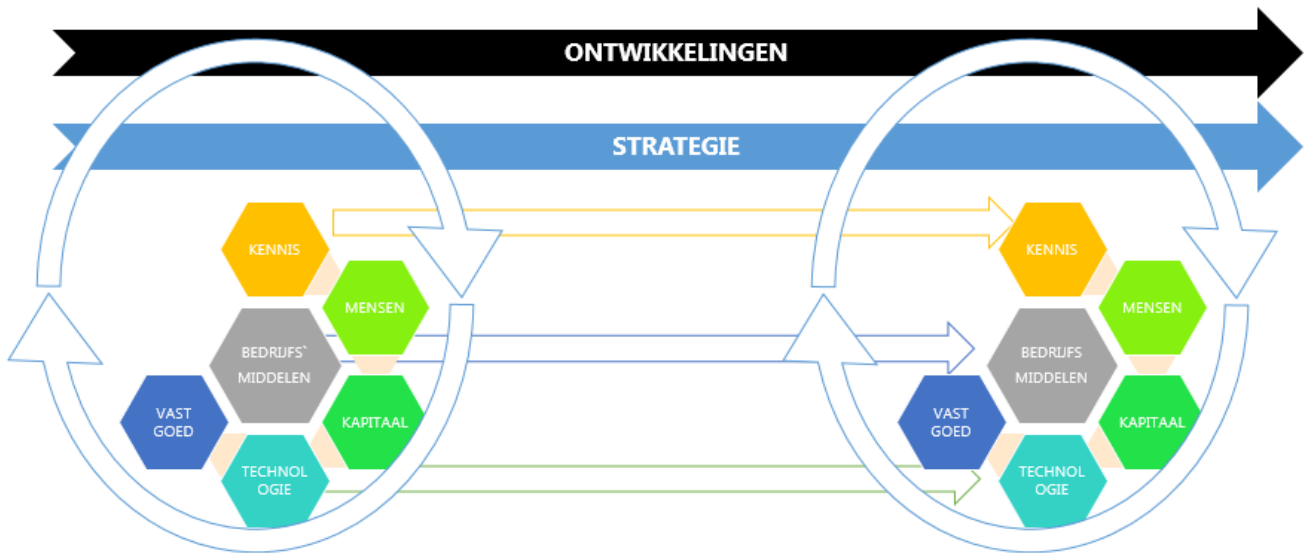
Een departement van de Rijksoverheid dat door haar verantwoordelijkheid voor mobiliteit in bezit is van veel vastgoed is het ministerie Infrastructuur & Milieu. De 16 miljard euro bezuinigingen, doorgevoerd door het kabinet Rutte II, hebben hun weerslag op alle departementen (regeerakkoord: Rutte & Samson, 2012). Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is daarop geen uitzondering (Ministerie van I&M, 2013). Van 2014 tot 2028 zal er door dit ministerie 6,4 miljard euro moeten worden bezuinigd (onder meer op het Infrastructuurfonds). Als uitvoerend orgaan van dit ministerie krijgt Rijkswaterstaat dus te maken met teruglopende budgetten. Door een beter en vooral zakelijker beheer van de vastgoedportefeuille hoopt men de effecten van deze bezuinigingen enigszins op te vangen. In figuur 1 staat rood omcirkeld het Ministerie van I&M met RWS als uitvoerend orgaan, de organisatie die ook het vastgoed van I&M beheert. De Raad voor het Vastgoed Rijksoverheid (RVR) en de Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed (ICRV) zijn de overkoepelende platforms op het gebied van vastgoed (RVPS, 2013), waarbij de ICRV de beleidskaders opstelt waarbinnen de uitvoerende diensten (de vastgoedhoudende diensten) als de vastgoed moeten opereren.

§2.5 Corporate Real Estate (CRE)

Nagenoeg elke organisatie heeft vastgoed in het beheer om de primaire taken uit te voeren, en daarmee operationele doelen te bereiken (Jalil et al, 2014; Weatherhead, 1993). Hayes & Nunnington (2010) beschrijven Corporate Real Estate assets als volgt:

“The entirety of the land and building assets owned or occupied by an organization”

Voorbeelden van dergelijk vastgoed zijn hoofdkantoren, regiokantoren, productiecentra e.d. Doordat deze nodig zijn voor het primaire proces van een organisatie, beschikken de meeste over een eigen vastgoedportefeuille. Het vastgoed in portefeuille van een organisatie ten behoeve van het primaire proces staat bekend als ‘Corporate Real Estate’ (CRE) (Dewulf et al, 2000; Jalil et al, 2014; Haynes & Nunnington, 2008). Het managen van Corporate Real Estate wordt gedaan door middel van ‘Corporate Real Estate (Asset) Management’ (CREM of CREAM). Het laatste is nauw verwant aan portefeuillemanagement, waar later in het theoretisch kader op wordt teruggekomen. Het belang van de Corporate Real Estate (vanaf nu CRE) is in de 20^e eeuw manifester geworden (Osgood, 2004). Waar CRE in eerste instantie bijzaak was (namelijk geen onderdeel vormde van de ‘core business’ van de organisatie), heeft het in zich in de afgelopen 20 jaar ontwikkeld tot een professionele discipline (Osgood, 2004; Dewulf et al, 1999; 2002; Weatherhead 1999). Figuur 2 geeft de positie van CRE weer naast andere belangrijke organisatiepilaren. Deze opwaardering heeft zich voorgedaan binnen het kader van een bredere ontwikkeling op bedrijfskundig gebied, gericht op activiteiten die direct gerelateerd zijn aan de ‘core business’ van een organisatie, behalve vastgoed ook zaken als ICT en duurzaamheid/ energie (Dewulf et al, 2000; Haynes & Nunnington, 2010). Al deze verandering hebben in samenhang gezien een positieve invloed gehad op de vastgoedmanagementdiscipline (Haynes & Nunnington, 2010).



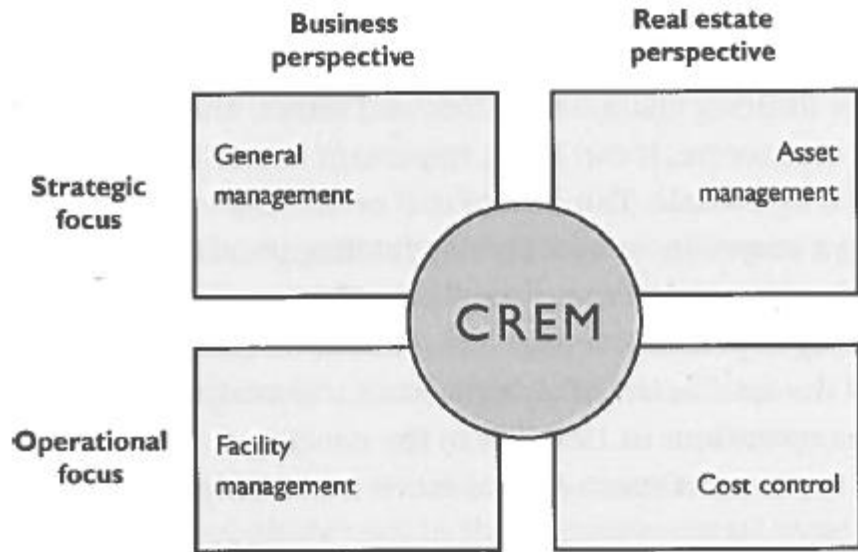
Figuur 2: CRE in de organisatie (Feijt & Bosma, 2015)

Gezien de inleiding en de probleemstelling van het onderzoek moet er onderscheid worden gemaakt tussen CRE binnen een private respectievelijk publieke organisatie. Vastgoed in portefeuille bij publieke en private organisaties heeft veel overeenkomsten, maar verschilt ook op een aantal fundamentele punten. Een belangrijk verschil is dat publieke organisaties niet gewend zijn aan denken in rendementstermen. Sterker nog: het is daar vaak een beladen term. Daarnaast is de manier waarop er gestuurd wordt binnen de vastgoedportefeuille van een publieke dienst sterk afhankelijk van de politieke context. Daarbij komt dat bij publiek vastgoed meer stakeholders een rol spelen dan bij privaat vastgoed. Dit geldt zowel voor het aantal stakeholders binnen als buiten de organisatie (Dewulf et al, 2000). Het maatschappelijke verantwoordelijkheidsaspect dat een rol speelt binnen het publieke domein zal later in dit theoretische kader nog verder aan de orde komen.

Vastgoed draagt in belangrijke mate bij aan de prestaties van de organisatie in zijn totaliteit (Dewulf et al, 2000). In de jaren '90 van de vorige eeuw was er vooral aandacht voor de "optimalisatie" van technologie, human resources en de financiële /fiscale component. De visie op vastgoed voor de uitoefening van het primaire productieproces is lange tijd de onderbelicht gebleven. Toch wordt vastgoed altijd gezien als een belangrijke (ondersteunende) productiefactor binnen een organisatie (Weatherhead, 1999), die gemiddeld genomen verantwoordelijk is voor 20% van de assetwaarde van een organisatie. Uit onderzoek blijkt verder dat ongeveer 35% van de operationele uitgaven toe te schrijven valt aan vastgoed- en facility kosten (Weatherhead, 1999). Alleen de personele uitgaven liggen doorgaans hoger (Mansfield, 2009). Door vastgoed als strategisch asset te beschouwen en als zodanig te managen kan effectief worden ingespeeld op een veranderend organisatiecontext. Het managen van CRE wordt aangegeven met 'Corporate Real Estate Management' (CREM), en omvat een brede range aan activiteiten, waaronder aankoop, management en verkoop. Een breed gedragen definitie van CREM is de:

"CREM concerns the management of buildings and parcels of land at the disposal of private and public organizations which are not primarily in the real estate business. An organization which occupies space is in the real estate business. An organization which occupies space is in the real estate business and needs to manage it properly" (Bon, 1992)

Ter toelichting: CREM draagt op strategisch niveau bij aan het succes van een organisatie, doordat het zich onder meer richt op: acquisitie, property- management' en capital spending (Jalil et al, 2014). Het managen van CRE concentreert zich daarbij niet op het maximaliseren van opbrengsten (in relatie tot de investeringen) maar spitst zich toe op de opbrengsten van de kernactiviteiten van een ondernemingen.



Figuur 3: Managementperspectieven op CRE (Weatherhead, 1997)

Een andere definitie van CREM wordt gegeven door Dewulf et al. (2000):

“The management of a corporation’s real estate portfolio aligning the portfolio and services to the needs of the core business (processes), in order to obtain maximum added value for the businesses and to contribute optimally to the overall performance of the corporation”

Het managen van CRE worden onderverdeeld in vier “managementvlakken”. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen ‘business perspective’ en ‘real estate perspective’ op twee verschillende niveaus, namelijk: strategisch en operationeel. Figuur 3 (pagina 18) geeft deze verdeling weer, waarbinnen CREM centraal wordt gesteld. Deze opzet illustreert de vier perspectieven achter de moderne benadering van CREM (Dewulf et al, 2000).

Strategisch management in de organisatie richt zich op de organisatie als geheel. Vanuit vastgoedkundig oogpunt bezien concentreert strategisch management zich vooral op assetmanagement. Operationeel wordt de focus vooral gelegd op facilitymanagement, wat zich ten aanzien van vastgoed vertaalt in kostenmanagement. Een besparing van 5% op vastgoed kan een kostendaling betekenen van 1% op de totale kosten van de organisatie (Weatherhead, 1999).

In deze paragraaf is de rol van strategisch CRE toegelicht: op welke manier wordt deze gemanaged en hoe verhoudt deze zich tot de organisatie als geheel. Het doel van het managen van deze assets wordt door Jones & White (2008) bondig samengevat in de volgende definitie:

“The activity that ensures that the land and buildings asset base of an organization is optimally structured in the best corporate interest of the organization concerned. It seeks to align the asset base with the organization’s corporate goals and objectives. It requires business skills as well as property skills although only an overall knowledge of property matters is required. However, property input within the overall process is imperative.”

De theorie van CRE is bekend, maar wordt niet altijd even goed geïntegreerd in bedrijfsvoering van de organisatie. De definitie verwijst naar de overkoepelende organisatie doelstellingen inclusief organisatiestrategie. Maar vaak is er geen strategisch beleid ten aanzien van CRE binnen een organisatie en wanneer deze wel geformuleerd is, is hij niet altijd in overeenstemming met de organisatiestrategie (Nourse & Roulac, 1993) met negatieve gevolgen van dien. In de volgende paragraaf wordt er ingegaan op de verhouding tussen strategisch vastgoed management en de organisatiestrategie

§2.6 CREM relateren aan organisatiestrategie

CRE is niet een losstaande component binnen een organisatie, maar zou geïntegreerd moeten zijn met het beleidsveld gericht op de realisatie van zijn (operationele) doelstellingen (Jalil et al, 2014; Weatherhead, 1999). Er ontstaat dan een wisselwerking, waarbij CRE het strategisch management beïnvloedt en omgekeerd (Weatherhead, 1999). Strategisch CREM moet daarom een afgeleide zijn van de overkoepelende organisatiestrategie dat wordt vastgesteld door de Raad van Bestuur van de betrokken organisatie (RvB) (Dewulf et al, 1999). Op deze wijze kan CREM bijdragen aan de effectiviteit van de organisatie als geheel (Scheffer et al, 2006; Acoba & Foster, 2003). Het doel van CREM is dus uiteindelijk het bevorderen de van organisatieprestaties door deze in lijn te brengen met de overkoepelende organisatiestrategie (McDonagh & Nichols, 2009; O'Mara 1999; Heyward, 2011). Toch hebben weinig bedrijven een aparte strategie op het gebied van vastgoed die aansluit bij de organisatiestrategie. Deze ontbreekt of wordt niet expliciet benoemd door degene die hiervoor verantwoordelijk is (Nourse & Roulac, 1993; Scheffer e.a, 2006). Organisaties zonder een vastgoedstrategie die spoort met de overkoepelende organisatiestrategie lopen het risico vastgoedtransacties uit te voeren die tot nodeloze kosten leiden of anderszins de organisatiestrategie ondergraven (Nourse & Roulac, 1993).

Om synergie tussen beide te bereiken vastgoedstrategie wordt begonnen met een verheldering van het begrip organisatiestrategie. 'Corporate strategy' of strategisch management kan als volgt worden omschreven:

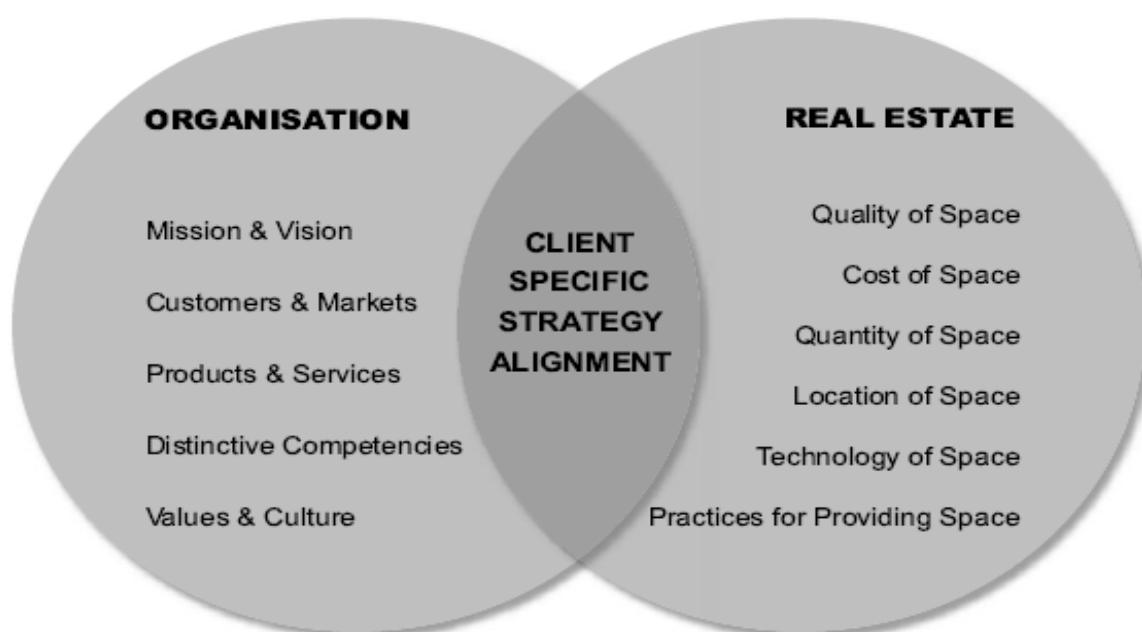
“Strategic management involves formulation and implementation of the major goals and initiatives taken by a company's top management on behalf of owners, based on consideration of resources and an assessment of the internal and external environments in which the organization competes” (Nag et al, 2007).

“Strategic management provides overall direction to the enterprise and involves specifying the organization's objectives, developing policies and plans designed to achieve these objectives, and then allocating resources to implement the plans” (Ghemawat, 2002).

Osgood (2007) onderscheidt in zijn artikel vijf organisatiefundamenten waarop de organisatiestrategie en het strategisch management gebaseerd zijn, namelijk;

- 1) Missie voor vandaag en visie voor de toekomst
- 2) Klanten en markten die worden bediend
- 3) Producten en services die worden aangeboden
- 4) Onderscheidende competenties, of vaardigheden die specifiek zijn voor de organisatie
- 5) Waarden en cultuuraspecten die cruciaal voor de betrokken organisatie.

Deze fundamenteën worden vervolgens in verbinding gebracht met de karakteristieken van vastgoed binnen de organisatie via het 'The Strategy Alignment Model', op de volgende pagina weergegeven als figuur 4. Hierin worden de essentiële vastgoedeigenschappen gekoppeld aan de 'core business' strategie.

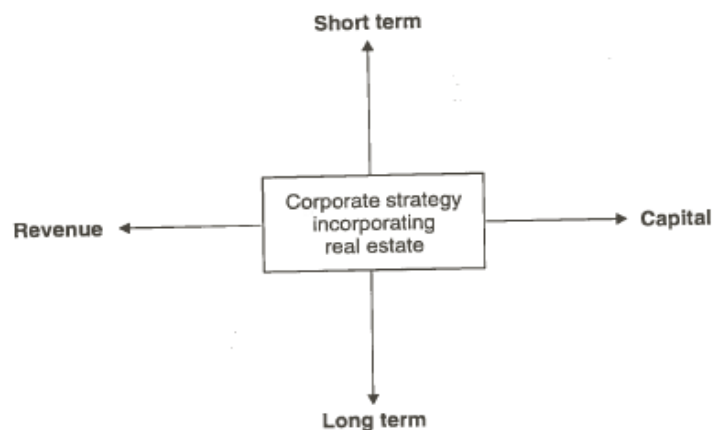


Figuur 4: The Strategy Alignment Model (Osgood, 2007)

Al voordat Osgood (2007) met zijn theorie kwam hebben Nourse & Roulac (1993) de noodzaak van het verband tussen organisatie strategie en vastgoedstrategie aangetoond. In een artikel onder de titel *Linking Real Estate Decisions to Corporate Strategy (1993)*, koppelen Nourse & Roulac de overkoepelende organisatiestrategie aan de vastgoedstrategie. Door de 'Strategic Driving Forces' en de 'Alternative Real Estate Strategies' (zie model 1 in de bijlage) aan elkaar te linken is het volgens Nourse & Roulac mogelijk om de organisatiestrategie te versterken met behulp van de juiste vastgoedstrategie. Met als resultaat dat bedrijfsdoelen sneller en beter worden gerealiseerd. Deze conclusie wordt ondersteund door een onderzoek van Scheffer e.a. (2006) bij 14 Nederlandse bedrijven die opereren op de internationale markt. Weatherhead (1999) heeft

een model opgesteld om de vastgoedstrategie goed te integreren in de organisatiestrategie. In model (Bijlage II: stage I) wordt in eerste instantie de vastgoedstrategie van een organisatie bepaald. Op basis van de in dit model genoemde prikkel 'time for change' wordt een impuls gegeven aan de ontwikkeling van een vastgoedstrategie. Inhoudelijk wordt hier niet nader ingegaan op de verschillende thema's, maar het doorlopen van het daarin geschetste proces leidt uiteindelijk tot een 'Basic corporate real estate strategy'. Het model in Bijlage II: stage II geeft aansluitend schematisch weer hoe deze strategie wordt opgenomen in de overkoepelende organisatiestrategie. Deze modellen demonstreren hoe beide zich ten opzichte van elkaar verhouden. Toch is het niet altijd duidelijk of er wel een overkoepelende organisatiestrategie aanwezig is. Dit kan een probleem zijn, omdat daaruit de uitgangspunten moeten worden bepaald voor de vastgoedstrategie. Dit probleem kan worden versterkt doordat er een discrepantie bestaat tussen de officieel geformuleerde strategie en de strategie die daadwerkelijk wordt gevolgd (Dewulf, 1999). Binnen de met rood aangegeven 'corporate strategy incorporating real estate' (de organisatiestrategie, waarin vastgoedstrategie al verwerkt is) kan vastgoed worden gerelateerd aan de strategische behoefte voor verschillende termijnen. Vastgoed kan immers een rol spelen zowel in relatie tot de korte als de lange termijn (strategische) doelstellingen van een organisatie (Acoba & Foster, 2003) en zich daarbij concentreren op het inkomstenaspect of het vermogensaspect (zie figuur 5). In de regel zal CRE zich vooral richten op de operationele doelen (Mansfield, 2009).

In deze paragraaf zijn CREM en vastgoedstrategie binnen de organisatie uitgebreid aan de orde gekomen. Daarnaast is er een link gelegd met de organisatiestrategie en de onderlinge wisselwerking. In de volgende paragraaf zal de portefeuille/portfoliotheorie aan de orde komen. De vastgoedstrategie heeft een duidelijke weerslag op de portefeuille van een onderneming en is bepalend voor de inzet van vastgoed in relatie tot de doelen waar de organisatie als geheel op afkoerst (de spreekwoordelijke stip aan de horizon) (Weatherhead, 1999). De hierboven genoemde theorieën komen nog terug in de volgende paragraaf.



Figuur 5: Matching real estate to strategic needs (Weatherhead, 1999)

§2.7 De vastgoedportefeuille

Door de uiteenzetting in de vorige paragraaf is helder wat de rol van CRE is (of zou moeten zijn) in breder organisatieverband. Daarnaast is ingegaan op de link tussen de CRE strategie en de organisatiestrategie. Nu het strategische aspect van CRE is toegelicht, wordt in deze paragraaf de focus gelegd op de tactische en operationele portefeuille of portfolio van een organisatie. CRE moet op basis van de strategische koers worden vertaald in een portefeuille of portfolio. De termen portefeuille en portfolio zijn onderling uitwisselbaar, maar

voor het gemak wordt in dit theoretisch kader de term portefeuille aangehouden. Deze paragraaf zal ingaan op functie en meerwaarde van actief portefeuillebeheer voor de (vastgoed houdende) organisatie.

Eerder in dit hoofdstuk werd benadrukt dat vastgoed bij grote ondernemingen in eerste instantie enkel werd gezien als een noodzakelijke kostenpost, een middel wat nodig is om te kunnen produceren. Het beheer van het vastgoed werd vaak beperkt tot enkel “technische” toepassingen of het verhelpen van “technische” mankementen. Slechts weinig organisaties houden zich bezig met het direct managen van het vastgoed dat zij in hun portefeuille hebben en scenario’s toepassen om inzicht te krijgen in mogelijke toekomstige benuttingsmogelijkheden. Toch heeft vastgoed zich in de laatste jaren ontwikkeld tot een belangrijk component in de organisatie, naast het personele, technologische en financiële aspect. In combinatie met de inzichten uit de vorige paragraaf kunnen we staven dat vastgoed een essentieel instrument is om de doelstelling van een organisatie te realiseren. De continuïteit en het winstaspect op lange termijn staan daarbij centraal (Dewulf et al, 1999; Weatherhead, 1999).

De portefeuilletheorie is onder beleggers een belangrijke theorie en wordt al jaren gebruikt als beleggingsinstrument. Deze assets kunnen behalve uit de bekende aandelen, obligaties of staatsleningen ook bestaan uit direct en indirect vastgoed (Dewulf et al, 1999; OCG, 2011; Geltner & Miller, 2006). Door een bepaalde mix van assets aan te houden, kan een belegger proberen om de hoogte van zijn vermogen op lange termijn op peil te houden of te laten groeien. Door middel van diversificatie is het mogelijk om de risico’s binnen een portefeuille te verkleinen of beheersbaar te houden. De vastgoedportefeuille neemt vaak een speciale plaats aan binnen een organisatie, omdat zij speciale kennis vereisen (Dewulf et al, 1999; Geltner & Miller, 2006). Wat vastgoed betreft moet er een duidelijk verschil worden gemaakt tussen de doelstellingen van beleggers en die van de eigenaren. In het geval van eigenaren dient het vastgoed niet enkel een financieel doel, maar is ook een strategisch middel, waarmee een bijdrage moet worden geleverd aan het primaire proces van de organisatie (CRE). CRE blijft daarom altijd ondergeschikt aan het primaire proces waardoor de rendementen op vastgoed lager kunnen uitvallen dan het reguliere bedrijfsrendement (Dewulf et al, 1999). Daarom is het van belang dat CRE managers niet primair streven naar maximalisatie van het rendement op de vastgoedportefeuille, maar zoeken naar een optimale balans in relatie tot dat primair proces. Dit kan worden geïllustreerd met een typerende uitspraak van Samuel Zell:

“Als mijn mensen, die verantwoordelijk zijn voor de eigen huisvesting komen met verhalen over het halen van rendement, dan ontsla ik ze op staande voet. Als je op je eigen huisvesting een hoog rendement haalt, dan zit er iets verkeerd en wordt de ‘core’ business investeren in eigen onroerend goed” (IDRC, 1997).

Naast het verschil in doelstellingen tussen de vastgoedbelegger en een CRE manager, spelen ook financiële beslissingen mee met betrekking tot de portefeuille. Vanuit CRE perspectief worden beslissingen genomen op basis van kosten (wat doet een beslissing met mijn balans?) een vastgoedbelegger, zal meer vanuit opbrengsten redeneren (hoeveel opbrengsten genereer ik?). Daarnaast zal de intrinsieke waardering van het vastgoed op de balans van een organisatie ook verschillen, afhankelijk van het feit of vastgoed wordt gezien als CRE of als belegging.

In de vorige paragraaf (§2.7) is gesteld dat de vastgoedstrategie afgeleid van de organisatiestrategie leidend is voor de vastgoedportefeuille. Acoba & Foster (2003) geven aan dat strategisch portefeuillemanagement een kritieke succesfactor is voor goed CRE beleid. Verschillende maatschappelijke trends waaronder globalisering dagen uit tot strategisch denken over de inzet van cruciale assets, waaronder ook vastgoed. Voor publieke organisaties is dit een kansrijke en dus effectieve manier om de begrotingsperikelen en de daaruit voortvloeiende negatieve impact op het primair proces deels te ondervangen (Acoba & Foster, 2003). Met behulp van CRE kunnen scenario's en opties worden ontwikkeld om aan deze realiteit enig tegenwicht te bieden en flexibel in te spelen op een veranderende context. In aanvulling hierop kan aan de hand van de zogenaamde contingentie theorie (wat letterlijk betekend: 'bepaald zijn door het toeval, of afhankelijkheid van iets anders') de toevalsfactor respectievelijk afhankelijkheidsfactor verder worden gereduceerd (Jacobs, 2005). De doelstellingen waarmee een CRE manager te maken krijgt zijn immers vaak veranderlijk qua tijd en plaats en dagen daarom uit tot maximaal improviseren om te voorkomen dat "men gaat schieten op bewegende doelen". Het formuleren van een adequate portefeuillestrategie (ook bruikbaar op de lange termijn) is lastig op te stellen (Dewulf, 1999).

Naast het feit dat het lastig is om een langere termijn vastgoedstrategie op te stellen wordt er bij vastgoed ook vaak vanuit het object geredeneerd. De portefeuilletheorie gaat echter uit van een portefeuille met objecten die verschillend zijn qua karakteristiek, bijvoorbeeld in grootte, functionaliteit en levenscyclus. Dit vraagt deels om maatwerk. Daarnaast hebben veranderingen in het beleid van de organisatie invloed op het vastgoedaspect en leiden in de regel ook tot een andere portefeuillesamenstelling. Beslissingen over concrete objecten worden vaak ad hoc genomen en dus niet of nauwelijks gerelateerd aan de integrale portefeuillestrategie (die weer een afgeleide is van de "corporate" vastgoedstrategie). Kortom: beslissingen op objectniveau worden dan niet getoetst aan de (langere termijn) strategie (de top-down benadering), maar bottom up gestuurd. In dit geval bepalen alle individuele object beslissingen de portefeuillesamenstelling (Dewulf et al, 1999; Nourse, 1990). Een (vaak) slechte communicatie tussen portefeuillemanagers en objectbeslissers is hier meestal debet aan en ondergraaf de beoogde vastgoedstrategie

§2.8 Sturing op de vastgoedportefeuille

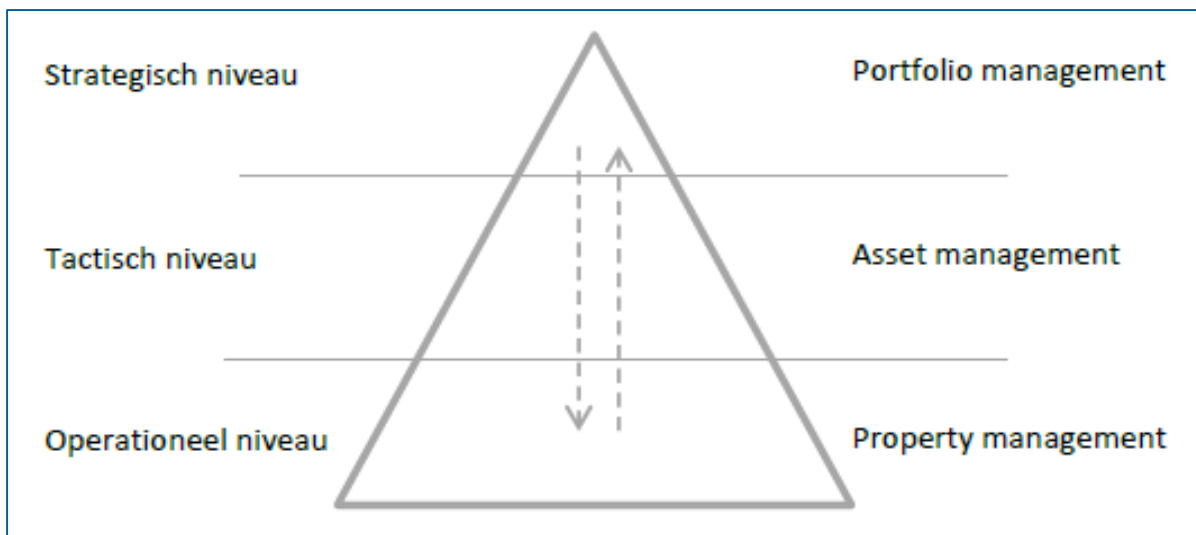
In de vorige paragraaf is uiteengezet wat de vastgoedportefeuille inhoudt en welke rol deze speelt met betrekking tot CRE. Contingentietheorie en de bottom-up object 'approach' zijn bruikbare aanvullende instrumenten/theorieën bij de sturing op de vastgoedportefeuille. In deze paragraaf wordt verder ingegaan op dat sturingsaspect. De afstemming tussen korte termijn (object-)beslissingen en het op de lange termijn gerichte strategisch management vraagt om een effectieve beïnvloeding (sturing) van de vastgoedportefeuille. (Dewulf et al, 1999). Deze sturing is alleen mogelijk wanneer de potentie die de portefeuille biedt inzichtelijk is gemaakt en wordt vertaald naar objectniveau (Nourse, 1999).

Een belangrijk aspect dat van invloed is op het managen van de vastgoedportefeuille is de organisatiestructuur. De manier waarop de organisatiestructuur is opgebouwd (is deze bijvoorbeeld plat of hiërarchisch) heeft ook impact op het sturingsaspect in relatie tot vastgoed. Welke beslissingen worden centraal genomen en welke op objectniveau? Wie bepaalt het beleid en wie draagt er zorg voor dat dit beleid ook consistent wordt uit gevoerd? Op welke manier is de communicatie en informatievoorziening tussen verschillende

organisatielagen/onderdelen vorm gegeven? Wanneer er geen eenduidig antwoord kan worden geven op deze vragen ligt inconsistente besluitvorming op de loer. De praktijk kent veel voorbeelden waar hoog in de organisatie een strategie wordt vastgelegd, waar men op operationeel niveau niet mee uit de voeten kan, Om dit te voorkomen is een intensieve communicatie tussen alle betrokken niveaus binnen de organisatie een randvoorwaarde (Dewulf et al, 1999). Hierna wordt meer gedetailleerd ingezoomd op het sturingsaspect vanuit de verschillende managementniveaus.

§2.9 Management niveaus

Om iets gedetailleerder over de sturing op een vastgoedportefeuille te kunnen praten, moet eerst de positie van portefeuillemanagement binnen een organisatie helder worden gemaakt. In §2.7 is naar voren gekomen dat portefeuillemanagement zich voornamelijk op strategisch niveau beweegt (Dewulf et al, 1999; Haynes & Nunnington, 2008). Maar er zijn nog twee andere niveaus waarop de vastgoed assets binnen een organisatie worden beheerd. Een grafische weergave hiervan is te zien in figuur 6 (van Os, 2007):



Figuur 6: management niveaus in vastgoedbeheer (Swagemakers, 2012)

Strategisch niveau: Dit is het hoogste aggregatieniveau binnen de piramide. Hier vindt de besluitvorming over het te voeren strategisch vastgoedbeleid plaats. Deze fase omvat ook zaken als de te realiseren doelen/targets, de budgettering en de planning op hoofdlijnen.

Tactisch niveau: Hier wordt uitwerking gegeven aan het vastgestelde beleid in de vorm van (operationele) kaders, projectdefinities en voorstellen. Ook planning en programmering vallen hier in de regel onder (met inachtneming van de strategische kaders).

Operationeel niveau: hieronder vallen de concrete beheer- en verhuuractiviteiten en de eventuele ontwikkelactiviteiten die hieraan gerelateerd zijn. Deze worden uitgevoerd binnen de vastgestelde kaders en projectdefinities. Doelrealisatie staat in deze fase centraal.

Interactie tussen de hierboven benoemde niveaus is onontbeerlijk om tot goede realisatie te kunnen komen. Elke organisatieniveau heeft input en/of output nodig van de andere niveaus, om effectief te kunnen opereren. Kaders kunnen bijvoorbeeld alleen werken als rekening wordt gehouden met de operationele dilemma's en beperkingen. Operationele input is nodig

om het beleid hanteerbaar en uitvoerbaar te maken. Evaluaties zijn alleen een goede graadmeter als alle niveaus daarvoor input hebben geleverd. Een belangrijke factor in het goed functioneren van de interne informatiestromen zowel van boven naar beneden als omgekeerd. Deze informatiestroom moet constant en actueel van aard zijn. Alleen dan is de organisatie in staat om zijn beleid ad hoc (en tussentijds) aan te passen en maximaal wendbaar te blijven binnen een steeds veranderende context (Swagemakers, 2012). Het te voeren beleid staat uiteraard in een nauwe wisselwerking met portefeuillemanagement. De beleidsfocus bepaalt waar de prioriteiten komen te liggen en wat dat voor gevolgen heeft voor bijvoorbeeld de inhoud van de vastgoedstrategie en de samenstelling van de vastgoedportefeuille. Uit onderzoek is bijvoorbeeld gebleken dat in de praktijk de nadruk bij portefeuillemanagement niet altijd ligt op sturing van de strategisch voorraad (Middendorp, 2010). Dit vormt uiteraard een niet onbelangrijk hiaat.

Sturing op vastgoed speelt binnen alle in deze paragraaf genoemde (3) organisatieniveaus. Daar is vastgesteld dat het van essentieel belang is dat er voldoende interactie plaatsvindt tussen deze niveaus. Alleen dit waarborgt een integraal samenhangend beleid (Swagemakers, 2012). Missie, visie en doelen worden daarbij op strategisch niveau vastgelegd onder meer in de vorm van (beleids-)kaders. De inzet van de vastgoedvoorraad is hier een afgeleide van. Hierbij moet proactief worden ingespeeld op de maatschappelijke trends en ontwikkelingen die zich aandienen, de in §2.1 genoemde contingentiefactoren. Vastgoedsturing moet daarbij de vertaalslag maken van de bedrijfsstrategie naar effectieve vastgoedinterventies. Maar dan wel in samenhang met de maatschappelijke opgave, de geaccordeerde vastgoedstrategie en verankering ervan in de organisatie (vertaald in concreet beleid, processen en projecten) (Eskinasi, 2008).

§2.10 De rol van de overheid

Aan het begin van het theoretisch kader zijn belangrijke maatschappelijke processen uiteen gezet die invloed hebben op het huidige beleid op vastgoed binnen publieke organisaties. Vervolgens is in §2.4 is ingegaan op het verschil tussen vastgoed binnen een publieke en private organisatie. Deze verschillen zitten voornamelijk in de sturing op vastgoed, de stakeholders die daarbij betrokken zijn en het denken over rendement (Dewulf et al, 2002). Het laatste aspect, het denken over rendement, is een belangrijke om bij stil te staan. Dit komt voort uit het verschil in handelingslegitimiteit tussen publieke en private organisaties. Private organisaties handelen louter op basis van het eigen gewin en hoeven zich (tot op zekere hoogte) niet te houden aan ethische gedragscodes met betrekking tot de exploitatie/ontwikkeling van vastgoed. Dit stelt private organisaties in staat om opbrengsten te maximaliseren en dus altijd voor de maximale winst te gaan. Publieke organisaties hebben zich in tegenstelling tot private organisaties te houden aan “maatschappelijk gewenst” gedrag (Jeurissen & Musschenga, 2003). Doordat publieke organisaties draaien op gemeenschapsgeld, moet er altijd binnen de kaders van het algemene belang worden gehandeld. Publieke organisaties ontlenen immers hun legitimiteit uit het feit dat ze ten dienste staan van dat belang (Jeurissen & Musschenga, 2003). Dit betekent dat dit aspect altijd meespeelt en feitelijk altijd bepalend is. Aan het begin van dit hoofdstuk is aangetoond dat het onderscheid tussen publiek en privaat als gevolg van de privatiseringstendens is vervaagd. Uit het rapport Van Vliet (2014) *Ver van huis*, wordt bijvoorbeeld duidelijk dat woningbouwcorporaties (organisaties met een publieke taak) ver buiten hun boekje zijn gegaan, door riskante investeringen te doen die niet direct ten dienst stonden van hun

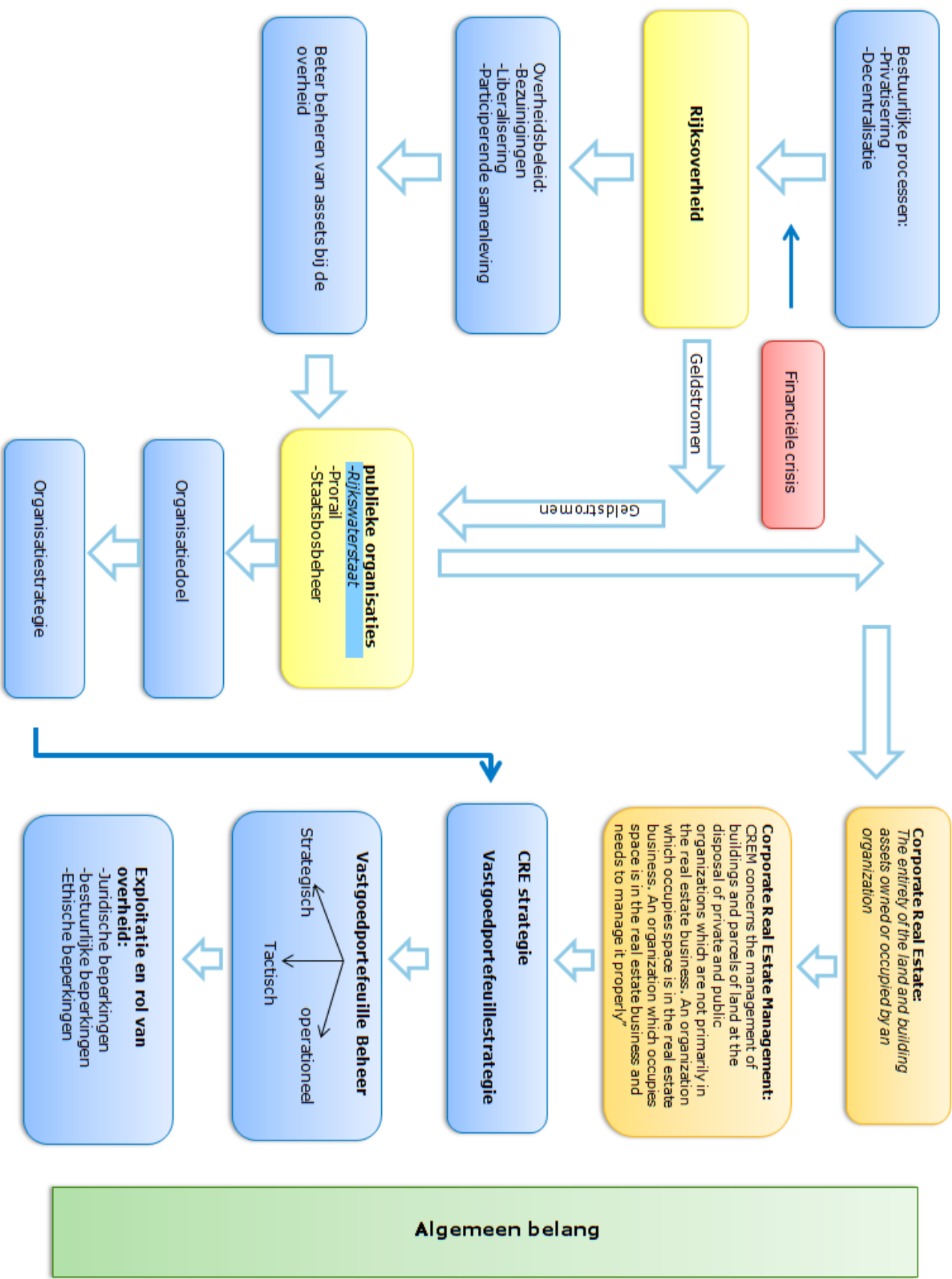
primaire (maatschappelijke) taak. In deze paragraaf zullen de ethische/maatschappelijke aspecten rondom het handelen van de overheid aan de orde komen.

Om het legitiem handelen van de overheid op het gebied van vastgoed nader te duiden wordt om te beginnen het begrip optimalisatie toegelicht. Onder optimalisatie wordt verstaan: het bereiken van bepaalde doelstelling onder condities die vanuit het algemeen belang zijn ingekaderd. Publieke organisaties willen met behulp van vastgoed deze doelstellingen bereiken maar moeten zich daarbij houden aan een aantal juridische, bestuurlijke en ethische randvoorwaarden. Meer specifiek:

- Juridische aspecten voor vastgoedexploitatie kunnen “begrenzend” werken. Een bepaalde exploitatievorm is bijvoorbeeld wettelijk niet toegestaan en kan dus bij realisatie onwettig worden verklaard. Dat kan het geval zijn als strijdig wordt gehandeld met een wettelijke bepaling, maar ook indien realisatie op gespannen voet staat met een bestemmingsplan. Wettelijke beperkingen gelden zowel voor publiek als privaat, maar voor een publieke dienst luistert dit extra nauw. Concreet: op rijksgrond mogen geen activiteiten plaatsvinden of worden gestimuleerd die alcoholgebruik bevorderen. Dit beperkt zowel de reclamemogelijkheden langs de weg als verkoop van alcoholische dranken op en rond verzorgingsplaatsen.
- De bestuurlijke beperkingen hangen nauw samen met de juridische beperkingen. Zo kan een bestuurslaag (bijvoorbeeld het Rijk) niet de primaire verantwoordelijkheid hebben voor een bepaalde activiteit. De betrokken bestuurlijke speler betreedt dan het domein van de ander wat per definitie leidt tot politiek-bestuurlijke wrijvingen (de Roo, 2004). Daarnaast kan het beleid “diffuus” zijn en het ene beleidsveld het andere beïnvloeden. Het is dan zaak om tot een gezamenlijke invulling te komen.
- De meest ingewikkelde beperking van de exploitatiemogelijkheden vloeit voort uit het “ethisch aspect”. Dit aspect valt niet eenduidig of scherp te omlijnen. In algemene zin: hoever kan een publieke organisatie gaan bij de exploitatie van haar vastgoed, zonder dat daarbij “maatschappelijke” vraagtekens worden gezet (Veuger, 2014). Een voorbeeld van een dergelijk ethisch dilemma is reclame. Mag de grond van publieke organisaties worden ingeschakeld om bepaalde reclame-uitingen te faciliteren? Los van de juridische aspecten spelen hierbij ook “normatieve” kwesties een rol: tabaksreclame mag zeker niet (of toch wel?), maar hoe zit het bijvoorbeeld met lingerie of verkiezingsposters? Dit soort vragen kunnen overkomen als spreekwoordelijk geneuzel in de marge, maar raken tegelijk aan de diversiteit van (strijdige) opvattingen die hierover in de maatschappij bestaan. In het (recente) verleden is het vaak fout gegaan met deze meer ethisch gekleurde thema’s met soms kleine, maar vaak ook ingrijpende gevolgen ook in financiële zin. Zie de gang van zaken rond de woningbouwcorporaties (Van Vliet, 2014).

§2.11 Conceptueel model

De besproken theorie (het theoretisch kader) wordt schematisch weergegeven in het conceptuele model op de volgende pagina. Dit model brengt verbanden aan tussen de besproken theorieën. Daarnaast dient het als soort een samenvatting van de voorgaande theoretische beschouwing.



3. Methodologie

In dit deel van het onderzoek wordt ingegaan op de wijze waarop de onderzoeksgegevens zijn verzameld, geïnterpreteerd en geanalyseerd. Om de gestelde hoofd- en deelvragen nauwkeurig te kunnen beantwoorden is het nodig om ordening en structuur aan te brengen. Dit onderzoek is zoals gezegd kwalitatief van aard, wat betekent dat het merendeel van de resultaten gebaseerd is op kwalitatieve data. Er zal daarom niet alleen worden ingezoomd op de methode zelf maar ook worden verantwoord waarom voor deze methodiek is gekozen. Uitgegaan wordt van de zogenaamde triangulatieaanpak, waarbij meerdere vormen van dataverzameling worden gebruikt om de onderzoeksresultaten betrouwbaarder en sterker te maken;

§3.1 Onderzoeksmethode

Om de centrale vraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden is gekozen voor een kwalitatieve data-analyse. Dit is ingegeven door het feit dat het onderwerp dat in de hoofdvraag besloten ligt strategisch gekleurd is en zich dus moeilijk laat omschrijven in kwantitatieve data. Daarnaast zijn de maatschappelijke/ethische overwegingen in de hoofdvraag nauwelijks in cijfers uit te drukken. Het gaat hier doorgaans om meningen en waardeoordelen en die zijn per definitie normatief.

Om antwoord te geven op de hoofdvraag is RWS als casestudie genomen. De reden hiervoor is dat RWS:

1. een publieke organisatie is (uitvoerend orgaan van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu).
2. een vastgoedhoudende organisatie is, met een uitgebreide vastgoedportefeuille.
3. onderdeel uitmaakt van en afhankelijk is van het politieke besluitvormingsproces zoals omschreven in de inleiding en het theoretisch kader.

Verder beschikt RWS over een uitgebreid netwerk van deskundigen die kunnen bijdragen aan het formuleren van antwoorden op de onderzoeksvragen. Dit maakt het relatief eenvoudig om aan representatieve respondenten te komen die een objectief beeld kunnen schetsen van de besproken problematiek die ten grondslag ligt aan de hoofdvraag.

§3.2 Dataverzameling

In het theoretische onderzoek is getracht om aan de hand van bestaande literatuur de onderzoeksvragen te beantwoorden. Hierbij wordt uitsluitend gebruik gemaakt van wetenschappelijke documentatie. Aanvullend is gebruik gemaakt van theorieën uit de vastgoedkundige, bedrijfskundige en organisatorische literatuur. Daarbij is van belang om te vermelden is dat de aangeleverde secundaire data (onder meer opgenomen in beleidsdocumenten van RWS) niet onder de noemer fundamentele literatuur zijn gebracht. Deze niet theoretische stukken worden enkel gebruikt als aanvulling op de primaire data om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen. Naast secundaire data in de vorm van literatuur en beleidsdocumenten baseert dit onderzoek zich ook op de volgende primaire data:

- Interviews, afgenomen bij diverse direct of indirect betrokkenen bij de casestudie. Deze interviews zijn “semi-gestructureerd”, waardoor er veel ruimte overblijft voor persoonlijke input van de respondenten.

- Uitkomsten van de focusgroep waarbij aan de hand van stellingen de betrokken deelnemers zijn uitgedaagd tot discussie en kritische reflectie. Langs deze weg konden deze elkaars mening beïnvloeden en aanscherpen. Dit leverde meer inhoudelijke en minder persoonlijk gekleurde informatie op en voorkwam eenrichtingverkeer. De uitkomsten van de focusgroep leidden daarom tot een betere positionering van het onderzoek, wat de sterkte en betrouwbaarheid ervan ten goede is gekomen

Door een gecombineerde aanpak van zowel interviews als een focusgroep wordt voldoende objectiviteit gewaarborgd.

§3.3 Data-analyse

Het is belangrijk dat er nauwkeurig met de data wordt omgegaan, om persoonlijke kleuring zoveel mogelijk te neutraliseren. De interviews worden daarom opgenomen en van deze opnames wordt vervolgens een transcript gemaakt. Deze transcripties worden uitgebreid bestudeerd en op basis van verschillende (onderscheidende) steekwoorden gecodeerd. Hetzelfde is gedaan met de uitkomsten van de focusgroep. Door op deze manier met de data om te gaan en deze te analyseren is het onderzoek sterker en betrouwbaarder geworden.

4. Bevindingen

In dit gedeelte van het onderzoek worden de bevindingen inzake de casestudie Rijkswaterstaat op een rij gezet. Dit wordt gedaan aan de hand van beleidsdocumenten, interviews, uitkomsten van de focusgroep en in sommige gevallen aanvullende literatuur. Deze bevindingen geven een goed beeld van hoe er om wordt gegaan met vastgoed binnen Rijkswaterstaat en vormen de basis voor de beantwoording van de hoofd- en deelvragen. Een en ander zal aansluitend worden vergeleken met en getoetst aan het theoretisch kader.

§4.1 De maatschappelijke en politieke processen omtrent publiek vastgoed

De doorgevoerde bezuinigen op de overheidsbudgetten zijn ook binnen het Ministerie van I&M goed voelbaar. RWS heeft (en krijgt de komende jaren) als uitvoerend orgaan van dit Ministerie te maken met ingrijpende personele taakstellingen. Deze zijn er op gericht om met behoud van de geldende kwaliteitscriteria productie te leveren, maar dan tegen lagere personele kosten. Hiervoor is een extra efficiëntie en effectiviteitsslag nodig. Een van de geïnterviewde verwoordde dit als volgt: *“Als je nou kijkt naar het Kabinetsbeleid is dat gericht op een kleinere overheid, wat betekent dat je met een enorme taakstelling zit, dus behalve met minder budget ook met minder personeel te maken krijgt. En dat geeft extra druk om er voor te zorgen dat de productie op peil blijft. En als je dat kan bereiken door de organisatie efficiënter te organiseren en eenduidiger productie te laten leveren is dat natuurlijk meegenomen. Maar op een gegeven moment is de rek er uit en dan loop je tegen een grens op waarbij je of op de productie of op de kwaliteit inlevert’.* De bezuinigen zijn goed te plaatsen tegen de achtergrond van de trend om overheidstaken te privatiseren of op afstand te zetten. Deze trend kan echter op gespannen voet komen te staan met de benodigde kennis voor goed opdrachtgeverschap om een en ander te ondersteunen en in goede banen te leiden. Dit raakt specifiek RWS die van oorsprong kennisorganisatie is en daaraan ook zijn kracht ontleent. Of in de woorden van een van de geïnterviewden: *“Maar er is een continue lijn van meer markt, wat inhoudt dat er een spanningsveld dreigt met je eigen expertise. Meer markt houdt in dat je een professionele opdrachtgever moet zijn, daar wordt je uiteindelijk ook op afgerekend, terecht overigens. Maar het schiet nu te ver door. Op een gegeven moment is een ondergrens bereikt en als je daar beneden komt dan loop je het risico van kwaliteitsverlies met per saldo op termijn een hoog maatschappelijk kostenplaatje. Tegelijk daagt dit uit tot het zoeken naar de juiste balans. De vette randjes die er zeker nog zijn moeten er af. Ook naar de belastingbetaler toe is dat een must. Aan de andere kant vraagt de belastingbetaler ook dat je professionaliteit hebt en zorgt dat je de dingen goed doet’.* Dit citaat benadrukt het spanningsveld dat is ontstaan door de huidige bezuinigen. Om toch kwaliteit te blijven leveren is binnen Rijkswaterstaat de urgentie gegroeid om de huidige assets waaronder vastgoed nog zakelijker te benutten. Op deze wijze wordt geprobeerd om de gevolgen van de taakstelling tot op zekere hoogte op te vangen. In de volgende paragraaf zal de rol van vastgoed binnen Rijkswaterstaat worden toegelicht zowel aan de hand van de organisatiedoelen als tegen het licht van de nieuwe politieke context.

§4.2 Rijkswaterstaat als organisatie

Voor wordt ingegaan op de rol van vastgoed binnen RWS zal eerst een schets op hoofdlijnen worden gegeven van de RWS-organisatie als geheel. Aanvullend zal inzicht worden gegeven in de vastgoedportefeuille van RWS. Deze informatie is nodig om later in dit hoofdstuk dieper in te gaan op de vastgoedstrategie van RWS.

RWS is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en onder meer verantwoordelijk voor de realisatie en het duurzaam onderhouden van de hoofdinfrastructuur (droog en nat) met als doel Nederland veiliger, leefbaarder en beter bereikbaar te maken en te houden (Ondernemingsplan 2015). Hierbij werkt Rijkswaterstaat aan:

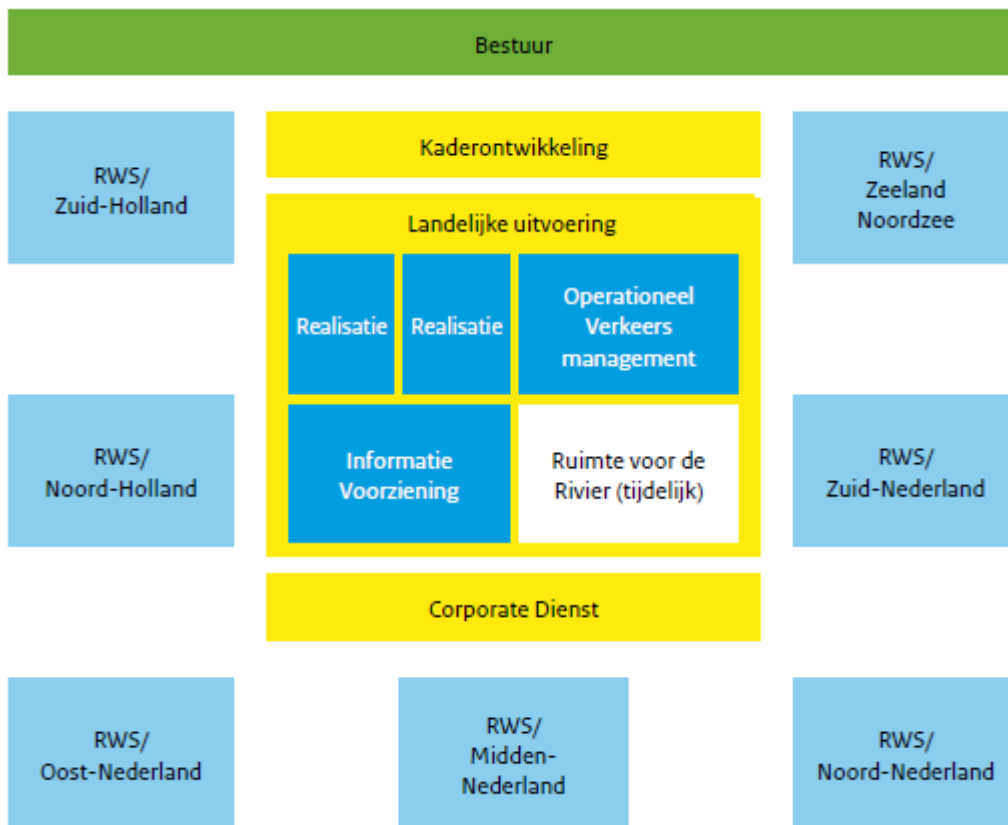
- droge voeten
- voldoende en schoon water
- vlot en veilig verkeer over weg en water
- betrouwbare en bruikbare informatie

Geciteerd uit een van de interviews: *“Rijkswaterstaat bemoeit zich als uitvoeringsorganisatie ook met zaken die te maken hebben met leefomgeving, energie, duurzaam en aanverwante thema’s. We krijgen onze opdrachten van I&M en binnen die context moeten wij op basis van het budget wat wij toebedeeld krijgen onze taken uitvoeren”.*

Om de hierboven genoemde taken naar behoren uit te voeren is de organisatie. RWS opgedeeld in een bestuur (inclusief staf) en een aantal landelijke en regionale diensten. Deze zijn schematisch weergegeven in figuur 7 op de volgende pagina.

De organisatiestructuur heeft de volgende indeling:

1. Het bestuur van RWS houdt zich bezig met de strategische sturing en besluitvorming, en wordt ondersteund door een bestuursstaf.
2. De Regionale Onderdelen, verantwoordelijke voor de landelijk netwerken met de primaire focus op de gebruiker en de regionale bestuurlijke partners. Rijkswaterstaat heeft per definitie een sterke binding met de regio’s vanwege de raakvlakken tussen de nationale en regionale / lokale netwerken. Taken van de Regionale Onderdelen zijn verder: assetmanagement (waaronder vastgoedbeheer), omgevingsmanagement, crisismanagement, intern opdrachtgeverschap en vergunningverlening.
3. De landelijke diensten verantwoordelijk voor uniformering, standaardisering, kaderstelling, informatievoorziening, projectrealisatie(inclusief vastgoedverwerving), verkeersmanagement en programmering.
4. Een Corporate Dienst (CD) verantwoordelijk voor de operationele ondersteuning van het primair proces. Denk hierbij aan zaken als HRM, facilitair, bedrijfsvoering en communicatie. Onder de CD valt ook een aantal expertises, waaronder recht en vastgoedportefeuillemanagement



Figuur 7: Rijkswaterstaat organisatie structuur (RWS Ondernemingsplan 2012-2015)

De strategie die door RWS wordt aangehouden om de eerder genoemde doelen te realiseren is niet in zijn algemeenheid geformuleerd in het Ondernemingsplan 2015. Maar er is wel een methodiek beschreven hoe deze doelen te bereiken. RWS werkt aan de hand van de zogenaamde MIRT- systematiek (zie kader). Deze is leidend en de interne management- en verantwoordingssystematiek is hieraan gekoppeld

De projecten binnen het MIRT worden op regionaal niveau en in opdracht van de Regionale Onderdelen uitgevoerd. De concrete realisatie vindt onder centrale regie plaats door de directie Grote Projecten en Onderhoud (GPO). Deze directie hanteert een gestandaardiseerde werkwijze. Dit is conform een van de hoofduitgangspunten uit het Ondernemingsplan (Eén RWS, elke dag beter). Een van de geïnterviewden drukte het als volgt uit “De zaken waarvoor RWS aan de lat staat, moeten zodanig worden weggezet, dat volgens gestandaardiseerde werkprocessen wordt gehandeld en daardoor meer eenduidiger wordt gestuurd naar de omgeving toe. Dat is eigenlijk een beetje de kern van de ondernemingsplan. We moeten van een decentrale organisatie toegroeien naar een centrale organisatie om nog doelmatiger en efficiënter ons werk te kunnen doen”. De strategie van Rijkswaterstaat is er samengevat op gericht om via

MIRT

De Rijksoverheid werkt samen met decentrale overheden aan ruimtelijke projecten en programma's voor elke regio in Nederland. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) richt zich op financiële investeringen in deze programma's en projecten. Elk jaar wordt het MIRT programmaboek hernieuwd en projecten toegevoegd.

Daarnaast omschrijft het MIRT een standaard methodiek om projecten te ontwikkelen (RWS handreiking MIRT, 2010)

gestandaardiseerde meer centraal aangestuurde werkprocessen efficiënter en effectiever te opereren. Dit wordt gekoppeld aan een heldere verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden.

§4.3 De rol van vastgoed

Binnen de organisatiestructuur zoals deze is weergegeven in figuur 6 zijn er drie onderdelen van RWS bij vastgoed betrokken: de Regionale Onderdelen, de Corporate Dienst en de directie Grote Projecten. Daarbij heeft vastgoed binnen RWS raakvlakken met bijna alle hoofdprocessen. Een geïnterviewde benoemde het als volgt: “[vastgoed.] raakt aan bijna alle hoofdprocessen, waaronder die voor aanleg, beheer, onderhoud, bedrijfsvoering en informatievoorziening. En daarnaast aan vele deelprocessen, zoals assetmanagement, huisvesting, noem maar op. Ziedaar de complexiteit van het geheel”.

Tot zover de hoofdstructuur van RWS. Hierna wordt specifiek op de rol van vastgoed bij RWS ingegaan.

Vastgoed is bij RWS één van de essentiële productiefactoren om het primaire proces mogelijk te maken. Vastgoed is daarom van wezenlijk belang voor RWS. Zonder grond, geen projectrealisatie. Een geïnterviewde vatte het als volgt samen: “Vastgoed is voor ons altijd een middel geweest. We hebben grond nodig om ons werk (het primair proces) te kunnen doen. Je koopt grond aan, als je bijvoorbeeld areaal wilt reserveren voor waterveiligheid (overloopgebieden). Vastgoed is bij RWS vooral grond. Ook de gebouwenportefeuille betreft alleen panden die direct gerelateerd zijn aan het primair proces Denk aan de verkeerscentrales. Vastgoed als exclusief productiemiddel. Dat is van oorsprong altijd zo geweest”

Een belangrijk onderdeel in het primaire proces van RWS, is zoals hiervoor aangegeven de verwerving van de gronden die nodig zijn voor de realisatie van projecten. De vastgoedportefeuille van RWS is daarom “gevuld” met gronden die zogenaamd strategisch zijn, dat wil zeggen een huidig of toekomstig projectdoel dienen. Als het om toekomstige project- of beleidsdoelen gaat is er sprake van anticiperende aankopen. Feitelijk draait het bij RWS altijd om gronden die functioneel voor de kwaliteit van de huidige of toekomstige netwerken (droog en nat). RWS is ook verantwoordelijk voor het beheer van de gronden die zijn aangekocht. Het vastgoed in portefeuille vormt dus een integraal onderdeel van de productieketen. Het vergroten van de vastgoedportefeuille van Rijkswaterstaat is echter geen doel op zich. Dit betekent ook dat RWS geen vastgoed verwerft of aanhoudt met als enig oogmerk daar (financieel) rendement uit te halen (Grond voor versnelling & vernieuwing, 2011). Een geïnterviewde: “We zijn geen vastgoeddienst, maar een dienst die vastgoed nodig heeft voor projectrealisatie en waterveiligheid. Voor ons is grond een essentiële, maar geen zelfstandige factor. Het is een middel, geen doel”

Binnen Rijkswaterstaat zijn ten aanzien van vastgoed globaal gezien twee (deel-) processen te onderscheiden namelijk:

- De verwerving van gronden voor projectrealisatie. Grondverwerving is een belangrijke (strategische) factor binnen het primaire proces. Daarbij moet er meer expertise worden ingezet in de voorfasen van het MIRT (de initiatief-en verkenningsfase). Op deze manier wordt grond een meer volwaardig afwegingsaspect bij de besluitvorming over ruimtelijke investeringen. In het verlengde hiervan moet er ook meer anticiperend worden aangekocht om kansen vroegtijdig te benutten. Een geïnterviewde: “Maar er zijn natuurlijk ook toekomstige

beleidsdoelen. Het kan soms handig zijn om over de grens van een project of programma heen te kijken. Als voorbeeld het Deltaprogramma. Daar zijn extra grondposities voor nodig. Je moet dan afwegen of je deze meeneemt bij de aankopen voor het concrete project. Strategisch afwegen zoals dat heet. Je moet dan wel het beleid meekrijgen inclusief extra budget om die aankopen te kunnen financieren.” Met deze meer strategische benadering zal grondverwerving effectiever kunnen worden ingezet en benut voor de realisatie van toekomstige beleidsdoelen. Dit komt mogelijk ook de snelheid van het realisatieproces ten goede en leidt daardoor tot lagere kosten (Elverding, 2008).

- Het beheer van gronden, die RWS in portefeuille houdt (de vastgoedassets). Deze moeten meer zakelijk worden beheerd en benut. Zoals een geïnterviewden het bondig formuleerde: *“We moeten ons nog meer bewust zijn van de waarde van de grondposities, die RWS in portefeuille heeft of krijgt”*. Door zakelijker en slimmer om te gaan met de gronden, kunnen deze niet alleen effectiever en efficiënter worden benut bij de keuzebepaling/besluitvorming, maar ook bijdragen aan kostenverlagingen of opbrengstverhoging.

Gezien de problematiek die centraal staat in dit onderzoek zal er voornamelijk worden ingezoomd op het tweede proces (het beheer). Daarbij wordt specifiek ingegaan op de vraag hoe een verdere verzakelijking met betrekking tot vastgoed kan leiden tot hogere opbrengsten. Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet er inzicht worden gegeven in de inhoud van de vastgoedportefeuille. In de volgende paragraaf zal concreter worden weergegeven hoe de vastgoedportefeuille van RWS eruit ziet.

§4.4 De vastgoedportefeuille van Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de realisatie van nieuwe projecten, maar ook voor het onderhoud van bestaande infrastructuur en alles wat daarbij ook in termen van waterveiligheid komt kijken. Dit heeft tot gevolg dat Rijkswaterstaat een van de grootste “grondnaamhouders” van Nederland is met een geschat areaal van 1,5 miljoen hectare, wanneer de zogenaamde Grote Wateren (denk hierbij aan de Waddenzee en het IJsselmeer) worden meegerekend (vastgoedrapportage, 2014). Een groot deel van dit areaal is daadwerkelijk “bebouwd” (met infrastructuur bijvoorbeeld), maar een nog groter deel “onbebouwd” (denk aan het grote “natte” areaal). Sommige grondposities blijken achteraf niet nodig te zijn voor een concreet project of programma, maar worden toch in portefeuille gehouden omdat ze bijvoorbeeld later wel nodig zijn voor een ander project of kunnen dienen als ruilgrond. Daarnaast zijn er soms gronden nodig om de bij de projectrealisatie ontstane negatieve gevolgen voor de natuur te compenseren. Heel incidenteel zijn er ook gronden waarvan moet worden vastgesteld dat het oorspronkelijk doel niet meer te achterhalen valt. Dit is overigens een zeer kleine post (wel eens oneerbiedig aangeduid als de relikwieën van Rijkswaterstaat). In tabel 1 is onderverdeeld in categorieën een overzicht opgenomen van het totale vastgoedareaal van RWS, inclusief de Grote Wateren.

Tabel 1: overzicht vastgoed areaal Rijkswaterstaat

	Categorie	Type	Omvang in ha.
Beheergebied RWS	Infrastructuur 'droog'	o.a. - Gebouwen - Verzorgingsplaatsen - (Midden)bermen	26.473
	Infrastructuur 'nat'	o.a. - Uiterwaarden - Stranden - Baggerdepots	1.439.604
Totaal binnen beheergebied			1.466.077
Buiten beheergebied RWS	Reserveringsstrook langs infrastructuur 'droog'	- Bandbreedte van 50 meter buiten beheergebied RWS (Barro).	2.391
	(Nieuwe) Projectgronden	- nieuwe infrastructuur - uitbreiding bestaande infrastructuur - I&M eigendom binnen aankoopgrenzen	7.091
	Ruilgronden		262
	Natuurcompensatiegronden		29
	Strategische ondergrond en bijzondere percelen	- buisleidingenstraat - percelen KNMI - vliegveld Maastricht Aken Airport - Westerschelde-tunnelweg - Verzorgingsplaats Bad Nieuwe Schans - landhoofdbrug IJsselbrug bij Katerveer	889
Totaal buiten beheergebied			10.662

Bovenstaande tabel "oogt" nauwkeurig, maar draagt toch een enigszins onbetrouwbaar karakter, omdat RWS nog bezig is om het areaal qua data op orde te brengen. Anders gezegd: Rijkswaterstaat moet nog een flinke slag maken om zijn portefeuille verder te detailleren. Dat is nodig om een stevig fundament te creëren voor kansrijke exploitatievormen. Daarom is er binnen Rijkswaterstaat een project opgestart om het vastgoedareaal verder op orde te brengen. Naast het feit dat men niet precies de omvang van de eigen vastgoedportefeuille weet ontbreken er ook essentiële data die nodig zijn voor professioneel vastgoedbeheer. Hierbij valt te denken aan data als (de inhoud van) de lopende contracten, de aflooptermijnen ervan en de eventuele bovengrondse en ondergrondse belemmeringen (zitten er bijvoorbeeld kabels en leidingen in de grond). Ook zal er een professioneel vastgoedbeheersysteem moeten komen om de data goed te kunnen borgen. Ondanks deze handicap worden er al behoorlijke inkomsten gegenereerd uit de huidige vastgoedportefeuille van Rijkswaterstaat. Een belangrijk nieuw feit is dat RWS nu ook zelf over die opbrengsten mag beschikken, dit dankzij een recente aanpassingen van de begrotingsregels. Daarvoor gingen deze opbrengsten naar de algemene middelen en ontbrak dus een belangrijke prikkel. Hierna wordt ingegaan de exploitatiekant van vastgoed bij RWS.

§4.5 Exploitatie inkomsten van de vastgoedportefeuille

In tabel 1 staat een onderverdeling weergegeven, waaruit volgt hoe de vastgoedportefeuille van RWS is opgebouwd. De exploitatie van grond bestaat voornamelijk uit het innen van huren, pachten en andere zogenaamde in gebruik gevingen. Daarnaast zijn er opbrengsten uit de verkoop van overtollig gestelde gronden. Tabel 2 vermeldt de jaarinkomsten over 2014 uit de exploitatie onderverdeeld in diverse categorieën.

Tabel 2: exploitatieopbrengsten RWS (RVB, 2014)

Categorie: in gebruik gevingen	Realisatie 2014
Benzinestations	15.942.465
Erfpacht agrarisch	550
Erfpacht overig / opstal(incl. windturbines)	4.190.282
Huur grond/water	2.201.186
Huur overig	489.161
Kabels & leidingen	96.852
Ligplaatsen	760.711
Overig	1.557.394
Overige antennes	936.197
Pacht	800.594
Zendmasten	760.457
Totaal	27.735.849

Tabel 2 geeft aan dat Rijkswaterstaat in 2014 bijna 28 miljoen euro opbrengsten uit onder meer verhuur en pacht heeft mogen ontvangen (ter vergelijking: de alliantiepartner Prorail realiseert jaarlijks 2 á 3 miljoen euro uit vastgoed). Dit komt neer op iets meer dan €746 euro per hectare grond (binnen en buiten het beheersgebied van RWS). Meer dan de helft van de inkomsten worden gerealiseerd door huur ontvangen op de benzinestations (verzorgingsplaatsen). Deze inkomsten zijn omzet gerelateerd en daardoor conjunctuurgevoelig. Minder vraag naar benzine heeft directe gevolgen voor de inkomsten van Rijkswaterstaat. De inkomsten uit de portefeuille zijn voornamelijk gebruiksvergoedingen (pacht, huur e.d.). Met deze cijfers in het achterhoofd is het zaak voor Rijkswaterstaat om stabiele(re) inkomsten te genereren over een langere periode van tijd. De kosten die aan deze inkomsten zijn verbonden zijn nog onvoldoende scherp in beeld met als gevolg dat er geen goed inzicht bestaat in de kosten-baten. Een van de geïnterviewden formuleert het als volgt: *“Maar wat we nog onvoldoende hebben gedaan is te kijken naar de kostenkant van het verhaal. Er ontbreekt dus inzicht in het feitelijk rendement. Pas als dat inzicht er wel zijn we in staat in concrete business cases te denken en te handelen”*

Nu helder is gemaakt waaruit de vastgoedportefeuille van Rijkswaterstaat is opgebouwd en welke opbrengsten deze genereert kan aanvullend gekeken worden naar optimalisatie van deze portefeuille. De echte prikkel voor RWS is dat de extra inkomsten/opbrengsten uit het areaal nu mogen worden gebruikt voor het eigen primair proces. Waar voor 2013 de

inkomsten van de vastgoedportefeuille naar de algemene middelen gingen, mag Rijkswaterstaat deze nu zelf houden (zie ook voorgaande paragraaf). Op deze manier ligt er een positieve prikkel die stimuleert tot een meer zakelijke omgang met de vastgoedassets. Een geïnterviewden: *“de prikkel, althans het uitblijven ervan is een belangrijke oorzaak geweest van het niet optimaal benutten van de vastgoedassets. Die prikkel is er nu gelukkig wel en dat geeft een extra impuls aan de nagestreefde verzakelijking die op ons bordje ligt. We kunnen nu ook beter zichtbaar maken (en verantwoorden), waarvoor we het doen”*. Er zit wel een keerzijde aan dit perspectief: om een gat in de begroting af te dekken is RWS structureel gekort op zijn agentschapsbegroting. Deze bedraagt jaarlijks 35,7 miljoen euro en is gebaseerd op een gemiddelde van de inkomsten over de afgelopen 4 jaar voorafgaande aan het jaar waarop de prikkel is geïntroduceerd (2013). Dit bedrag zal Rijkswaterstaat met vastgoed minimaal (jaarlijks) moeten verdienen om geen verlies te lijden. Alles daarboven kan gezien worden als extra (vastgoedrapportage, 2012), dat mag worden benut voor het eigen primair proces (of met een duur woord: het mitigeren van de gevolgen van de opgelegde bezuinigingen).

Binnen Rijkswaterstaat zijn nog geen concrete resultaten behaald als het gaat om het vergroten van de opbrengsten uit de portefeuille. Via pilotprojecten wordt getracht de levensvatbaarheid van alternatieve exploitatie te toetsen. Voorbeelden van deze pilotprojecten zijn: windmolens op Rijkswaterstaat grond, een alternatieve benutting van verzorgingsplaatsen (denk daarbij aan bijvoorbeeld pick-upspots of wifispots) en het genereren van biomassa. Via deze concrete alternatieve exploitatiemogelijkheden hoopt Rijkswaterstaat in de toekomst haar vastgoedportefeuille optimaler te benutten. In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de “beleidsmatige” invulling van de verzakelijking binnen Rijkswaterstaat. Die is uiteraard ook gerelateerd aan de beleidsomgeving waarbinnen RWS opereert als de uitvoeringsorganisatie van I&M

§4.6 Het beleid op vastgoed binnen Rijkswaterstaat

Het vastgoed binnen Rijkswaterstaat is grofweg te onderscheiden in drie pijlers: bouwen, beheren en verkopen (op basis van overtollig stelling, zie bijlage 3). Bouwen heeft betrekking heeft op de aankoop van vastgoed voor projecten en programma's. Dit gebeurt door de landelijke dienst Grote Projecten en Onderhoud (GPO), de centrale realisatieorganisatie bij RWS (punt drie §4.2), in opdracht van de Regionale Onderdelen. Beheer houdt zich bezig met het onderhouden en “managen” van de assets, waaronder vastgoed. De Regionale Onderdelen zijn hier verantwoordelijk voor. Verkopen (overtollig stellen) behoort eveneens tot de verantwoordelijkheid van de Regionale Onderdelen. Zij bepalen of vastgoed wel of niet strategisch is. Zo niet wordt er verkocht (overtollig gesteld).

Dit onderzoek concentreert zich op de beheersaspecten van vastgoed en vooral op de nagestreefde verzakelijking.

De gronden in portefeuille (de vastgoedassets) moeten meer zakelijk worden benut met als doel de gevolgen van de opgelegde taakstellingen van Rutte II deels op te vangen. In de woorden van een van de geïnterviewden: *“En de uitdaging is nu, om onze gronden op een zakelijke manier, maar zonder een soort vermogensbeheerder te worden, tegen een marktconforme prijs te (laten) verkopen. Daarmee genereren we extra inkomsten, die we kunnen gebruiken om de scherpe kantjes van de bezuinigingen af te halen. Op deze wijze kunnen we de gebruiker goed blijven bedienen”*

Hoe pakt RWS dat aan? Hoe is de bestuurlijke/procesmatige inrichting van dat proces? En hoe ziet de concrete uitwerking er uit. Deze vragen komen hierna aan bod.

Rijkswaterstaat heeft de hierboven genoemde uitdaging met beide handen aangegrepen. Om deze een praktisch invulling te geven heeft Rijkswaterstaat begin 2011 een speciale programmadirectie in het leven geroepen. Deze directie kreeg de volgende opdrachten mee (RWS, 2011):

- Ontwikkel en vastgoedvisie en een daarvan afgeleide vastgoed (portefeuille) strategie
- Inventariseer de benodigde kennis en competentievelen;
- Ontwikkel een toekomstbestendig organisatiemodel en een daarvan afgeleide implementatieplan;

De opgestelde Grondvisie en de daaruit voortvloeiende vastgoedportefeuillestrategie zijn in overeenstemming gebracht met de in §4.2 geschetste organisatiestrategie. Een van de geïnterviewden stelt expliciet: *“De organisatiestrategie is leidend geweest voor de Grondvisie en de vastgoedstrategie. Je kunt beide niet los van elkaar zien, want anders loop je het risico dat er een soort duale organisatie ontstaat met onderling tegenstrijdige ambities. We zijn begonnen met de brede (politieke) context die per definitie organisatie overstijgend is. Vervolgens hebben we de organisatiedoelen en strategie gemarkeerd en aansluitend verkend hoe vastgoed deze doelen en strategie maximaal zou kunnen ondersteunen. Daaruit zijn zowel de vastgoedvisie als de vastgoedstrategie “geboren”.* Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de Grondvisie en de vastgoedstrategie vanuit een brede scope zijn opgebouwd en dat daarin zowel de organisatie overstijgende (politieke) context als de organisatiestrategie is verdisconteerd. Voor een publieke dienst geldt immers dat de politiek-bestuurlijke component altijd leidend is en een vertaalslag moet krijgen in de koers en de strategie van deze dienst.

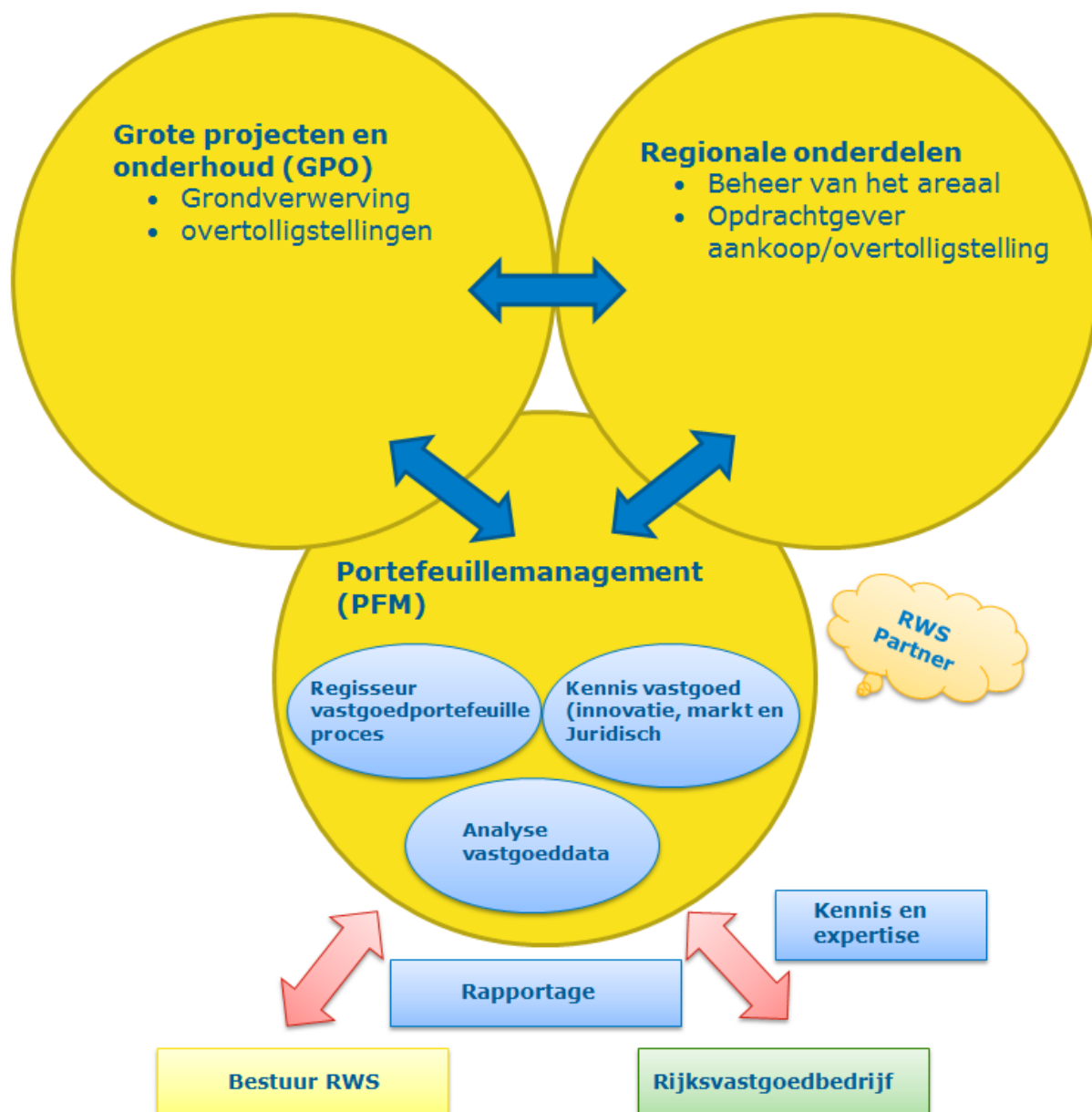
Om het beleid op vastgoedgebied te ondersteunen is het noodzakelijk om binnen Rijkswaterstaat over de nodige kennis en competenties te beschikken. Die kennis en competenties zijn nu nog in beperkte mate aanwezig. Een geïnterviewde: *“We moeten nog wel onze kennis verbreden, bijvoorbeeld als het gaat om het ontwikkelen van verdienmodellen. Voor een deel kun je die ook betrekken van het Rijksvastgoedbedrijf van BZK (RVB). Maar zonder eigen kennis kun je ook niet gericht opdrachten wegzetten dus de Basic moet op orde zijn. Dat betreft ook enige kennis over hoe de vastgoedmarkt opereert, want anders dreig je speelbal te worden van de markt”.* Om meer “commerciële” kennis op het gebied van exploitatiemogelijkheden binnen de organisatie op te bouwen heeft Rijkswaterstaat begin 2013 een speciaal impulsprogramma opgezet (RWS-Partner). Dit programma ontwikkelt expertise over alternatieve exploitatiemodellen die bruikbaar zijn voor de vastgoedportefeuille van Rijkswaterstaat. Misschien nog wel wezenlijker dan het kennisaspect vormt de cultuurcomponent. Een geïnterviewde lichtte dat als volgt toe: *“Partner is ook bedoeld om aan te jagen, te overtuigen en te stimuleren Te zorgen dat de interne drempels die in een organisatie aanwezig zijn wat sneller overgestoken worden en ook de bestaande koud water vrees wordt weggenomen Het gaat tenslotte om een nieuwe tak van sport, een soort branchevreemde activiteit. Althans zo wordt het beleefd”.*

Zowel in de Grondvisie als de vastgoedstrategie wordt geopteerd voor een toekomstbestendig organisatieonderdeel dat invulling gaat geven aan de nieuwe

vastgoedambities van RWS. Dit heeft geresulteerd in een aparte unit vastgoedportefeuillestrategie (PFM) bij RWS. Dit organisatiedeel is begin 2015 gestart en verkeert nu in een ontwikkelstadium. Daarnaast zal het Partnerprogramma tot eind in 2018 zeer nauw gaan samenwerken met deze unit om te borgen dat ontwikkelen, aanjagen en kennisopbouw parallel worden geschakeld en in samenhang vorm krijgen. Na 2018 worden de taken van Partner overgenomen door PFM en zullen deze daarin worden geïntegreerd. In de volgende paragraaf zal meer specifiek worden ingegaan op de rol en taak van PFM.

§4.7 Vastgoedportefeuillemanagement (PFM)

Met de start van de nieuwe unit PFM is er binnen Rijkswaterstaat invulling gegeven aan een toekomstbestendig organisatiemodel. Een unit die bij RWS de centrale regie voert over de vastgoedportefeuille van Rijkswaterstaat. In bijlage 4 is zichtbaar dat de PFM afdeling zich exclusief bezighoudt met vastgoed. Figuur 8 geeft een nog concreter inzicht in de positie van PFM binnen Rijkswaterstaat en geeft aan welke taken PFM voor zijn rekening neemt en van welke organisatieonderdelen input wordt verwacht.



Figuur 8: Portefeuillemanagement

Zoals eerder aangegeven heeft vastgoed raakvlakken met bijna alle hoofd- en deelprocessen van Rijkswaterstaat. PFM raakt echter vooral aan beheer en in iets mindere mate aan aanleg. Er ligt daarom in de eerste plaats een link met de Regionale Onderdelen die verantwoordelijk zijn voor het beheersproces als integraal onderdeel van assetmanagement. Daarnaast komt GPO in beeld als proceseigenaar aanleg waar verwerving /aankoop onder valt. Ook het overtolligstellingsproces (verkoop) loopt qua besluitvorming weliswaar via de Regionale Onderdelen en maar qua administratieve afhandeling via GPO. PFM heeft de overall regie over PFM, zowel inhoudelijk als procesmatig. PFM beschikt over de specifieke kennisvelden die gerelateerd zijn aan vastgoedportefeuillemanagement. Daarnaast actualiseert PFM jaarlijks de vastgoedstrategie en legt deze vast in een strategisch document (VPS). Om deze taken goed te kunnen uitvoeren is PFM afhankelijk van functionele vastgoeddata die intern (de regio's en GPO) en extern (RVB) moeten worden aangeleverd.

De manier waarop Rijkswaterstaat met behulp van PFM de vastgoedportefeuille zakelijker gaat benutten verloopt in hoofdlijnen als volgt. Relevante data wordt aangeleverd door de regio en GPO. Die geven ook aan waar verdien- kansen liggen respectievelijk welk vastgoed ontwikkelpotentie heeft. Daarbij spelen zaken als contractvorm/duur, de oorspronkelijke bestemming van het vastgoed, de concrete ligging en de eventuele toekomstige plannen een essentiële rol in de afweging. Een belangrijke voorvraag is of het vastgoed voor RWS strategisch is. Als dat zo is moet dat vastgoed in portefeuille worden gehouden. Indien niet kan overtollig worden gesteld en het vastgoed worden verkocht Deze afweging ligt primair bij de regio's, maar PFM heeft daarbij een belangrijke adviserende rol (Kick-off PFM, januari 2015). PFM gaat vervolgens voor de gronden die in portefeuille moeten gehouden en waarvan de regio's en GPO vinden dat er verdienkansen liggen in samenwerking met Partner kijken naar de exploitatiemogelijkheden. Dit gebeurt op basis van businesscases. Wanneer er een sluitende business case in beeld komt, wordt deze voorgelegd aan het RVB. Deze is verantwoordelijk voor de privaatrechtelijke (contractuele) afhandeling. Op basis hiervan ontstaat er een totaalbeeld van het exploitatieperspectief voor het komende jaar (en wellicht de jaren erna) Het RWS-bestuur wordt hierover op programmaniveau door PFM geïnformeerd. Het perspectief wordt vervolgens vertaald naar in de managementcontracten van de Regionale Onderdelen. Deze staan dan aan de lat om te "oogsten" (Kickoff PFM , januari 2015). Bijlage 6 is een schematische weergave van de relevante processen rondom PFM.

Samen met het Partnerprogramma is PFM verantwoordelijk voor het geleidelijk op een hoger niveau krijgen van de vastgoedinkomsten van RWS. Deze extra opbrengsten mogen door RWS worden gebruikt voor het verzachten van de gevolgen van de bezuinigingen die aan hem zijn of worden opgelegd. Dit is behalve in het belang van het primair proces (de gebruiker) ook in het belang van de medewerkers zelf: die kunnen ondanks de bezuinigingen deels hun taken blijven uitvoeren. Zoals een geïnterviewde het uitdrukte: *"Maar stel dat je op basis van bezuinigingen maar één keer in de twee jaar de gaten in de wegen kunt dichten die daar bijvoorbeeld door weersomstandigheden zijn ontstaan dan kun je dat met die extra inkomsten wellicht alsnog jaarlijks doen. Daarmee dien je zowel het belang van de gebruiker als van degene die het werk kan blijven doen of dat nu een Waterstater is of iemand vanuit de markt. Uiteindelijk benut je daarmee de zogenaamde Tweede Geldstroom voor je eigen primair proces. Dat proces moet altijd voorop staan"*. De behaalde extra inkomsten komen daarmee direct of indirect ten goede komen van het algemeen (publiek) belang. Wanneer we

deze lijn volgen, zou opbrengstmaximalisatie een voor de hand liggende benadering wijze zijn. In de volgende paragraaf zal dit echter worden genuanceerd. Bij een publieke organisatie zoals RWS zijn er verschillende redenen die een dergelijke benaderingswijze inperken. Meestal zal er daarom sprake zijn van optimalisatie in plaats van maximalisatie.

§4.8 Randvoorwaarden binnen een verzakelijking van het areaal

Het in de vorige paragraaf genoemde spanningsveld tussen opbrengst maximalisatie en optimalisatie heeft te maken met de positie van RWS als publieke dienst. Een publieke dienst moet altijd opereren binnen de kaders die “politiek-bestuurlijk” gekleurd zijn. RWS kan nooit opereren als een commerciële onderneming, die maximaal rendement wil halen uit zijn (vastgoed) assets. Vastgoed is binnen een (maatschappelijke) context middel en geen zelfstandig doel. RWS zal daarom nooit gronden aanhouden voor commerciële doeleinden met winst als oogmerk. Een van de geïnterviewde: *“Waarom wordt er bij Rijkswaterstaat gepraat over verzakelijking in plaats van commerciële ontwikkeling? Omdat een commerciële ontwikkeling exclusief geld gestuurd is, terwijl je bij de overheid op basis van hoge integriteitsstandaarden vooral wordt afgerekend op de vraag of met je handelen een maatschappelijk, doel hebt gediend. Je zit ook altijd in een glazen huis of onder een vergrootglas van meekijkende burgers, politici en (sociale) media”* Deze realiteit is maatgevend voor de wijze waarop RWS als publieke dienst moet opereren en geldt dus als een bepalende en tevens inperkende randvoorwaarde. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar er zijn helaas genoeg recente voorbeelden die demonsteren dat de integriteit bij het uitvoeren van een publieke taak uit het oog is verloren. Denk hierbij aan sommige woningbouwcorporaties die buiten de oevers van hun primaire taak zijn getreden, vaak gestimuleerd door “oneigenlijke” prikkels. Een van de leerpunten hieruit is dat publieke organisatie ook bij het benutten van exploitatiemodellen dicht bij hun corebusiness moeten blijven en perverse prikkels moeten mijden

Een actuele discussie binnen Rijkswaterstaat concentreert zich rond het begrip ‘strategisch vastgoed’. Hiervoor is duidelijk gemaakt dat alleen vastgoed wat nodig is voor het primaire proces als strategisch wordt beschouwd en mag worden aangehouden. Dus wanneer vastgoed daaraan niet dienstbaar is maar wel een goed ontwikkelingsperspectief biedt (hoge grondopbrengsten) moet in principe toch overtollig gesteld worden. Dit gegeven leidt soms toch tot een stevige interne dialoog. Waar leg je de grens? Wat is precies strategisch? Mag je bij twijfel toch aanhouden? En hoe verleidelijk is het om de grens wat op te rekken, wanneer “het goud gloort” aan de horizon? Ook deze discussie raakt soms aan integriteit en de uitdaging is dus om ook binnen RWS de lat op dit punt hoog te leggen en zo mogelijk in te kaderen om overmoedigheid (en politieke ruis) te voorkomen

Duidelijk moet zijn dat RWS geen ontwikkelaar is en enkel op strategisch vastgoed (onverlet de precieze omschrijving ervan) zijn opbrengsten wil verhogen. In het licht van de integriteitsdiscussie moet er daarom exclusief gekeken worden naar de exploitatiemogelijkheden op dit (strategisch) vastgoed. Daarbij ligt het wel in de rede om ingeval van toekomstige doelen kritisch om te gaan met overtollig stellen. Er moet enige ruimte zijn om in een nog niet robuuste context toch enigszins op safe te kunnen spelen en niet in een situatie te belanden dat later tegen een te hoge prijs alsnog moet worden aangekocht. Een geïnterviewde: *“Het zakelijk benutten van de vastgoedportefeuille betekent dat de exploitatiemogelijkheden gebonden zijn aan ethische grenzen. Maar je moet het ook niet helemaal dichttimmeren. Als je te weinig ruimte hebt om vroegtijdig aan te kopen dan*

word je belemmerd in je mogelijkheden en kan dat geld kosten. Daar is het maatschappelijk doel ook niet mee gediend. Maar realiseer je altijd dat je publieke dienstverlener bent met een maatschappelijke opdracht. Als je een reclamezuil langs de weg wilt zetten, krijg je gehele discussie over de borden die je plaatst. Wat zijn de uitingsvormen die wel of niet toelaatbaar zijn? Laat de wet veel ruimte, dan kan dat ethische maatschappelijke discussie oproepen, zelfs Kamervragen. Dat zijn dingen waar je rekening mee moet houden. Je moet altijd naar die publieke context kijken waarbinnen je opereert". Een voorbeeld uit de praktijk waarbij ethiek een rol heeft gespeeld betrof een aanvraag om "raamprostitutie" (caravans met gordijntjes!) te realiseren op een verzorgingsplaats. Uiteraard is deze met "rode oortjes" geweigerd, alleen moest nog wel even gezocht worden naar een passende juridische titel. Dit voorbeeld illustreert in alle "naaktheid" de kwetsbare positie van een publieke dienst, want het zou zo maar mogelijk kunnen zijn dat een bepaalde omstreden exploitatievorm vanuit financieel oogpunt heel lucratief had kunnen zijn: Een geïnterviewde: "Je moet uitgaan van wat maatschappelijk gezien, in een breder context als ethisch wordt ervaren. Dat is een hele lastige discussie en vergt maatwerk". Het antwoord op de vraag wat ethisch/maatschappelijk acceptabel is blijft arbitrair en valt vaak niet eenduidig te beantwoorden. De directeur van het Partnerprogramma voegt nog een ander punt toe. Hij is van mening dat er een grens ligt bij "kennis en risico". Wanneer Rijkswaterstaat geen kennis heeft van een exploitatiemodel moet dit model niet worden ingezet, want dat geeft ruimte aan door gebrek aan kennis ingegeven risico's ook wat de integriteit betreft. Hij verwijst hierbij naar de gang van zaken bij de woningbouwcorporaties (derivaten). Daarnaast zal RWS bij de exploitatie nooit risicodragend mogen zijn. Hij moet open staan voor het faciliteren van arrangementen met marktpartijen, maar de risico's zullen altijd bij de ondernemer of ontwikkelaar moeten blijven liggen.

Naast ethische overwegingen zijn ook beleidsprioriteiten van invloed op de exploitatiemogelijkheden van de portefeuille. Als voorbeeld de doelstellingen van het Kabinet op het gebied van duurzaamheid. In 2020 moet 16% van de het energieverbruik duurzaam worden gewonnen (Bruggen Slaan, 2012). Het ontwikkelen van duurzame energie op rijksground moeten hier in grote mate aan bijdragen. En dan wordt al gauw bij RWS uitgekomen, als een van de grootste "grondnaamhouders" van Nederland. In de woorden van een van de geïnterviewden: "Het ontwikkelen van schone energie uit het vastgoed van RWS zou je niet direct linken aan zijn primair proces als netwerkbeheerder. Maar als de politiek ons vraagt om via turbines een steentje bij te dragen aan het behalen van die doelstelling ook al is dat voor ons niet het meest interessante verdienmodel (maar bijvoorbeeld biomassa) dan moeten we toch die turbines toelaten en faciliteren".

Naast ethische en beleidsmatige overwegingen spelen ook juridische aspecten bij de exploitatie van de vastgoedportefeuille een randvoorwaardelijke rol. Bestaande wetgeving beperkt de exploitatiemogelijkheden. Dat geldt voor de private organisaties, maar zeker voor de publieke die ook nog een voorbeeldfunctie hebben. Als illustratie een voorbeeld gerelateerd aan de dienstverlening op verzorgingsplaatsen (benzinstations aan Rijkswegen gelegen): een mogelijk interessante optie kan zijn een pick-up-point gefaciliteerd door een niet bij naam genoemde "grootgrutter", waar men bestelde boodschappen kan afhalen. De wet schrijft echter voor dat er geen alcohol mag worden verkocht op of langs Rijkswegen, wat betekent dat een pick-up-point als verdienmodel minder interessant wordt, niet alleen voor de "grutter", maar ook voor RWS die daardoor mogelijk extra huuropbrengsten mist. Een geïnterviewde stelt het als volgt: "Het zou raar zijn om een pomphouder die mogelijkheid

te ontzeggen terwijl je tegelijk de verkoop van alcoholische dranken via deze mogelijkheid wel toe laat. Dit staat los van het feit wat je er zelf van vind”.

Bovenstaande laat zien dat er aan de exploitatiemogelijkheden van publieke diensten zoals RWS beperkingen zitten. Deze gelden in mindere (of andere) mate voor private organisaties. Publieke organisaties moeten dus breder afwegen en rekening houden met verschillende randvoorwaarden.

Om deze waarnemingen te kunnen staven is er ook een interview buiten Rijkswaterstaat gehouden. Dit interview (met een vastgoedprofessional van Prorail) bevestigt voorgaande bevindingen: de antwoorden op de gestelde vragen waren hiermee grotendeels in lijn. De nuanceringen hadden vooral te maken met de verschillende posities van beide organisaties: RWS zit net iets dichtter op het beleid dan Prorail, die bovendien een andere juridische status heeft de daardoor wat meer eigen speelruimte.

In het volgende hoofdstuk zal er een analyse worden gemaakt van de gedane bevindingen. Die zullen worden gespiegeld aan relevante literatuur.

5. Analyse

In dit hoofdstuk wordt de casestudie nader geanalyseerd. De bevindingen zullen onderling systematisch worden vergeleken met het theoretisch kader. Deze vergelijking levert het fundament op voor de beantwoording van de hoofd en deelvragen.

§5.1 Huidige politiek/maatschappelijke trends van invloed op vastgoed binnen Rijkswaterstaat

In hoofdstuk 2 is een uiteenzetting gegeven van de huidige politiek/maatschappelijke processen, die van belang zijn bij de inkadering van dit onderzoek. Daarbij zijn termen als vermarkting, privatisering en decentralisatie aan bod gekomen om de context te schetsen. Aan de hand van de casestudie kan worden gesteld dat de genoemde trends in meer of mindere mate van invloed zijn (geweest) op het vastgoedbeleid, ook van RWS. Met name de trend gericht van een kleiner wordende overheid heeft zijn impact niet gemist. Dit heeft geleid tot lagere budgetten en rigoureuze taakstellingen bij de overheidsdiensten, waaronder RWS. Deze feitelijkheden dagen uit tot (nog) efficiëntere organisatievormen. Een andere logisch gevolgtrekking is een oplopend spanningsveld tussen de beoogde kwaliteit en de beschikbare middelen. De bijna onvermijdbare kwaliteitsafname zal dus serieuze gevolgen hebben voor de gebruiker.

Het analyseren van de politiek/maatschappelijke situatie is nodig als referentiekader voor dit onderzoek. Deze verklaart ook de urgentie bij RWS om anders (zakelijker) om te gaan met zijn (vastgoed) assets. Het meer zakelijk benutting van deze assets kan een zogenaamde Tweede Geldstroom te op gang brengen, met als doel de gevolgen van de taakstellingen te verzachten ten voordele van de gebruiker. Vastgoed wordt door RWS gezien als een van de meest kansrijke assets. In dit onderzoek wordt eerst ingegaan op de positie en de functie van vastgoed binnen RWS.

§5.2 Vastgoed binnen Rijkswaterstaat

Vastgoed is bij RWS een essentiële factor bij de realisatie van projecten en programma's. Daarmee is vastgoed integraal onderdeel van zijn primair proces. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen vastgoed dat nodig is voor de realisatie zelf, vastgoed wat al is "belegd" met bijvoorbeeld infrastructuur en vastgoed wat in beheer is of moet worden gehouden. Het vastgoed dat nodig is voor projecten en programma's van RWS wordt via grondverwerving verkregen. Hierbij maakt RWS gebruik van het instrument onteigening. Met dit instrument kan aangekocht worden als vrijwillige aankoop niet lukt. In principe dienen alle hiervoor genoemde categorieën vastgoed van Rijkswaterstaat een strategisch doel en vallen daarom onder de term CRE (Corporate Real Estate) zoals genoemd in het theoretische kader. Voorbeelden hiervan zijn: de hoofd- en regiokantoren van RWS, de verkeerscentrales en zoutlocaties. Maar vooral functionele gronden, het zogenaamd strategisch areaal. RWS is verantwoordelijk voor een goed beheer van zijn vastgoedassets (CREM) (ook wanneer er geen inkomsten aan gekoppeld zijn) en heeft dit beheer ondergebracht bij de Regio's. Daar vormt deze activiteit weer onderdeel van assetmanagement.

Het belang van het goed managen van de vastgoedassets is in de afgelopen decennia toegenomen. Deze groeiende aandacht is logisch gezien het feit dat vastgoed na personeelskosten de grootste kostenpost vormt binnen een organisatie. Ook bij RWS is deze kostenpost aanzienlijk. Waar in eerst instantie CREM van ondergeschikt belang werd geacht, omdat het zich niet bezig hield met de 'core business' van een organisatie, is er later ook binnen RWS meer aandacht gekomen voor de rol van vastgoed voor het primaire proces. Dit

“anders denken” over vastgoed heeft een impuls gekregen door twee ontwikkelingen. Naar aanleiding van het uitgebrachte rapport van de commissie Elverding in 2008 is een versnelde aankoopproces van grond voor projecten doorgevoerd. Het verwerven van grond was vaak een vertragende factor bij projectrealisatie met negatieve financiële gevolgen. Door eerder en soms anticiperend aan te kopen kunnen deze negatieve financiële gevolgen worden verminderd. De tweede ontwikkeling heeft betrekking op de noodzaak om meer inkomsten te halen uit de vastgoedassets vanwege de geschetste bezuinigingen en taakstellingen genoemd in hoofdstuk 2 paragrafen 1,2 en 3. Deze twee ontwikkelingen zijn bepalend geweest voor het steviger op de kaart zetten van vastgoed bij RWS als strategische asset met toegevoegde waarde ook in financiële zin. Hierna wordt specifiek ingegaan op de financiële component van de vastgoedportefeuille van RWS en hoe deze component daar verder wordt “geoptimaliseerd”. Later in de analyse wordt hier nog wat dieper op ingegaan en aanvullend ingezoomd op de organisatorische vormgeving.

§5.3 Verschillen tussen publiek en privaat CRE

Wanneer er gekeken wordt naar vastgoed binnen de private en publiek sector kan geconstateerd worden dat er overeenkomsten en verschillen zijn. Zowel bij “privaat” als “publiek” is vastgoed van belang voor het primaire proces en ondersteunend aan de missie en visie van de organisatie. Bij RWS is vastgoed vooral nodig om projecten en programma’s te realiseren. Investerings in vastgoed zijn bij publieke organisaties niet direct gericht op opbrengstmaximalisatie, maar vormen vaak een “optimum” tussen “maatschappelijk en financieel”. Opbrengstoptimalisatie is daarvan in de regel het gevolg. Daarbij is vastgoed niet het enige afwegingsaspect binnen een publieke organisatie, maar speelt een rol naast andere afwegingsaspecten. Bij RWS heeft vastgoed echter wel een steeds meer gelijkwaardiger positie gekregen in dat proces, mede ingegeven door hiervoor genoemde ontwikkelingen. Toch blijft RWS een vastgoedhoudend dienst: vastgoed is middel en wordt nooit een doel op zich, zoals bij een echte vastgoeddienst (zoals RVB)

In tegenstelling tot private organisaties zijn missie en visie van een publieke organisatie sterker gefocust op de maatschappelijke component. Private organisaties sturen vooral op financieel rendement. Dit heeft consequenties voor de manier waarop er wordt omgegaan met vastgoed. Bij publiek vastgoed kan gekozen worden voor een vanuit financieel oogpunt minder aantrekkelijke optie. Een dergelijke keuze wordt in de regel ingegeven door maatschappelijke of beleidsmatige overwegingen. Een voorbeeld hiervan zijn de duurzaamheidsdoelstellingen van het Kabinet. Een private organisatie zal zijn beslissingen voornamelijk op basis van financiële argumenten nemen en daardoor andere keuzes maken. De missie en visie van Rijkswaterstaat en het daarvan afgeleide primair proces zijn vooral maatschappelijk gekleurd. Dit betekent dat er niet in de eerste plaats wordt gekeken naar de kosten en opbrengstenkant van het vastgoed, maar naar een in maatschappelijk en beleidsmatig opzicht effectieve inzet ervan. Dit kan dus ten koste van het financiële rendement. Hierbij moet echter wel een kanttekening worden geplaatst: ook bij de inzet voor maatschappelijke doelen moet dat wel zo zakelijk mogelijk gebeuren. Hier zit precies de uitdaging: zorgen voor een goede balans tussen zakelijk en maatschappelijk.

Daarnaast is de manier waarop vastgoed wordt gefinancierd binnen “publiek” en “privaat” verschillend. Binnen de private sector zijn de organisaties zelf verantwoordelijk voor de financiering van hun vastgoed. Deze moet worden verkregen uit de inkomsten van het primaire (productie) proces. Bij publieke organisaties wordt de financiering geregeld via de verleende projectsubsidies. Dit kan tot gevolg hebben er binnen de publieke sector minder wordt gekeken naar de kostenkant van vastgoed. Ook bij RWS bestaat onvoldoende inzicht

in deze kostenpost (zie §4.5). Bij private organisaties is dit nauwelijks aan de orde, omdat de kosten uit eigen middelen moeten worden betaald.

§5.4 Vastgoedstrategie en de overkoepelende organisatiestrategie

De toegenomen aandacht voor vastgoed binnen organisaties heeft zijn uitwerking op de strategisch component van vastgoed niet gemist. Het strategisch omgaan met vastgoed wordt steeds belangrijker binnen organisaties ter ondersteuning van hun doel en missie. Het is daarom van belang om de vastgoedstrategie in overeenstemming te brengen met de organisatiedoelstellingen respectievelijk organisatiestrategie. Feitelijk moet de vastgoedstrategie een afgeleide zijn van de organisatiestrategie. Dit veronderstelt zowel een goede kennis van de organisatiedoelen als van de wijze waarop via een goede “matchingslag” maximale synergie met de vastgoedstrategie kan worden bereikt. In figuur 3 in hoofdstuk 2 (‘the strategy alignment model’) wordt aangegeven waar een organisatiestrategie in de regel op gebaseerd is en welke vastgoedeigenschappen een rol kunnen spelen binnen deze strategie. In tabel op de volgende pagina (tabel 3) is hiervan een vertaalslag gemaakt naar RWS. Daarin wordt de kerntaak van RWS aangegeven aangevuld met de vastgoedaspecten die daaraan gerelateerd zijn en van invloed kunnen zijn op deze kerntaak (core business). Met als afsluitende opmerking: RWS heeft zijn organisatiedoelen opgenomen in het Ondernemingsplan 2015. De organisatiestrategie is minder eenduidig vastgelegd, maar krijgt vooral vorm door het MIRT-proces, een soort meerjaren plannings- en financieringsprogramma op nationaal niveau. Op basis hiervan bouwt RWS zijn eigen programmering op en verankert deze in de interne managementcyclus. (zie voor het organisatieplaatje paragraaf 4.2 in het vorige hoofdstuk).

Tabel 3: Invulling 'strategy alignment model' (invulling figuur 3)

Organisatie	Vastgoed
<p><u>Missie en visie</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • droge voeten • voldoende en schoon water • vlot en veilig verkeer over weg en water • betrouwbare en bruikbare informatie 	<p><u>Kwaliteit van vastgoed</u></p> <p>Diffuse en complexe portefeuille door grote en verschillende strategische doeleinde van het vastgoed. Vastgoedportefeuille bestaat uit voornamelijk gronden, gebouwen en meer verschillend in kwaliteit</p>
<p><u>Klanten en markt</u></p> <p>De gebruiker, alle burgers en bedrijven van Nederland. Inspelen op de veranderende markt- en de gebruikersvraag.</p>	<p><u>Kosten van vastgoed</u></p> <p>Beperkt inzicht in de kosten van de vastgoed portefeuille. Wel een goed inzicht in de aankoopkosten van vastgoed en de huur en verkoopopbrengsten van de vastgoedportefeuille</p>
<p><u>Producten en diensten</u></p> <p>Projecten en diensten in de vorm van infrastructuur (droog en nat), netwerkopbouw en beheer en onderhoud alles op nationaal niveau. De kwaliteit van deze producten en diensten op peil houden met een zo klein mogelijk ambtenarenapparaat.</p>	<p><u>Hoeveelheid van vastgoed</u></p> <p>Portefeuilleopbouw en verdeling: zie figuur 9 van het vorige hoofdstuk</p>
<p><u>Onderscheidende competenties</u></p> <p>Uitgebreide kennis van projectmatig en procesmatig werken. Sterk op bedrijfskundig en organisatorisch gebied. Vastgoedkennis aanwezig, maar voor portefeuillemanagement nog in ontwikkeling</p>	<p><u>Locatie van Grond</u></p> <p>Verspreid over heel Nederland. Door de grootte van de vastgoedportefeuille ontbreekt nog een volledig en betrouwbaar overzicht. Relatief veel grond beschikbaar voor medegebruik</p>
<p><u>Waarde en cultuur</u></p> <p>Eén Rijkswaterstaat voor de gebruiker. Een goede partner in de regio en op Rijksniveau. Dienstbaar aan het algemeen belang door een effectieve en efficiënte inzet van ambtelijk apparaat.</p>	<p><u>Hoe grond te krijgen</u></p> <p>Door strategisch en anticiperend aan te kopen al of niet op basis van de onteigeningstitel.</p>

Uit de bevindingen is gebleken dat RWS bij de formulering van zijn vastgoedstrategie rekening heeft gehouden met de organisatiestrategie. Tabel 3 is ingevuld aan de hand van het ondernemingsplan 2012-205 en andere beleidsdocumenten. De aspecten opgenomen in deze tabel zijn belangrijke inputgegevens geweest bij de opstelling van deze strategie. Ook de jaarlijkse vastgoedportefeuillestrategie wordt hiermee in lijn gebracht. De organisatiestrategie is daarbij een afgeleide van de politiek-bestuurlijke besluitvorming met als hoofdingrediënt het Kabinetsbeleid (Rutte I en II). De vastgoedstrategie is daaraan direct gelinkt (zie hoofdstuk 2 en tabel 3). Hierdoor is er geen sprake van een stabiele context. De

politieke dynamiek is hoog en de besluitvorming die daaruit voortvloeit, heeft directe gevolgen voor de organisatiestrategie van publieke diensten inclusief de daarvan afgeleide vastgoedstrategie. In de huidige literatuur is weinig bekend over vastgoedstrategie binnen publieke organisaties. Dit in tegenstelling tot wat er op dit punt over private organisaties is gepubliceerd. Het theoretisch kader concentreert zich daarom op de vastgoedstrategieën binnen private organisaties. In bijlage I zijn de “strategische krachten” binnen private ondernemingen weergegeven inclusief de daarbij horende vastgoedstrategieën. Deze gelden weliswaar voor private ondernemingen, maar kunnen ook (gedeeltelijk) van toepassing op publieke organisaties zoals RWS. De ‘strategic driving forces’ van RWS tonen bijvoorbeeld belangrijke overeenkomsten met ‘Natural Resource’: *A business with this driving force defines its business by attempting to provide products and services that are generated from its control and use of particular resources*. Binnen de ‘producten’ (lees projecten) die Rijkswaterstaat ontwikkelt/realiseert is vastgoed een cruciaal productiemiddel. Anders gezegd: een kritische succesfactor voor een tijdige productrealisatie. Hiermee “faciliteert” vastgoed een succesvolle uitvoering van de kerntaken van RWS. Uit de literatuur:

Facilitate managerial process and knowledge work:

- *Emphasize knowledge work setting over traditional industrial paradigm*
- *Recognize changing character, tools used in, and location of work*

Dit veronderstelt ook een zekere kennis van vastgoed bij degenen die verantwoordelijk zijn voor projectrealisatie. Daarbij moet rekening worden gehouden met het veranderend karakter van het werk en daarmee ook met een flexibele (functionele) inzet van vastgoed. De Grondvisie die RWS heeft opgesteld haakt hierop in. Er moet daarnaast beter worden ingespeeld op de zogenaamde contingentiefactoren door middel van de opbouw van specifieke (bij voorkeur centraal geborgde) kennis. Met behulp hiervan kan vastgoed strategischer en zakelijker worden ingezet en daarmee een effectieve bijdrage leveren aan de kerntaken van RWS.

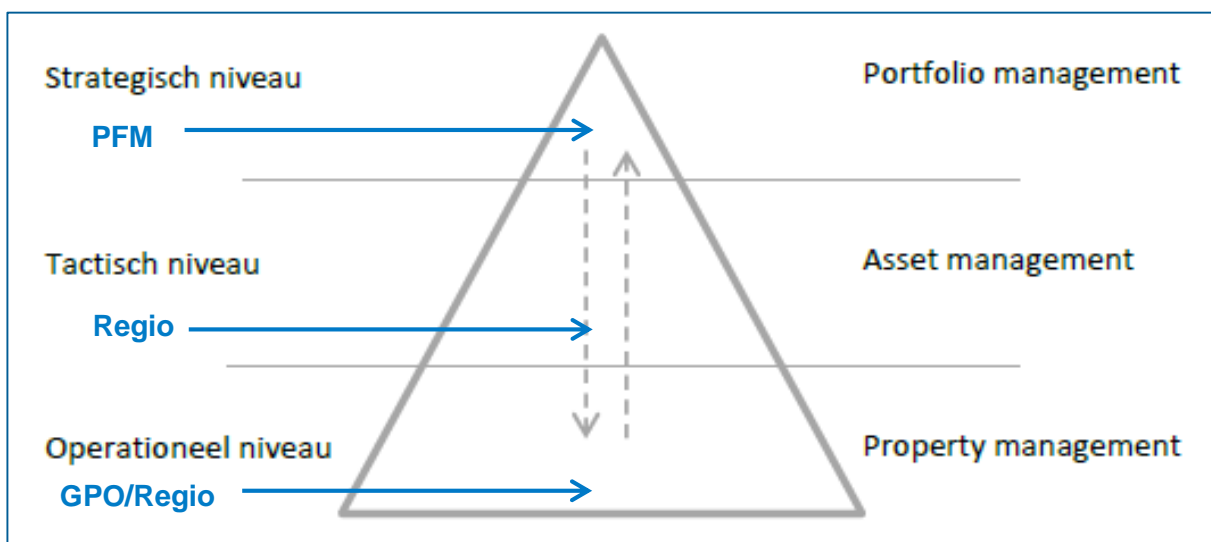
De figuren 2, 3 en 4 gerelateerd het theoretisch kader geven inzicht in de manier waarop de vastgoedstrategie wordt ontwikkeld vanuit de organisatiestrategie en hoe deze in wisselwerking tot elkaar staan. Stapsgewijs wordt aangegeven hoe tot een goed onderbouwde vastgoedstrategie wordt gekomen. Bij dit totstandkomingsproces wordt de positie van verschillende organisatieonderdelen en vastgoedprocessen geschetst. Zoals eerdere aangegeven is het lastig om bij RWS een eenduidige organisatiestrategie te benoemen. Voor een groot deel is die echter gekoppeld aan het MIRT-proces. Toch is het mogelijk gebleken om een redelijk consistente jaarlijkse vastgoedstrategie op te stellen aan de hand van de stappen uit de figuren 4 en 5. Dit demonstreert het belang van een volwassen vastgoedstrategie die aansluit bij de organisatiestrategie. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de uitwerking van de strategie op de vastgoedportefeuille.

§5.5 De vastgoedportefeuille

De in de vorige paragraaf behandelde vastgoedstrategie is leidend voor de manier waarop er gestuurd wordt op de vastgoedportefeuille van RWS. In het hoofdstuk bevindingen is inzicht gegeven in de vastgoedportefeuille van RWS. Daarbij is ingegaan op de inhoud van de portefeuille en de inkomsten die daarmee geïncasseerd worden. De inhoud van de vastgoedportefeuille bestaat in principe louter uit “CRE”. Hierbij wordt als kanttekening geplaatst dat de vastgoedportefeuille van RWS nog niet op orde is (zie ook het vorige hoofdstuk). De dataset die nodig is voor optimaal portefeuillemanagement is (nog) niet

compleet wat RWS in zekere mate belemmert bij het goed managen van de vastgoedportefeuille. Portefeuillemanagement is al heel lang het managementinstrument bij uitstek om te sturen op assets als aandelen, obligaties en ook vastgoed. De onderliggende portefeuilletheorie is er op gericht om met behulp van een mix van assets maximale opbrengsten binnen te halen, uiteraard onder beheerbare risico's. Dit is tot op zekere hoogte ook de bedoeling van RWS, met als nuancering dat "maximaal" in de regel "optimaal" wordt gelet op het maatschappelijk aspect.

De centrale rol van de portefeuillemanagement bij RWS verhoudt zich op het eerste gezicht slecht met de intrinsieke gedachten die aan CRE ten grondslag liggen, zie de paragrafen hiervoor. Binnen CRE wordt vanuit kosten geredeneerd (wat doet dit met de balans) en staan de inkomsten centraal (wordt er genoeg rendement gemaakt op de portefeuille). Bij RWS als publieke dienst staat dit rendementsdenken duidelijk niet op het eerste plan. Dit wordt in het theoretisch kader geïllustreerd aan de hand van een citaat uit IDRC (1997), waarin wordt benadrukt dat er geen rendement mag worden gemaakt op de eigen huisvesting. Het vastgoed binnen RWS neemt een soort middenpositie in en heeft ook kenmerken die CRE "gekleurd" zijn. Waar in het vorige hoofdstuk en in §4.3 is benadrukt dat met het vastgoed van RWS louter strategische doeleinden worden nagestreefd, zal in deze paragraaf in worden gegaan op de doelen van vastgoedportefeuillemanagement bij RWS. Door de taakstellingen van Rutte I en II is RWS genoodzaakt meer opbrengsten te genereren uit vastgoed. Vastgoedportefeuillemanagement is bij uitstek het instrument hiervoor. Door het introduceren van vormen van medegebruik zoals verhuur en verpachting kunnen extra opbrengsten worden gerealiseerd op het vastgoedareaal van RWS. Ook de verkoop van overtollige gronden kan hieraan bijdragen. Het RWS-bestuur ziet kansen om deze opbrengsten verder te verhogen door deze nog gericht en zakelijker te benutten. Om dat te bereiken is bij RWS is een unit vastgoedportefeuillemanagement (vanaf hier afgekort tot PFM) geïntroduceerd. Deze unit wordt onder meer verantwoordelijk voor het opstellen en actualiseren van de vastgoedportefeuillestrategie en de sturing op de vastgoedportefeuille. De sturing richt zich op drie verschillende niveaus: strategisch, tactisch en operationeel. De sturing op tactisch / operationeel niveau gebeurt onder regie van PFM en in afstemming met de andere organisatieonderdelen binnen RWS. In figuur 9 is te zien welke organisatieonderdelen hierbij in beeld komen waarbij belangrijke rollen zijn weggelegd voor assetmanagement bij de Regionale Onderdelen en de Grote Projecten Organisatie (GPO). De stuurrol op (strategisch) portfolioniveau ligt bij PFM. Voor de besluitvorming geldt dat deze volgens de bestaande hiërarchische kaders moet verlopen



Figuur9: Portefeuillemanagement niveaus (invulling figuur 6)

De informatie-uitwisseling tussen de drie managementniveaus is van vitaal belang voor effectief PFM. Binnen het theoretisch kader wordt duidelijk dat beslissingen op objectniveau vaak ad hoc genomen worden, waarbij niet in overeenstemming wordt gehandeld met de vastgoedstrategie. Ook bij RWS is dit geregeld aan de orde. Op regionaal niveau worden vaak objectgerichte beslissingen genomen op, zonder voorafgaande betrokkenheid van PFM. Wanneer regio's te veel solo gaan opereren ontstaat het risico dat strijdig wordt gehandeld met de vastgelegde vastgoedstrategie. Interactie tussen de verschillende managementlagen is dus onontbeerlijk voor een consistente aanpak. Daarom hebben “de lagen” input/output van elkaar nodig om dit te voorkomen. Besluitvorming op strategisch niveau komt zonder input uit de lagen eronder in de lucht te hangen (bijvoorbeeld niet uitvoerbaar). Omgekeerd geldt hetzelfde: zonder strategie geen eenduidige (effectieve) uitvoering. Alle lagen zijn dus tot elkaar veroordeeld en moeten in een permanente wisselwerking tot elkaar staan. Op basis van de bevindingen kan gesteld worden dat bij RWS de input voor de strategievorming voornamelijk uit de regio's en GPO moet komen waarbij op PFM-niveau de integrale strategische afweging wordt gemaakt. Om de interactie tussen de lagen te borgen is het nodig dat er een heldere en eenduidige sturingslijn komt op de portefeuilleniveau. Aanvullend moet er een effectieve communicatiestrategie zijn die de verschillende managementlagen afdekt en gelijkwaardig bedient. Om de eerder genoemde ad hoc beslissingen op objectniveau te voorkomen lijkt een zekere top down benadering gewenst. Vooral PFM heeft hierin een rol. Alle voorgenomen beslissingen op het gebied van vastgoedbeheer “passeren” deze unit. Er moet echter worden voorkomen dat dit leidt tot een “nieuwe hiërarchie” als een soort bypass van de bestaande. Het feit dat alle processen langs PFM lopen, mag dus niet betekenen dat er dat PFM “asymmetrische” relaties aangaat met bijvoorbeeld GPO en/of de regio's.

In het hoofdstuk bevindingen is uitgebreid ingegaan op de manier waarop bij RWS de sturing op vastgoed vorm krijgt. Daarom zal in dit hoofdstuk hier niet verder op worden ingegaan. De rol PFM en hoe deze vorm krijgt is na deze paragraaf helder en op hoofdlijnen toegelicht.

Meer opbrengsten realiseren door middel van professioneel PFM is zoals gezegd een logisch gevolg van de doorgevoerde bezuinigingen en taakstellingen in kader Rutte I en II. Maar het feit dat RWS een publieke organisatie is beperkt hem tegelijk in zijn mogelijkheden. In de volgende paragraaf zal worden gekeken naar de randvoorwaarden en vooral ethische aspecten die aan de orde zijn en een beperkende doorwerking hebben.

§5.6 Ethische randvoorwaarde voor exploitatie

Hiervoor zijn de overwegingen die ten grondslag liggen aan het efficiënter en effectievere benutten van de vastgoedportefeuille van RWS besproken. Ook is er inzicht gegeven in de manier waarop Rijkswaterstaat hier invulling aan geeft, onder meer door middel van het opzetten van een specifiek organisatieonderdeel PFM. In §5.3 van dit hoofdstuk is al even gereflecteerd aan de verschillen tussen “publiek” en “privaat” CRE. In de volgende paragraaf wordt er verder ingegaan op de specifieke positie van RWS als een publieke dienst in het kader van vastgoedexploitatie. Ook de eventuele verschillen tussen “publiek” en “privaat” worden hierbij aangestipt.

De doelstelling van de portefeuillemanagement is het realiseren van maximale opbrengsten onder beheersbare risico's. Bij RWS als publieke dienst ligt deze doelstelling genuanceerder. Waar private organisaties hun winst kunnen maximaliseren doordat men daar minder rekening hoeft te houden met sommige (wettelijke) beperkingen ligt dit anders bij publieke

organisaties. Private organisaties hebben doorgaans een ruimere handelingsbevoegdheid dan publieke organisaties. In het theoretisch kader en in de bevindingen is naar voren gekomen dat RWS zijn opbrengsten niet altijd kan en mag maximaliseren, maar meestal moet volstaan met optimalisatie. Optimalisatie betekent vaak 'next best' in termen van geld. Waar private organisaties enkel handelen uit eigen gewin, handelen publieke organisaties vanuit het algemeen belang. Dit heeft gevolgen voor de exploitatiemogelijkheden van de vastgoedportefeuille. Daarbij is het van belang aan te geven wat de hierboven genoemde randvoorwaarden inhouden. Deze bestaan voor een deel uit zaken met een normatief /ethische karakter. Met de lessen in het achterhoofd die getrokken kunnen worden uit diverse parlementaire enquêtes (waaronder die rond de woningbouwcorporaties) is RWS zich bewust van het feit dat vastgoedexploitatie aan hoge integriteitsstandaards moet voldoen. Dit houdt ook in dat in principe alle beslissingen die genomen worden met betrekking tot inkomsten uit deze exploitatie onder een politiek-bestuurlijk vergrootglas kunnen komen te liggen. Bij elke exploitatiemogelijkheid zal gekeken worden of deze maatschappelijk aanvaardbaar is. Voorbeelden hiervan zijn: het plaatsen van een reclamezuil aan een rijksweg, het toelaten van een nieuwe activiteit op of rond een verzorgingsplaats of het op de markt zetten van diensten met een ook voor RWS aantrekkelijke "verdienoptie. Naast ethische aspecten spelen ook financiële risico's en kennislacunes een rol. Dit houdt in dat RWS niet zal meewerken aan activiteiten die men niet kan doorgronden of te ver van zijn core business afliggen

Verder heeft RWS te maken met de in het theoretisch kader genoemde bestuurlijke en juridische randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan en die de ontwikkelmogelijkheden kunnen inkaderen. In het hoofdstuk bevindingen zijn hier voorbeelden van genoemd. Per saldo liggen er kansen en indien hiermee bewust en zorgvuldig wordt omgegaan liggen er goede mogelijkheden voor een zakelijk en perspectiefrijk vastgoedbeheer. Ruimte zoeken is daarbij net zo belangrijk als ruimte inkaderen. Het is zoeken naar een goede balans waarbij vier zaken cruciaal zijn, de zogenaamde rode draden/leerpunten uit de recente parlementaire enquêtes:

- Blijf dicht bij de eigen core business (het eigen primair proces)
- Vermijd perverse prikkels (exclusief financieel gerichte bijvoorbeeld)
- Word nooit risicodragend (laat dat aan de markt)
- Ga niet in zee met onbekende of onbegrepen producten

In het hoofdstuk bevindingen komt een duidelijk spanningsveld naar voren over de definitie van wat strategisch is. Een vraagstuk waarop nog geen eenduidig antwoord is gevonden. Dit spanningsveld heeft ook raakvlakken met CRE. De discussie hierover illustreert het een mogelijke belangentegenstelling tussen het projectbelang en de filosofie van portefeuillemanagement zoals verwoord in §5.5 van dit hoofdstuk. Het projectbelang is vaker korte termijn gericht waarbij grond eerder als niet strategisch zal worden gedefinieerd. PFM kijkt vaak breder en met een focus op de langere termijn. Vastgoed is dan eerder strategisch, zeker als hierbij de toekomstige beleidsdoelen worden betrokken. Verder is PFM gebonden aan de eerder genoemde randvoorwaarden die maximalisatie van de opbrengsten ook van strategische gronden in de weg kunnen staan. De verleiding om het stickertje "strategisch" weg te plakken en tot snelle verkoop over te gaan ligt dan op de loer.

In het volgende hoofdstuk zullen de hoofd- en deelvragen die ten grondslag liggen aan dit onderzoek op basis van voorgaande hoofdstukken worden beantwoord. In dit hoofdstuk zijn verbanden gelegd tussen de theorie in hoofdstuk twee en de constatering/bevindingen in hoofdstuk drie gedaan aan de hand van concrete casussen. Duidelijk is geworden dat

theorie en praktijk in veel gevallen met elkaar in overeenstemming zijn. Een opvallende constatering vanwege het feit dat veel van het theoretisch kader gebaseerd is op private organisaties. Er is daarbij een goed en plausibel beeld geschetst aan de hand van de casestudie Rijkswaterstaat, waarbij inzicht is gegeven in de wijze waarop er binnen vastgoedhoudende publieke organisaties wordt omgegaan met vastgoed in het algemeen en PFM in het bijzonder. Dit allemaal binnen de context van de politiek-maatschappelijke realiteit van bezuinigingen en personele taakstellingen.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de in hoofdstuk 1 gestelde hoofd- en deelvragen beantwoord. Op basis van deze beantwoording kunnen conclusies worden getrokken en aanbevelingen voor verder onderzoek worden gedaan.

§6.1 Welke politiek/maatschappelijke processen liggen ten grondslag aan het huidige beleid van Rijksoverheid op het gebied van vastgoed?

De politiek/maatschappelijke processen die ten grondslag liggen aan de wijze waarop er nu wordt omgegaan met vastgoed bij publieke organisaties zijn vooral ingegeven door de bezuinigingen/ taakstellingen uit de regeerakkoorden Rutte I en II. Deze akkoorden hebben druk gezet op deze organisaties om de interne efficiency verder te verhogen en de effectiviteit van hun opereren op een hoger plan te brengen. Directe aanleiding voor de draconische ingrepen vormt de financiële crisis van 2008 die grote gaten heeft geslagen in de Rijksbegroting. Een stringent Europees begrotingsbeleid heeft dit proces nog verder versterkt. Per saldo hebben deze maatregelen geleid tot een kleinere overheid en vooral de uitvoeringsorganisaties zoals RWS hebben hiervan de gevolgen ondervonden. Het zette ook hun productie onder druk onder het motto: meer met minder. Deze ontwikkelingen staan echter niet op zichzelf, maar zijn onderdeel van een al veel langere trend richting vergaande privatisering en het op afstand plaatsen van de publieke dienstverlening. Er ontstonden steeds meer zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en Agentschappen. Prorail en de woningbouwcorporaties zijn hier voorbeelden van. Ook de decentralisatietrend heeft haar sporen nagelaten en geleid tot overdracht van taken naar andere bestuursorganen. Al deze ontwikkelingen hebben invloed gehad op de wijze waarop vooral de rijksoverheid en de daaraan gerelateerde uitvoeringsorganisaties hun taken hebben moeten organiseren en uitvoeren. Als gevolg hiervan ontstond pressie om naar nieuwe inkomstenbronnen te zoeken en een van die bronnen vormde vastgoed. Met behulp hiervan konden extra inkomsten en besparingen worden gerealiseerd om de pijn van de bezuinigingen te verzachten. De rol van vastgoed binnen publieke organisaties is daardoor steeds belangrijker geworden. Het efficiënter en effectiever managen van de vastgoedassets kwam steeds prominenter op de "publieke agenda" te staan.

Naast de roep om een extra effectiviteits- en efficiëntieslag is dus de bewustwording vergroot voor wat betreft de meerwaarde van vastgoed en de ambitie ontstaan om deze zakelijker te benutten. Dit heeft vorm gekregen in vastgoedportefeuillemanagement als cruciaal managementinstrument.

Conclusie: er is een duidelijk direct causaal verband tussen de regeerakkoorden Rutte I en II en het daaruit voortvloeiend beleid bij publieke (vastgoed houdende) organisaties om zakelijker om te gaan met hun vastgoed. Daarbij is er meer belangstelling in en waardering gekomen voor de potentiële waarde ervan als extra inkomstenbron. Indirect is dat nog versterkt door de al langer bestaande trends gericht op privatisering, verzelfstandiging decentralisatie van overheidstaken.

§6.2 Wat is de rol van vastgoed binnen een publieke vastgoedhoudende organisatie en wat is het verschil tussen publiek en privaat vastgoed?

In dit het onderzoek is uiteengezet wat de rol is van vastgoed binnen een vastgoedhoudende publieke organisatie. Het bezit en het benutten van vastgoed is noodzakelijk om de doelstellingen en de missie van deze organisatie te kunnen waarmaken. Concretisering vindt

plaats via hun primaire processen. Dit wordt in literatuur omschreven als Corporate Real Estate (CRE). Vastgoed is daarbij een cruciale ondersteunende asset, wat inhoudt dat het professioneel managen ervan (CREM) in positieve zin bijdraagt aan het realiseren van de missie en visie van de organisatie.

Het verschil tussen publieke en private organisaties op het gebied van vastgoed (CRE) zit vooral in de financiële component. Beslissingen op het gebied van vastgoed zijn binnen private organisaties primair financieel gestuurd. Bij publieke organisaties speelt het financiële aspect niet altijd een doorslaggevende rol. Een essentiële afwegingsfactor vormt daar de maatschappelijke component. Publieke organisaties zullen dus ook “oog en oor” moeten hebben voor de maatschappelijke batenkant, die niet louter in geld valt uit te drukken.

Ook verschilt de wijze van financiering van vastgoed tussen publieke en private organisaties. Waar private organisaties zelf opdraaien voor de kosten, worden deze bij publieke organisaties gedragen door subsidies. Dit heeft uiteraard gevolgen voor de manier waarop er naar de kosten en baten wordt gekeken. Veelal ligt de nadruk bij publieke organisaties op de opbrengstenkant. Naast verschillen zijn er (zo blijkt uit de bevindingen en analyse van dit onderzoek) ook veel overeenkomsten tussen private en publieke organisaties op het gebied van vastgoed.

Conclusie: het vastgoed binnen vastgoedhoudende publieke organisaties dient zijn primaire proces en draagt daardoor bij aan het realiseren van de missie en de visie van deze organisaties. Er bestaan daarnaast zowel verschillen als overeenkomsten tussen privaat en publiek vastgoed. Verschilpunten zijn vooral van financiële aard en raken aan de maatschappelijke component die de publieke diensten bij hun afweging moeten betrekken.

§6.3 Hoe verhoudt de vastgoedstrategie zich met de overkoepelende organisatiestrategie bij een publieke organisatie?

De vastgoedstrategie moet in overeenstemming zijn met de overkoepelende organisatiestrategie. Dit betekent dat er bij het opstellen van de vastgoedstrategie rekening moet worden gehouden met de doelstellingen van de organisatie. Essentieel hierbij is dat er gekeken wordt naar de wijze waarop vastgoed ingezet moet worden om hieraan ondersteunend te kunnen zijn. In samenhang met de eerste deelvraag kan worden geconcludeerd dat de overkoepelende organisatiestrategie bij publieke organisaties een afgeleide is van de politieke context. Deze verandert uiteraard regelmatig, minimaal 1 keer in de 4 jaar. Naast deze politieke context spelen ook economische en maatschappelijke processen een rol. Ook deze beïnvloeden de organisatiestrategie van een publieke organisatie. Door middel van het ‘strategy alignment model’ kan inzicht worden verkregen in de wisselwerking tussen organisatiestrategie en vastgoed. Dit model heeft aangetoond dat er bij een bepaalde organisatiestrategie ook een passende vastgoedstrategie in beeld komt. Dit model is ook bruikbaar voor publieke organisaties. Publieke organisaties zullen wel kennis moeten opbouwen om flexibel met hun vastgoed te kunnen anticiperen op een veranderende context. Als hulpmiddel is er in de bijlage II (Weatherhead, 1999) een schema opgenomen wat hierbij als een stappenplan kan dienen. In dit stappenplan wordt op een systematisch wijze een analyse gemaakt van de wijze waarop de organisatiestrategie in een passende vastgoedstrategie kan worden omgezet.

Conclusie: de vastgoedstrategie is bij publieke organisaties net als bij private organisaties een direct afgeleide van de organisatiestrategie. Om het vastgoed ondersteunend te laten zijn aan het primaire proces (via de kracht van visie naar realisatie van de beoogde doelen)

is een juiste 'alignment' tussen organisatiestrategie en vastgoedstrategie onontbeerlijk. Verschillende tools zijn beschikbaar om er voor te zorgen dat de vastgoedstrategie volledig in overeenstemming is en blijft met de organisatiestrategie. Bij publieke organisaties zal vastgoed adequaat moeten inspelen op de dynamiek van de veranderende omgeving. Dit vraagt behalve kennis ook instrumenten die daarbij helpen.

§6.4 Op welke manier wordt portefeuillemanagement ingezet binnen publiek organisaties?

In de vorige drie deelvragen is ingegaan op de rol van vastgoed binnen een publieke organisatie en hoe daar invulling aan wordt gegeven via een passende vastgoedstrategie. Om de vastgoedstrategie te implementeren wordt er gebruik gemaakt van het instrument portefeuillemanagement (PFM). Door middel van PFM wordt het vastgoed beheerd en daarmee invulling gegeven aan de geformuleerde strategie. Hier wordt een potentieel spanningsveld zichtbaar tussen het intrinsieke doel van het vastgoed van een publieke organisatie (wat RWS betreft het tijdig realiseren van een project) en de doelstellingen van portefeuillemanagement (het genereren liefst maximaliseren van inkomsten onder beheersbare risico's). Het projectbelang is vaak korte termijn gericht terwijl PFM veelal inzoomt op de langere termijneffecten, vooral in geld uitgedrukt. Een fundamentele tegenstelling tussen de CRE theorie en de PFM-benaderingswijze wordt hierdoor zichtbaar. Beide theorieën moeten bij een publieke organisatie met elkaar worden verenigd. Uiteindelijk moeten er immers ook extra opbrengsten worden gegenereerd, zonder dat het primaire proces hiervan schade ondervindt. Dit vergt een vorm van centrale sturing onder regie van PFM, waarin een balans moet worden gevonden tussen beide zo op het eerste oog tegengestelde belangen. Via PFM wordt de verbinding geborgd tussen de strategische en de tactische /operationele sturniveaus (de zogenaamde lagen). Een en ander noodzaakt ook tot een goede en effectieve communicatie en informatie-uitwisseling tussen alle betrokken niveaus. Een cruciale randvoorwaarde voor effectief PFM is daarnaast de aanwezigheid van een betrouwbaar en actueel databestand waarin de specifieke kenmerken van de vastgoedportefeuille zijn opgenomen.

Conclusie: er heerst een zekere spanning tussen de doelstellingen van vastgoed binnen publieke organisaties. Aan de ene kant staat CRE (de ondersteuning van het vastgoed aan het primaire proces), aan de andere kant PFM (met een financiële doelstelling gericht op extra inkomsten). Om dit spanningsveld te ondervangen is een vorm van centrale sturing nodig om de verschillende sturingsniveaus (strategisch, tactisch en operationeel niveau) effectief met elkaar te verbinden. Uitwisseling van informatie en goede communicatie tussen de verschillende niveaus is hierbij onontbeerlijk evenals de beschikbaarheid van functionele vastgoeddata.

§6.5 Welke beperkende factoren in relatie tot PFM en het verhogen van de opbrengsten uit vastgoedassets komen in beeld bij vastgoedhoudende publiek organisaties?

Om deze vraag te beantwoorden is het belangrijk om in te gaan op de vastgoedportefeuille van publieke organisaties. Zoals in de vorige deelvragen is vermeld bestaat deze in principe alleen uit strategische gronden. Daarbij is helder geworden dat er nog geen eenduidige interpretatie is van wat 'strategisch' is. Maar gronden die overtuigend niet ondersteunend zijn aan het primaire proces zullen overtollig worden gesteld en verkocht. Dit betekent dat

gronden niet specifiek mogen worden aangehouden om te ontwikkelen of te exploiteren. De 'core-business' van een publieke vastgoedhoudende organisatie dient centraal te blijven staan. Dus ook bij verdienen moet er dicht bij de core business worden gebleven. Hiermee kunnen problemen als bijvoorbeeld bij de woningcorporaties worden voorkomen. Ook het integriteitsaspect vormt een belangrijke randconditie. De opbrengsten van de vastgoedportefeuille kunnen worden vergroot door alternatieve exploitatiemodellen te benutten. Deze exploitatie is echter gebonden aan een aantal beperkende voorwaarden die min of meer typerend zijn voor vastgoedhoudende publieke organisaties. Zo mogen deze modellen voor de publieke organisaties niet risicodragend zijn. En zodra ze te complex worden en niet meer te doorgronden moet er evenmin aan worden begonnen. Ze overstijgen dan als het ware het vereiste kennisniveau. Ook speelt constant de vraag of beslissingen te verantwoorden zijn richting burger en politiek. Naast deze normatieve/ethische aspecten kunnen er ook bestuurlijke beperkingen aan de orde zijn. Beslissingen op andere bestuursniveaus genomen kunnen van invloed zijn op de exploitatiemogelijkheden. Ook juridische/wettelijke aspecten kaderen deze mogelijkheden in. Tenslotte: recente leerervaringen (de rode draden uit de gehouden interviews) geven aan hoe het begrip integriteit in politiek-maatschappelijke zin wordt opgevat (zie voorgaande paragraaf 5.6)

Conclusie: de opbrengsten van vastgoed bij vastgoedhoudende publieke organisaties zijn exclusief gekoppeld aan strategische gronden die vanwege het primair proces moeten worden aangehouden. Aanhouden om te ontwikkelen en te exploiteren is dus niet aan de orde. Wel is er ruimte om aan te houden in geval van twijfel over de inzet voor toekomstige doelen. Bij twijfel niet oversteken (aanhouden tenzij). Om de opbrengsten te verhogen worden alternatieve exploitatiemodellen toegepast. Deze worden ingekaderd door ethisch/normatieve, bestuurlijke en juridische aspecten. Daarnaast valt in meer algemene zin uit recente enquêtes af te leiden dat de modellen aan de volgende voorwaarden moeten voldoen: zij mogen niet risicodragend zijn voor de publieke organisaties, de eigen kennis niet te boven gaan en niet gekoppeld zijn aan perverse prikkels.

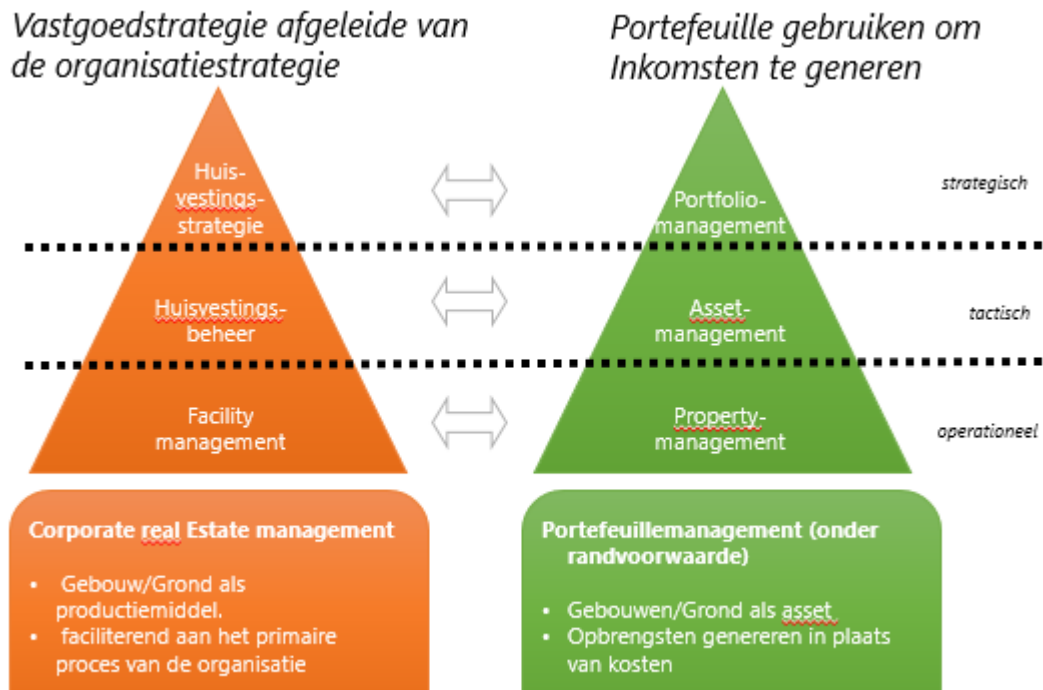
Op basis van de hierboven beantwoorde deelvragen ondersteunend aan de hoofdvraag kan nu de hoofdvraag zelf worden beantwoord.

§6.6 “Hoe ziet de vastgoedportefeuille van een vastgoedhoudende publieke organisatie eruit en op welke manier kan zij deze optimaal aanwenden om de bezuinigingen in het huidige politieke landschap te mitigeren?”

In de deelvragen hierboven is uitgebreid ingegaan op de politieke context, de gevolgen daarvan en wat deze voor impact hebben gehad op de “waardering” van de vastgoedasset. Ook is de rol van vastgoed binnen de vastgoedhoudende publieke organisaties uiteengezet en aanvullend de functie van vastgoed voor het primair proces belicht. Daarna is ingegaan op de wijze waarop vastgoed kan worden benut om de effecten van de bezuinigingen te verzachten. Dit leidt soms tot spanningsvelden bij de vastgoedhoudende publieke organisaties. Voorbeelden hiervan zijn:

1. Interne discussies over wat strategisch is
2. Hoe ver kan worden gegaan met de exploitatie, waarbij onenigheid bestaat ontstaat over waar de grenzen liggen

Om invulling te geven aan de bezuinigingen zal het vastgoed dat regulier gezien alleen wordt gebruikt voor het primaire proces tevens worden ingezet om extra inkomsten te genereren. Daarbij zijn twee fundamentele vastgoedkundige theorieën te onderscheiden, namelijk CRE (Corporate Real Estate) en de portefeuilletheorie. Beide verschillen op onderdelen van doel en zullen dus tegen de achtergrond van de opgave in harmonie met elkaar moeten worden gebracht. In het figuur hieronder worden de twee theorieën naast elkaar neergezet. Om het doel van Rijkswaterstaat te realiseren (opbrengsten verhogen) zullen beide pilaren geïntegreerd moeten worden via beleid.



Figuur 10: Integratie van theorieën (Feijt en Bosma, 2015)

Dit kan worden bereikt door bij het opstellen vastgoedstrategie hiermee rekening te houden en daarin de richting te bepalen waar men met het vastgoed naar toe wil. In de strategie en het daaruit voortvloeiende PFM moeten de condities (randvoorwaarden) worden vastgesteld waarbinnen de vastgoedexploitatie kan plaatsvinden. Deze condities worden bepaald door juridische, bestuurlijke maar vooral ethische aspecten. Sturing op de vastgoedportefeuille dient centraal te worden belegd om een consistente en uniforme aanpak organisatie breed zeker te stellen. In aanvulling hierop is het cruciaal dat de interne informatie-uitwisseling en communicatie tussen de drie management lagen goed geborgd wordt. Dit vergt een professioneel vastgoeddatasysteem waarin actuele en betrouwbare gegevens zijn opgenomen. Zonder een goed datafundament geen "rendement". Op basis van deze set aan uitgangspunten en randvoorwaarden wordt het mogelijk om de vastgoedportefeuille zo optimaal mogelijk in te zetten en extra inkomsten te genereren. Met deze extra's kan PFM bijdragen aan het op peil houden van de dienstverlening richting gebruiker. Voor de praktische invulling is wel meer specifieke kennis nodig binnen de publieke organisaties, ook bij RWS. Kennis naast aanvullende vaardigheden en competenties. En uiteraard een cultuuromslag, want er zal binnen de totale organisatie qua houding en gedrag rond vastgoed het nodige moeten veranderen. Daarom moet intern worden geïnvesteerd in gerichte opleidingen en trainingen. Externe inhuur kan een optie zijn, maar geeft geen perspectief op het vasthouden van de structureel benodigde expertise.

Conclusie: Het is mogelijk om vastgoed bij vastgoedhoudende publieke organisaties in te zetten voor het genereren van extra inkomsten om de effecten van de bezuinigingen te verzachten. Dit betekent dat CRE en portefeuillemanagement met elkaar geïntegreerd moet worden. Belangrijk daarbij is dat goed wordt afgewogen hoe hier richting aan kan worden gegeven onder meer door middel van een uitgekende vastgoedstrategie. Deze strategie moet tegelijk ondersteunend zijn aan het primaire proces. Van belang is verder dat de randvoorwaarden helder zijn en dat het vereiste kennisniveau, de data en de daaraan gekoppelde systemen op professioneel niveau worden gebracht. En heel cruciaal: de vastgoedstrategie moet dienstbaar zijn aan en aansluiten bij de organisatiestrategie.

§6.7 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Tijdens het onderzoeksproces, zijn een aantal zaken geconstateerd die bewust niet zijn uitgediept, om niet te ver af te dwalen van de doelstellingen van het onderzoek. Deze benadering heeft wel tot een aantal vragen geleid en aanbevelingen opgeleverd voor verder onderzoek. Deze zijn:

- Om het “rendement” van vastgoed bij vastgoedhoudende publieke organisaties goed te kunnen beoordelen zou ook de kostenkant inzichtelijk moeten worden gemaakt. Er bestaat op dit moment wel inzicht in de potentiële opbrengsten, maar niet in de kosten. Wegen de extra kosten die gemaakt moeten worden om de portefeuille te optimaliseren op tegen de opbrengsten? Wanneer deze vraag negatief wordt beantwoord leidt optimalisatie tot verlies in plaats van extra opbrengsten.
- Uit het onderzoek is duidelijk naar voren gekomen, dat er nog onvoldoende helderheid of beter gezegd eenduidigheid bestaat over het begrip strategisch in relatie tot het primair proces. Wanneer zijn gronden als zodanig te benoemen en moeten ze worden aangehouden? De tijd ontbrak om dit verder uit te diepen, maar de vraag is wel relevant gelet op de waargenomen interne spanningsvelden die rondom dit punt spelen.
- In aanvulling op dit onderzoek zou een vergelijkbaar onderzoek bij een andere vastgoedhoudende publieke dienst kunnen worden uitgevoerd. Dit om de uitkomsten van dit onderzoek te toetsen en daardoor representatiever te maken. Mogelijke opties zijn: Staatsbosbeheer of ProRail. Maar ook een op onderdelen aangepast onderzoek bij een andere bestuurslaag (provincie of gemeente) zou kunnen bijdragen aan verdieping en verbreding.

Reflectie

Door middel van dit onderzoek in de vorm van een casestudie is getracht een objectief beeld te schetsen van de aspecten die een rol spelen bij het optimaliseren van de vastgoedportefeuille binnen vastgoedhoudende publieke organisaties. Deze studie heeft invulling gekregen mede aan de hand van interviews en een focusgroep. Het feit dat maar twee vastgoedhoudende publieke diensten bij dit onderzoek betrokken zijn geweest, beperkt tot op zekere hoogte de representativiteit ervan. De focus lag bijna exclusief op RWS met een kleine zijspoor naar ProRail. Meerdere organisaties meenemen in dit onderzoek was helaas niet mogelijk gelet op het tijdpad en de beschikbare tijd. Een bredere verificatie van de resultaten en bevindingen had het onderzoek mogelijk sterker gemaakt. Er kan verder geconcludeerd worden dat saturatie in het onderzoek niet is bereikt. Daarnaast moet het onderzoek worden gezien als een momentopname. Dit beperkt mogelijk de houdbaarheid

ervan. Het is een weergave van de algemene opinie over een onderwerp in een bepaalde fase. De studie vormt daardoor een startpunt dat uitdaagt tot een verdere verdieping en verbreding. Een belangrijke kanttekening die moet worden geplaatst is dus, dat na verloop van tijd de opinies voor wat betreft de conclusies uit dit onderzoek kunnen veranderen.

Het kwalitatieve karakter van het onderzoek heeft voor in-depth kennis gezorgd met betrekking tot de casestudie. Deze is gebaseerd op beleidsdocumenten, interviews en een focusgroep. In aanvulling op dit onderzoek zouden er nog kwantitatieve methoden kunnen worden toegepast met als doel om generieke uitspraken beter te kunnen onderbouwen. Dit zou in de vorm van benchmark kunnen worden opgepakt. Op deze wijze is het mogelijk om een veel grotere doelgroep te bereiken en de resultaten onderling te vergelijken, wat de betrouwbaarheid van de uitkomsten /bevindingen ten goede komt.

Literatuur

Acoba & Foster (2003), *Aligning corporate real estate with evolving corporate missions: Process based management models*. Journal of Corporate Real Estate, Vol. 5 (2) pp. 143 - 164

Althea, 2013. *Verkenning nieuwe verdienmogelijkheden voor nationaal park de Grootte Peel/Peelvenen*.

BCG (2013), *Groei dat doen we met z'n alle*. Serie NL2030 naar een nieuw Nederlands verdienmodel.

Bon, (1992) *Corporate Real Estate Management, Facilities*, Vol. 10 (12) pp.13 - 17

Chavannes (2009), *Niemand Regeert*. Nieuw Amsterdam, Amsterdam.

Dewulf, Den Heijer, De Puy & Van der Schaaf (1999), *Managen van vastgoed binnen een publieke organisatie*. Delft University Press

Dewulf, Krumm, & de Jonge (2000). *Successful corporate real estate strategies*. Weka Uitgeverij BV

Eskinasi, M. (2008). *Corporaties en vastgoedsturing*. Almere: Nestas.

Geltner & Miller (2006), *Commercial Real Estate Analysis & Investments*. Cengage Learning, Inc

Ghemawat & Pankaj (2002), "*Competition and Business Strategy in Historical Perspective*". Business History Review (Harvard Business Review)

Haas, de (2012), *Vier decentralisaties en maatschappelijk vastgoed*. Bouwstenen voor sociaal.

Hayes & Nunnington (2010), *Corporate Real Estate asset management*. Routledge.

Heyward, C (2011). *Approaches to aligning corporate real estate and organisational strategy*. European Real Estate Society (ERES) Conference, European Real Estate Society, Endhoven, The Netherlands

Jacobs D, 2005. *Strategie: Leve de diversiteit*. Pearson prentice hall, Amsterdam

Jones K & White A, 2008. "*RICS Public sector asset management guidelines: A guide to best practice*". London RICS.

Jeurissen & Musschenga (2003) *Integriteit in bedrijf, organisatie en openbaar bestuur*. Management en Ethiek, Koninklijke van Gorcum.

Jilal, Heywood & Christopher (2014), *Defining a corporate real estate management's (CREM) Brand*. Journal of Corporate Real Estate, Vol. 16 (1) pp. 60 - 76

McDonagh & Nichols (2009), *Business strategy and property strategy – how strong is the linkage?* Journal of Corporate Real Estate, Vol. 11 (4) pp.213 - 228

Jones & White (2008), *RICS Public sector asset management guidelines: A guide to best practice*. London: RICS

Kuiper (2014), *Terugkeer van het algemeen belang*. Van Genneep 1^e druk, Amsterdam.

Mansfield, (2009), *The valuation of sustainable freehold property: a CRE perspective*. Journal of Corporate Real Estate, Vol. 11 (2) pp. 91 - 105

Middendorp, M. (2010). *Portefeuillestrategie woningcorporaties: sturen op wonen, vastgoed en financiële ruimte*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Nourse H, 1999. *Managerial Real Estate: Corporate Real Estate Asset Management*. Prentice Hall

Nag, R, Hambrick, D. C.; Chen, M.-J, 2007. "What is strategic management, really? Inductive derivation of a consensus definition of the field". Strategic Management Journal 28 (9) pp. 935 – 955.

O'Mara, (1999), *Strategy and place: managing corporate real estate and facilities for competitive advantage*, The Free Press, New York.

OGC, 2011. *Management of portfolio's*. Office of Government Commerce.

Os, van (2007), *Mensen, stenen, geld. Het beleidsproces bij woningcorporaties*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.

Osgood Jr, (2004,, *Translating organisational strategy into real estate action: The strategy alignment model*. Journal of Corporate Real Estate, Vol. 6 (2) pp. 106 - 117

Roo, de (2004), *Methodologie van Planning*. Coutinho, Bussem (2e druk).

Scheffer, Singer & Van Meerwijk, (2006), *Enhancing the contribution of corporate real estate to corporate strategy*, Journal of Corporate Real Estate, Vol. 8 (4) pp.188 - 197

Swagemakers (2012), *Integraal sturen bij corporaties*. Msc Technische Universiteit Eindhoven.

Veer, van der Schalk & Gilsing (2009), *Decentralisatie: maatwerk of uniformiteit?* Tijdschrift voor de Vrije Universiteit.

Vliet, van (2014), *Groeien zonder ruimte*. Weusthuis en Partners.

Veuger (2014), *Barometer Maatschappelijk Vastgoed*. Koninklijke Van Gorcum, Assen

Verlet & Devos (2010), *Efficiëntie en effectiviteit als twee maten en gewichten in de publieke schaal: een inleidende beschouwing*. SVR-studies vol. 2, p5-25

Vrij vertaald: IDCR Europe (1997), London

Weatherhead (1999), *Real Estate in Corporate Strategy*. Palgrave Macmillan.

Overig

H. Brouwer (2012), College reeks vastgoedkunde, Rijksuniversiteit Groningen.

M. Feit & K. Bosma (2015). *Strategische visie op kantorenmarkt*. College in MRE programma. ASRE Amsterdam.

Nederlandse Burgerlijk Wetboek (2014). boek 3, art. 3, lid 1

Websites

Kleyngeld & Geuzendam, 2014. 'De publieke controller is nog te afwachtend'
<http://financieel-management.nl/artikel/herrie-geuzendam-bmc-over-public-control-anno-2014-de-publieke-controller-is-nog-te-afwachtend>, (bezoekt op 15-12-2014)

Stegeman, 2014. *Het einde van de crisis: we zijn er bijna*. Rabobank
<https://economie.rabobank.com/publicaties/2014/juli/het-einde-van-de-crisis-we-zijn-er-bijna/>,
(bezoekt op 15-12-2014)

Koefnoen (2014). Aflevering 27
https://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=eVoWlffQiyQ (bezoekt op 27-11-2014)

Banken.nl (2014)
<http://www.banken.nl/bibliotheek/bankencrisis> (bezoekt op 02-12-2014)

Z24.nl (2014)
<http://www.z24.nl/ondernemen/aantal-faillissementen-loopt-terug-maar-nog-steeds-veel-hoger-dan-voor-de-crisis-487389> (bezoekt op 17-11-2014)

Beleidsdocumenten

Rutte (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, regeerakkoord VVD-CDA

Rutte (2012), *Bruggen slaan*, regeerakkoord VVD-PVDA

Balkenende (2006), *Samen werken, samen leven*, regeerakkoord CDA-PVDA-ChristenUnie

Willem Alexander, (2013) Troonrede

Van Aalst (2014), Tijdelijk anders benutten

Rijksvastgoedportefeuillestrategie (2013)

Schultz van Haegen & Mansveld (2013), *Invulling bezuinigingen infrafonds*. Ministerie I&M

Verander opgave vastgoed (2014), Strategisch afwegingskader vastgoed

Verander opgave vastgoed (2014), Vastgoedportefeuillestrategie (2014/2015)

RVB (2013), Aanpak transformatie Rijksvastgoed

Verander opgave vastgoed (2014), Grond voor versnelling en vernieuwing

RWS (2012), Ondernemingsplan

Verander opgave vastgoed (2014), Nota bestuur vastgoed organisatie.

Parlementaire Enquêtecommissie van Vliet (2014) Ver van Huis

Commissie Elverding (2008), Sneller en Beter.

Portefeuillemanagement (2014), Areaal op orde

RWS handreiking MIRT, 2010

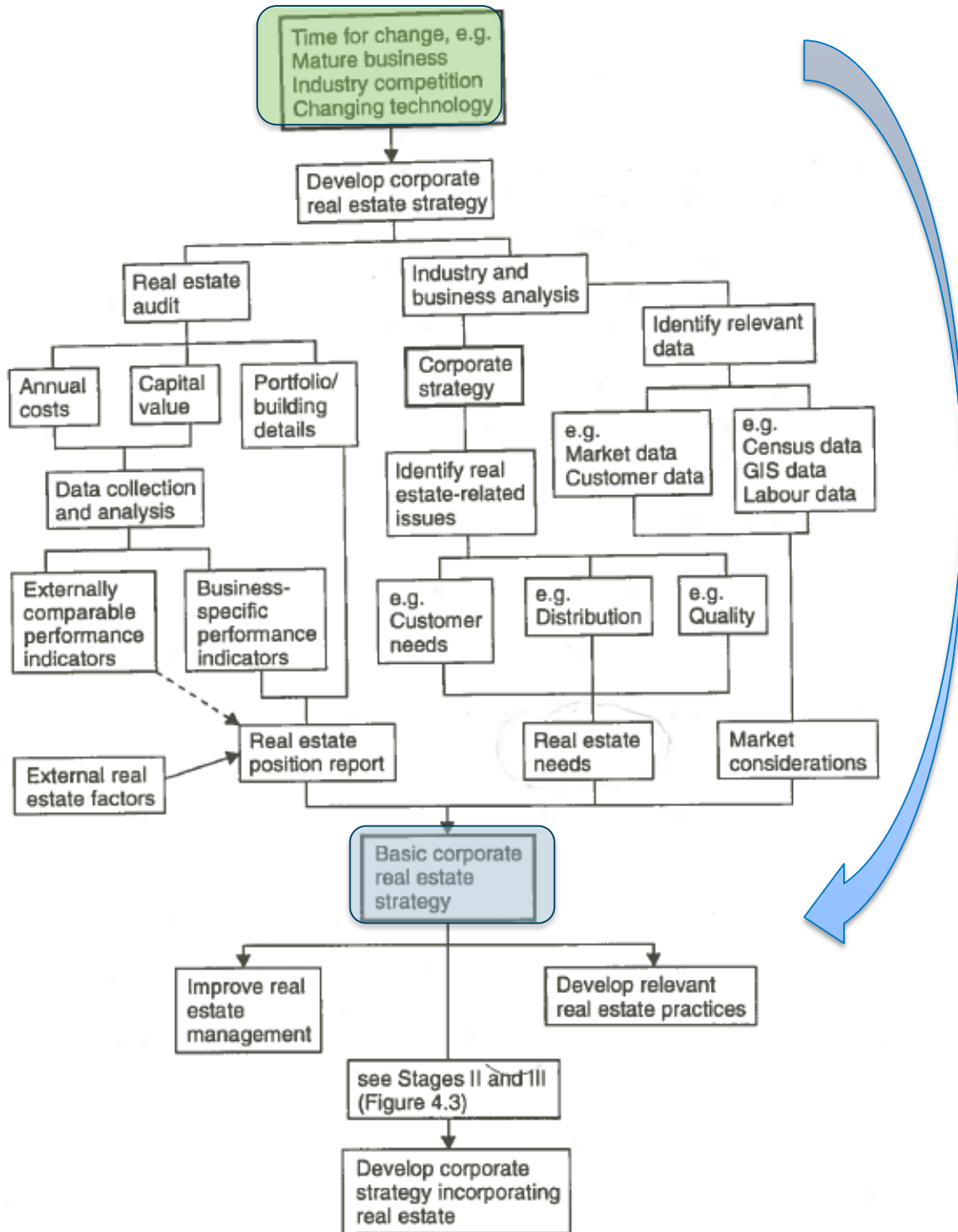
Bijlages

Bijlage I Strategic driving forces & Alternative real estate strategies (Wheaterhead, 1999)

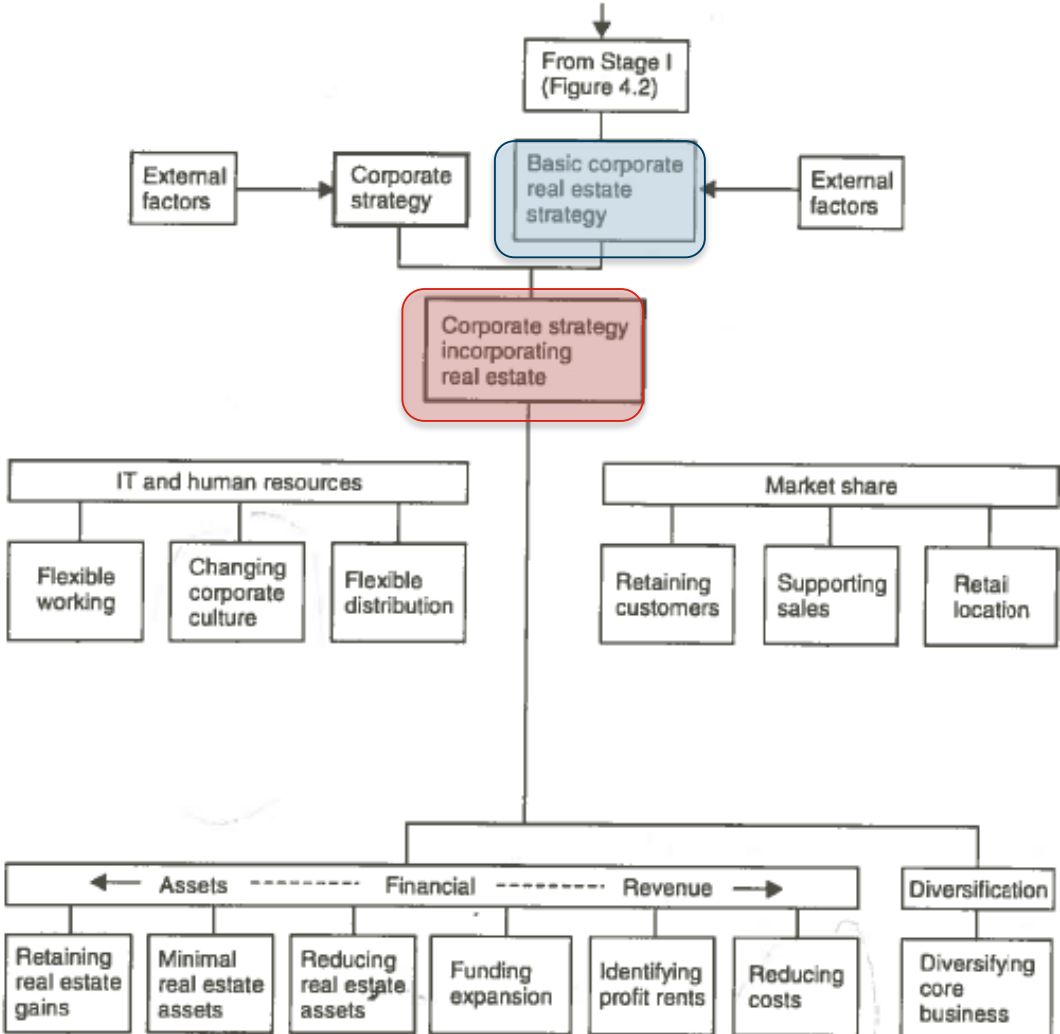
Strategic <i>Driving forces</i>	Alternative Real Estate Strategies
<p>(1) Products offered</p> <p>A business with this driving force defines the business by its products and products similar to existing ones</p> <p>(2) Market needs</p> <p>A business with this driving force defines the business by attempting to serve the particular needs of a particular segment of a market</p> <p>(3) Technology</p> <p>A business with this driving force defines the business by attempting to provide products, services, and markets derived from its technological expertise</p> <p>(4) Production capability</p> <p>A business with this driving force defines the business by attempting to provide products and services that can be produced using its production capabilities</p> <p>(5) Method of sale</p> <p>A business with this driving force will define the business by attempting to provide products and services that can be sold by the company's way of convincing customers to buy</p> <p>(6) Method of distribution</p> <p>A business with this driving force defines the business by attempting to provide products and services that can be sold by its distribution system</p> <p>(7) Natural resource</p> <p>A business with this driving force defines its business by attempting to provide products and services that are generated from its control and use of particular resources</p> <p>(8) Size/growth</p> <p>A business with this driving force defines its business by attempting to provide products and services that meet new size or growth objectives</p> <p>(9) Return/profit</p> <p>A business with this driving force defines its business by attempting to provide products and services that will meet its targeted return or profit measures</p>	<p>1. Occupancy cost minimization</p> <ul style="list-style-type: none"> - Explicit lowest-cost provider strategy - Signal to critical constituencies of cost-consciousness <p>2. Flexibility</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accommodate changing organizational space requirements - Manage variability/risk associated with dramatic escalation/compression space needs - Favor facilities that can readily be adapted to multiple uses by corporation and others <p>3. Promote Human Resource objectives</p> <ul style="list-style-type: none"> - Provide efficient environment to enhance productivity - Recognize that environments are important elements of job satisfaction and therefore compensation - Seek locations convenient to employees with preferred amenities <p>4. Promote marketing message</p> <ul style="list-style-type: none"> - Symbolic statement of substance or some other value - Form of physical institutional advertising - Control environment of interaction with company's product/service offering <p>5. Promote sales and selling process</p> <ul style="list-style-type: none"> - High traffic location to attract customers - Attractive environment to support/enhance sale <p>6. Facilitate and control production, operations, service delivery</p> <ul style="list-style-type: none"> - Seek/design facilities that facilitate making company products/delivering company services - Favor locations and arrangements that are convenient to customers - Select locations and layouts that are convenient to suppliers <p>7. Facilitate managerial process and knowledge work</p> <ul style="list-style-type: none"> - Emphasize knowledge work setting over traditional industrial paradigm - Recognize changing character, tools used in, and location of work <p>8. Capture the real estate value creation of business</p> <ul style="list-style-type: none"> - Real estate impacts resulting from demand created by customers - Real estate impacts resulting from demand created by employees - Real estate impacts resulting from demand created by suppliers

Bijlage II

Developing corporate strategy incorporating real estate - stage 1 (Wheatherhead, 1999)

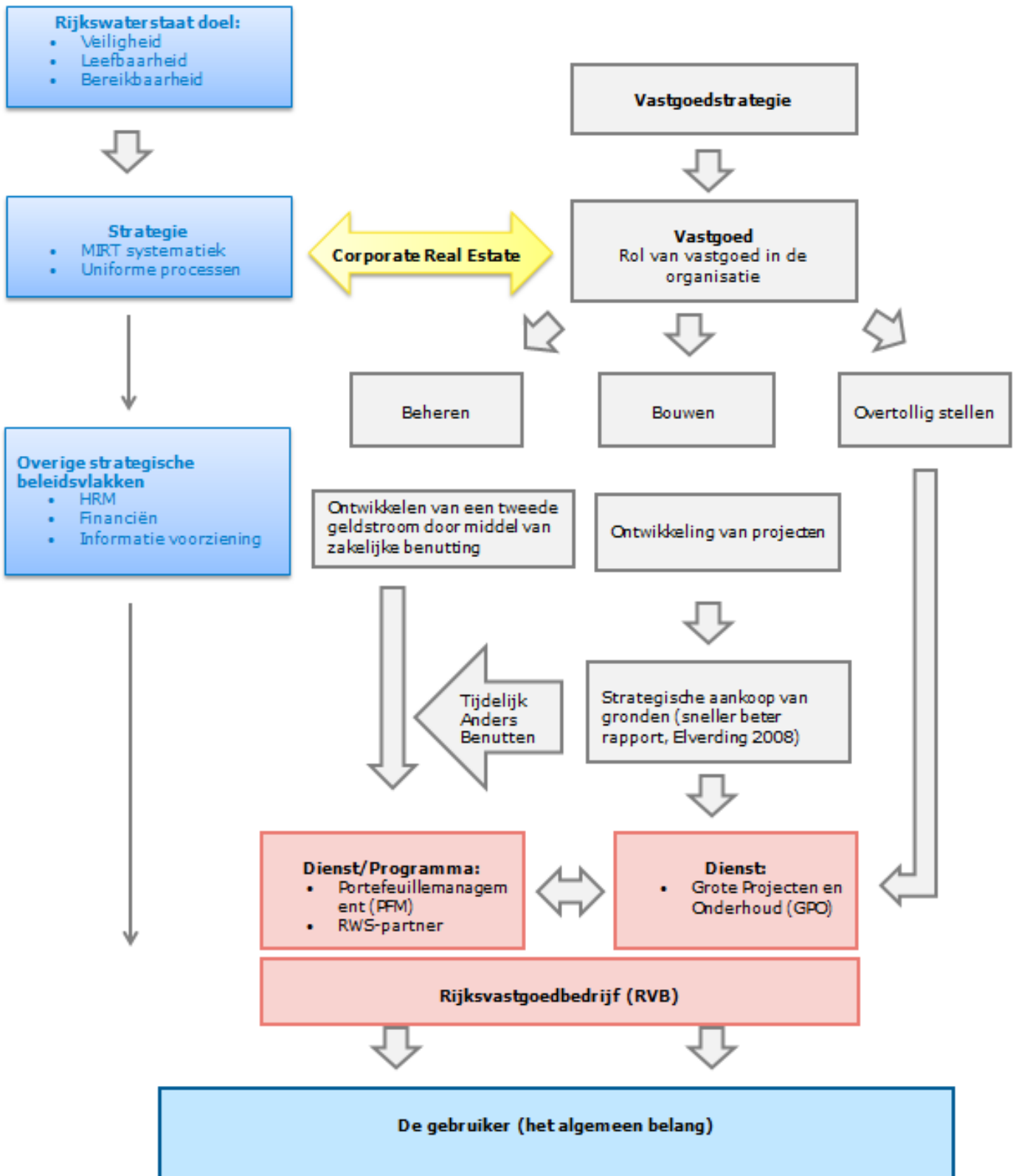


Corporate strategy incorporating real estate- stage 2

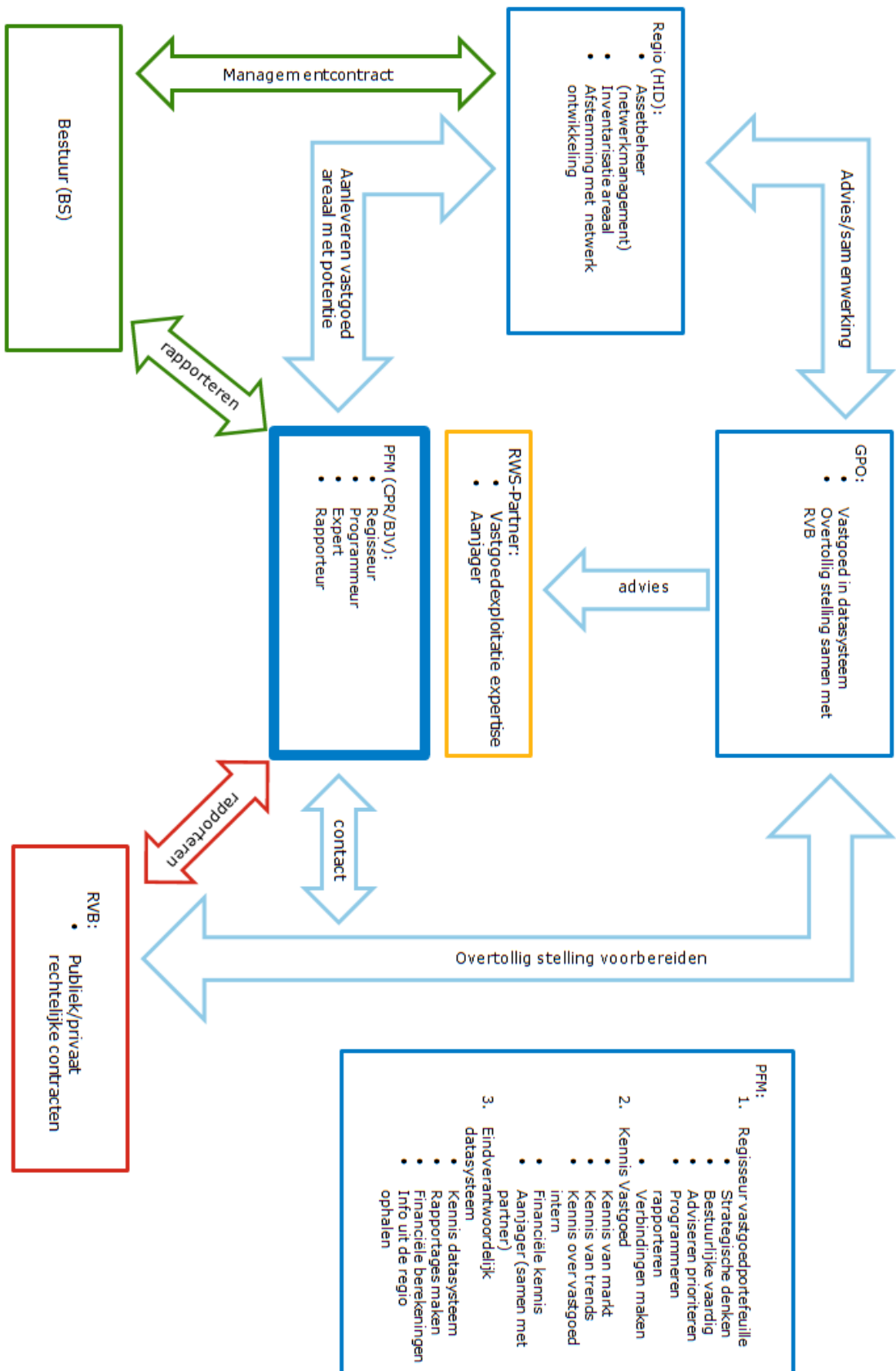


Bijlage III

Overzicht van vastgoed processen binnen Rijkswaterstaat.



Bijlage IV: Schematische weergave processen omtrent PFM



Bijlage V: Overzicht interviews en Focusgroep

Interviews

Personen	Functie	Datum
Jaap Danhof	Programma directeur	17-12-2014
Corné Roth	Adviseur vastgoed	17-12-2014
Agnes Wittink	Kwartiermaker PFM	18-12-2014
Joyce Kalwij	Adviseur vastgoed (Prorail)	16-01-2015
Louis Schouwstra	Programmadirecteur	26-01-2015
Cees Reuser	Adviseur vastgoed	11-02-2015

Focusgroep 04-03-2015

Personen	Rol
Agnes Wittink	Deelneemster
Jaap Danhof	Deelnemer
Jos Arts	Deelnemer
Marga van der Hurk	Discussie leider
Geralda Westerveld	Deelneemster
Cees Reuser	Deelnemer
Corné Roth	Deelnemer
Guido Wierink	Observator

Bijlage VI: Interview guide (basis)

Interviewguide

Introductie

1. Wat voor effecten hebben de recente bezuinigingen en kortingen gehad op vastgoedhoudende publieke organisaties?
2. Op welke manier is de meer liberale politieke van Rutte I en II te merken bij deze organisaties?
3. Hoe is de decentralisatie- en privatiseringstrend die al decennia lang aan de gang is voelbaar bij vastgoedhoudende organisaties?

Middenstuk:

1. Welke rol heeft vastgoed binnen Rijkswaterstaat ten behoeve van het primaire proces?
2. Hoe ervaar je de manier waarop er wordt omgegaan binnen Rijkswaterstaat met vastgoed?
3. Waarin verschilt volgens u de rol van vastgoed ten opzichte van een private organisatie?
4. Wordt er binnen Rijkswaterstaat strategisch beleid gevoerd op Vastgoed en op de vastgoedportefeuille?
5. Zo ja, wordt er bij het opstellen van deze vastgoedstrategie rekening gehouden met de overkoepelend organisatiestrategie?
6. Wat zijn de belangrijkste aspecten die bij het organisatieonderdeel PFM om de hoek komen kijken?
7. Welk gat vult PFM op dat nu in de organisatie aanwezig is op het gebied van vastgoed?
8. Hoe verhouden de verschillende management niveaus zich tot elkaar? (strategisch tactisch operationeel)
9. Op welke manier wordt de vastgoed portefeuille gestuurd (centraal vs decentraal, plat vs Hiërarchisch) bent u 't eens met deze sturing of zou hij anders moeten?
10. Waarop wordt er gestuurd? Efficiëntie en effectiviteit?
11. Is er een verschil tussen sturing op lange en korte termijn?

2^e deel middenstuk:

1. Waarom wordt er voornamelijk gesproken over verzakelijking en opbrengsten in plaats van rendement en winst?
2. Op welke manier wordt de vastgoedportefeuille meer zakelijk gebruikt?
3. Welke beperkingen zitten er aan de exploitatie van de vastgoedportefeuille van Rijkswaterstaat (refereren naar corporaties) Juridisch Fysiek en Ethisch?
4. Mag er binnen de exploitaties ethische grenzen worden verlegt den behoeve van het algemeen belang.

Einde:

1. Denkt u dat er genoeg kennis aanwezig bij Rijkswaterstaat om goed met de vastgoedportefeuille om te gaan, en beleidsdoelen te halen?
2. Waarin verschilt Rijkswaterstaat ten opzichte van RWS met betrekking tot vastgoedmanagement?
3. Wilt u zelf nog wat aan dit interview toevoegen, wat niet ter sprake is gekomen?

Bijlage VII: Focusgroep stellingen

Stellingen Focusgroep

1. Wanneer kan binnen Rijkswaterstaat vastgoed als strategisch worden aangemerkt?
 - Louter gebruik voor primaire proces (PFM) of voor vastgoedontwikkeling (Partner)
2. Wat zijn de randvoorwaarde voor vastgoedontwikkeling binnen RWS voor optimalisatie van de vastgoedportefeuille (bestuurlijk, juridische en ethische randvoorwaarde, die beperkend werken op vastgoedexploitatie)
3. Is er genoeg kennis binnen Rijkswaterstaat om invulling te geven aan de vastgoedoptimalisatie (Verzakelijking) binnen Rijkswaterstaat.
4. Sturing van de vastgoedportefeuille Centraal vs. Decentraal of een combinatie van?
5. Hoe kan er binnen Rijkswaterstaat voor incentives worden gezorgd om de vastgoedportefeuille te optimaliseren.
 - Regio vraagstuk, hoe kunnen regio's worden verleidt tot het bezighouden met vastgoed