Het managen van vastgoed

binnen een publieke organisatie



dr. G.P.R.M. Dewulf
ir. A.C. den Heijer
ir. L. de Puy
haaf

ersitaire Pers

ZMR
ZMR
199

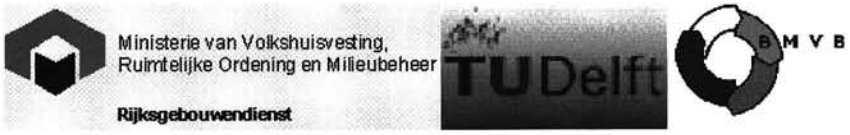
722065
W
ZMR 199

Het managen van vastgoed binnen een publieke organisatie

TU Delft Library
Prometheusplein 1
2628 ZC Delft

Bibliotheek TU Delft
C 3031552

Dit boek is een produkt van het Samenwerkingsverband Rijksgebouwendienst - Technische Universiteit Delft / Bouwmanagement & Vastgoedbeheer



Ontwerp omslag: Randi Bjørkmo
Lay-out: Lydia de Puy en Pity van der Schaaf

Het managen van vastgoed binnen een publieke organisatie

BIBLIOTHEEK TECHNISCHE UNIVERSITEIT
Prometheusplein 1
2628 ZC
DELFT

dr. G.P.R.M. Dewulf
ir. A.C. den Heijer
ir. L. de Puy
ir. P. van der Schaaf

Delftse Universitaire Pers/ februari 1999

Uitgegeven door:

Delft University Press
Postbus 98
2600 MG Delft
Telefoon: 015 2783254
Telefax: 015 2781661
E-mail: DUP@DUP.tudelft.nl

In opdracht van:

Bouwmanagement & Vastgoedbeheer
Technische Universiteit Delft
Faculteit der Bouwkunde
Berlageweg 1
2628 CR Delft
Telefoon: 015 2784159
Telefax: 015 2783171

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Dewulf, G.P.R.M, A.C. den Heijer, L. de Puy en P. van der Schaaf

Het managen van vastgoed binnen een publieke organisatie / dr. G.P.R.M. Dewulf, ir. A.C. Den Heijer, ir. L. de Puy en ir. P. van der Schaaf - Delft: Delftse Universitaire Pers. - Ill.

ISBN 90-407-1827-X / CIP

Trefw.: portefeuillemanagement, huisvesting, Rijksgebouwendienst, scenario planning, informatievoorziening

Copyright 1999 by Delft University of Technology, Department of Real Estate and Project Management, Delft, the Netherlands.

All rights reserved. No part of the material protected by this copyright notice may be reproduced or utilized in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage and retrieval system, without written permission from the publisher: Delft University Press.

Printed in the Netherlands.

Voorwoord

Het beheer van onroerend goed heeft zich binnen veel ondernemingen lange tijd beperkt tot technisch beheer of het managen van individuele gebouwen en niet van voorraden. Een dergelijke kijk op beheer van vastgoed resulteerde vaak in voorraden gebouwen die niet aansloten op de lange termijn wensen en eisen van de betreffende organisaties. De besluitvorming over de mutaties op gebouwniveau werd niet gestuurd vanuit een visie op de totale voorraad of portefeuille. Corporate Real Estate Managers hielden zich, in tegenstelling tot beleggers, vrijwel niet bezig met het management van vastgoedportefeuilles.

De laatste jaren komt daar echter verandering in: vastgoed-portefeuille-management bij eigenaar/gebruikers krijgt steeds meer aandacht. Bij een groeiend aantal bedrijven worden objectbeslissingen afgestemd op een integrale visie op de vastgoedvoorraad. Een gericht beleid op portefeuilleniveau biedt dan voor een aantal jaren houvast voor de dagelijks te nemen gebouwbeslissingen.

Het management van een vastgoedportefeuille bij een eigenaar/gebruiker heeft, net als bij een belegger, betrekking op het beheer van een mix van gebouwen. De belegger streeft daarbij naar een aanvaardbare risico/rendement-verhouding van de belegging. Voor ondernemingen is vastgoed daarentegen primair een bedrijfsmiddel dat een bijdrage moet leveren aan het primaire proces van de onderneming. De vastgoed-portefeuille dient dan ook afgestemd te zijn op de diverse belangen binnen de onderneming: het algemeen beleid van de organisatie, de belangen van de gebruikers en de financiële belangen.

Ook in de academische wereld is lange tijd weinig aandacht besteed aan het management van de vastgoedportefeuille bij eigenaar/gebruikers. In tijdschriften is een groot aantal publicaties te vinden die ingaat op het maximaliseren van het rendement op geïnvesteerd vermogen en diversificatie van risico's. Weinig auteurs richten zich echter op de integrale afstemming van de gebouwenvoorraad op de diverse belangen binnen een organisatie. Deze publicatie probeert een bijdrage te leveren aan dit laatste thema.

Dit boek is bedoeld voor managers van ondernemingsvastgoed. Het is geschreven vanuit de optiek van publiek vastgoed, maar is als werkwijze ook toepasbaar voor gebruikers van ondernemingsvastgoed. De kennis die aan het boek ten grondslag ligt, is verworven door middel van onderzoek bij de Rijksgebouwendienst. Het onderzoek is verricht binnen het samenwerkingsverband dat de afstudeerrichting Bouwmanagement & Vastgoedbeheer van de TU Delft heeft met de Rijksgebouwendienst op het terrein van onderzoek en onderwijs. Mede namens de onderzoekers wil ik de Rijksgebouwendienst bedanken voor het mogelijk maken van dit onderzoek.

De publicatie is bedoeld voor een ieder die geïnteresseerd is in het beheer van vastgoedportefeuilles bij eigenaar/gebruikers. Wij hopen met deze publicatie het vakgebied een stap verder te brengen. Het spreekt voor zich dat alle reacties op de inhoud van dit boek welkom zijn. Wij nodigen alle lezers dan ook uit om op- of aanmerkingen aan ons door te geven.



prof. ir. Hans de Jonge

Hoogleraar Vastgoedbeheer en Ontwikkeling
TU Delft

Correspondentie adres:
Technische Universiteit Delft
Bouwmanagement & Vastgoedbeheer
t.a.v. ir. Pity van der Schaaf
Postbus 5043
2600 GA Delft
tel.: 015 2787725
fax.: 015 2783171
e-mail: P.vanderSchaaf@bk.tudelft.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord v

1 Management van een vastgoedportefeuille 1
1.1 Inleiding 1
1.2 Verschillende belangen 2
1.3 Stappenplan bij het formuleren en implementeren van een portefeuillestrategie 4
1.4 Problemen bij het management van een vastgoed-portefeuille 5
1.5 Doel en leeswijzer 8

Deel I: Strategievorming 11

2 Strategievorming in onzekerheid 13
2.1 Inleiding 13
2.2 Het omgaan met onzekerheden 13
2.3 De stappen van de methodiek 18
2.4 Het formuleren van alternatieve portefeuillestrategieën 19
2.4.1 Inventariseren van de strategische keuzes 19
2.4.2 Het formuleren van strategieën 20
2.4.3 Voorwaarden bij het formuleren van strategieën 20
2.5 Het ontwerpen van scenario's 21
2.5.1 Stap 1: Basisanalyse 21
2.5.2 Stap 2: Trendverkenning of referentiescenario 22
2.5.3 Stap 3: Het ontwerpen van de scenario's 23
2.5.4 Stap 4: Doorkruisende ontwikkelingen 25
2.6 Het bepalen van de consequenties 26
2.7 Hoe nu verder? 28

Deel II: Beslissingen op objectniveau 29

3 Objectbeslissingen en de benodigde informatie 31
3.1 Inleiding 31
3.2 Beslissingen op objectniveau 31
3.3 Informatiebehoefte over eigenschappen van objecten (objectinformatie) 32
3.3.1 optie: bestaand object 33
3.3.2 optie: nieuwbouw 34
3.4 'Weloverwogen' objectbeslissingen 34
3.5 Informatiebehoefte volgend uit het object 35
3.6 Samenhang tussen objectinformatie en eisen aan object 37

4 Genereren van beslissingsondersteunende informatie 39
4.1 Inleiding 39
4.2 Het genereren van objectinformatie 39
4.2.1 Informatievoorziening bij huisvestingsoplossingen: bestaande objecten 39
4.2.2 Informatievoorziening bij huisvestingsoplossingen: nieuwbouw .. 43

4.3 Het formuleren van toetsbare huisvestingseisen 47
4.3.1 Huisvestingseisen: kwantiteit en kwaliteit 47
4.3.2 Huisvestingseisen: kosten en financieringsvorm 49
4.4 Knelpunten in de informatievoorziening 50

Deel III: Koppeling 53

5 Sturing op de portefeuille 55
5.1 Inleiding 55
5.2 Huisvestingsproces op portefeuille- en objectniveau 55
5.2.1 Knelpunten met betrekking tot afstemming van beslissingen 55
5.2.2 Belangen binnen het huisvestingsproces 57
5.2.3 Sturingsmogelijkheden 58
5.3 Koppeling tussen portefeuille- en objectniveau 60
5.3.1 Formuleren van lange termijn doelstellingen 60
5.3.2 Formuleren van een concreet portefeuillebeleid 61

Nawoord 65

Bijlage 67

Rijksgebouwendienst 69

Eindnoten 71

1 Management van een vastgoedportefeuille

1.1 Inleiding

Lange tijd werd vastgoed bij veel grote ondernemingen enkel gezien als een noodzakelijke kostenpost, iets dat nodig was om te kunnen produceren. Het beheer van de vastgoedportefeuille beperkte zich in die tijd vaak tot technische aanpassingen of het verhelpen van technische mankementen. Slechts een aantal organisaties hield zich daadwerkelijk bezig met het management van de totale vastgoedportefeuille en paste bijvoorbeeld scenario's toe om inzicht te krijgen in mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Steeds meer ondernemingen zien vastgoed nu echter als het vijfde strategische bedrijfsmiddel. Naast personeel, technologie, informatie en kapitaal is vastgoed een instrument om de doelstelling van een onderneming te realiseren: continuïteit en maximalisatie van de winst op lange termijn.

Beleggers houden zich daarentegen al veel langer bezig met het management van portefeuilles. Met de term portefeuillemanagement wordt dan gedoeld op het management van een bepaalde hoeveelheid assets. Deze assets kunnen zowel aandelen, obligaties en staatsleningen als direct en indirect vastgoed zijn. Door voor een bepaalde mix van assets te kiezen, tracht de belegger de koopkracht van het vermogen op lange termijn in stand te houden door te streven naar een maximaal rendement bij beheersbare risico's. Een belegger probeert zijn risico te beperken door diversificatie aan te brengen in de portefeuille. In de bedrijfsstrategie van de belegger wordt een leidraad aangegeven voor de manier waarop met de portefeuille omgegaan dient te worden. Het vastgoed neemt een aparte plaats in binnen de totale portefeuille van beleggers vanwege de specialistische kennis die vereist is.

Vastgoed-portefeuillemanagement bij een eigenaar/gebruiker, zoals bijvoorbeeld de overheid maar ook organisaties als Philips en ABN AMRO, heeft net als bij een belegger, betrekking op het management van een bepaalde mix van assets. Maar vastgoed-portefeuillemanagement kent bij dergelijke organisaties niet alleen een financiële invalshoek. Vastgoed is vooral een strategisch bedrijfsmiddel waarmee een bijdrage geleverd moet worden aan het primaire proces van de organisatie en waarmee bijvoorbeeld een bepaalde 'corporate identity' uitgedragen kan worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de 'organische' gebouwen van de ING Bank. Vastgoed blijft daarom te allen tijde ondergeschikt aan het bedrijfsproces. Vaak zullen de rendementen op het ondernemingsvastgoed lager liggen dan het bedrijfsrendement. Beheerders van ondernemingsvastgoed (hier verder aangeduid met Corporate Real Estate (CRE) - managers) streven bij het management van de vastgoedportefeuille niet naar maximalisatie van het rendement op het vermogen, maar naar een evenwichtige baten/lasten verhouding. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de zeer succesvolle belegger Samuel Zell onlangs de volgende uitspraak deed:

"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."(1)

Maar het verschil in doelstellingen is niet het enige verschil tussen een belegger in vastgoed en een CRE-manager. Ook de gronden waarop (financiële) beslissingen ten aanzien van de portefeuille genomen worden, verschillen sterk. Financiële beslissingen ten aanzien van de portefeuille bij een eigenaar/gebruiker (de keuze tussen koop/huur/lease; het al dan niet gebruik maken van vreemd vermogen;...) worden vooral genomen op basis van overwegingen die te maken hebben met de balans van de onderneming. Zo heeft een beslissing om bepaalde investeringen te financieren met vreemd vermogen gevolgen voor de solvabiliteitssituatie van de onderneming. Een belegger daarentegen laat zijn beslissing vooral afhangen van de specifieke situatie per belegging dus op basis van verwacht rendement op de investering in relatie tot risico's. Daarnaast zijn er ook nog fiscale verschillen. Terwijl ondernemingsvastgoed na verloop van tijd (na afschrijving) verdwijnt van de 'publicatie' of 'fiscale' balans van de onderneming, blijft vastgoed bij een belegger nu in de boeken door kapitaalsgroei en markteffecten. (2)

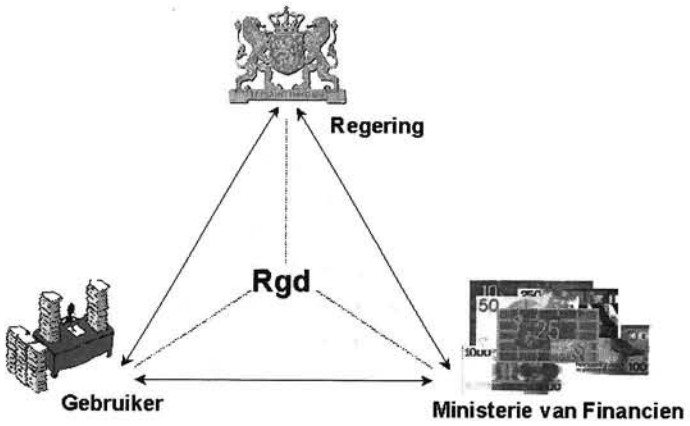
Het zal duidelijk zijn dat het management van een vastgoedportefeuille bij een eigenaar/gebruiker iets anders is dan het management van een vastgoedportefeuille bij een belegger. Deze publicatie gaat over 'vastgoedportefeuillemanagement' bij eigenaar/gebruikers (hierna aangeduid als 'portefeuillemanagement'). De ervaringen bij de Rijksgebouwendienst worden hierbij als voorbeeld gebruikt. De auteurs zijn zich ervan bewust dat er duidelijke verschillen zijn ten aanzien van de doelstellingen van publieke en private organisaties. Toch is het spanningsveld waarin een CRE-organisatie verkeert, vergelijkbaar. Dit wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

1.2 Verschillende belangen

Portefeuillemanagement bij eigenaar/gebruikers heeft betrekking op het afstemmen van de vastgoedportefeuille op de doelstellingen van de verschillende belanghebbenden binnen de organisatie. Op strategisch niveau zal de Raad van Bestuur het algemeen beleid voor de onderneming formuleren, waaruit de CRE-manager het vastgoedbeleid af zal moeten leiden. Dit kunnen 'harde' doelstellingen zijn zoals bijvoorbeeld 10% kostenreductie in de komende 2 jaren, maar ook 'zachte' doelstellingen als het streven naar een bepaalde 'corporate identity'.

Op operationeel niveau zullen de verschillende business-units of de gebruikers van de huisvesting ook bepaalde eisen aan de huisvesting stellen, bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit of de locatie van de huisvesting. En tenslotte zal de CRE-manager rekening moeten houden met de financiële doelstellingen van de organisatie. Om deze problematiek van verschillende belangen nader toe te lichten zijn in figuur 1-1 de verschillende belangen waar de Rijksgebouwendienst als CRE-organisatie van de overheid mee te maken heeft, weergegeven. De

getekende spanningsdriehoek waarbinnen de Rijksgebouwendienst beslissingen omtrent haar vastgoedportefeuille moet nemen, zal hierna kort toegelicht worden.



Figuur 1-1: Spanningsveld Rijksgebouwendienst.

Ten eerste dient de CRE-manager bij het afstemmen van vraag en aanbod rekening te houden met het algemene beleid van de organisatie. In het geval van de Rijksgebouwendienst wordt dit beleid niet, zoals bij private organisaties, gedefinieerd door een Raad van Bestuur maar door de Regering. Het vastgoed van de overheid zal afgestemd moeten worden op de algemene regeringsdoelstellingen zoals architectuurbeleid, duurzaam bouwen, integrale toegankelijkheid en locatiebeleid. Realisering van deze doelstellingen draagt bij aan het politiek-maatschappelijk rendement van de rijkshuisvesting.

Ten tweede zal de CRE-manager rekening moeten houden met de financiële belangen. Dit betekent dat de CRE-manager zal streven naar minimalisatie van de huisvestingskosten bij behoud van dezelfde kwaliteit. Het zal duidelijk zijn dat, als gevolg van het fiscale regime waarbinnen beslissingen genomen moeten worden, de financiële doelstellingen van private organisaties verschillen van die van een publieke organisatie als de overheid. De criteria die meegenomen moeten worden bij het nemen van vastgoedbeslissingen, zullen daardoor ook anders zijn, maar zowel in publieke als in private organisaties heeft de portefeuillemanager te maken met de financiële doelstellingen. Zo dient de Rijksgebouwendienst bijvoorbeeld rekening te houden met de beperking dat zij thans enkel leningen kan afsluiten bij het ministerie van Financiën en dus geen geld kan aantrekken van externe partijen.

Tenslotte zijn er de belangen van de gebruikers. Bij private organisaties kunnen dit bijvoorbeeld de verschillende business-units zijn, in het geval van de Rijksgebouwendienst zijn het de verschillende departementen. De gebruikers zijn gebaat bij adequate huisvesting, oftewel huisvesting

die te allen tijde een positieve bijdrage levert aan het primaire proces, tegen zo laag mogelijke kosten bij gelijkblijvende kwaliteit. Dit is een complexe opgave, omdat de CRE-manager hierbij enerzijds te maken krijgt met de korte termijn belangen van de gebruiker als gevolg van de afnemende functionele vraagduur en anderzijds met de lange termijn belangen, die voortvloeien uit de doelstelling de kosten laag te houden.

Wanneer we het 'voorbeeld Rijksgebouwendienst' verder doortrekken, dan zien we dat de Rijksgebouwendienst drie hoofddoelstellingen heeft opgesteld, waarin de verschillende belangen, zoals ze hierboven genoemd zijn, duidelijk te herkennen zijn (3).

1. Het leveren van huisvesting die optimaal aansluit bij het primaire proces van de klant
2. Het realiseren van een bedrijfsresultaat waarbij de baten en lasten met elkaar in evenwicht zijn.
3. Het leveren van toegevoegde waarde als overheidsdienst door:
   - een bijdrage te leveren aan het Rijksbeleid (o.a. stedenbouw, monumenten, architectuur en beeldende kunst);
   - het beheersen van risico's;
   - het realiseren van schaalvoordelen;
   - het beschikken over innoverend vermogen.

Figuur 1-2: Doelstellingen Rgd.

Randvoorwaarde waarbinnen deze doelstellingen gerealiseerd moeten worden, is 'een goed functionerende Rijksgebouwendienst'.

Definitie portefeuillemanagement

Wanneer rekening gehouden wordt met al deze verschillende belangen, kan portefeuillemanagement binnen de Rijksgebouwendienst omschreven worden, als:

Het optimaliseren van de samenstelling van de voorraad door het op elkaar afstemmen van vraag en aanbod, waarbij rekening gehouden moet worden met het algemeen regeringsbeleid, het primaire proces van de gebruiker en de kosten die met de oplossing gemoeid zijn (4).

1.3 Stappenplan bij het formuleren en implementeren van een portefeuillestrategie

Eén van de taken van een CRE-manager is het formuleren van een portefeuillestrategie die rekening houdt met de verschillende belanghebbenden, zoals beschreven in de vorige paragraaf. Dit is een probleem waar menig CRE-manager bij een eigenaar/gebruiker mee te kampen heeft. Aangezien beleggers over het algemeen meer ervaring hebben met het formuleren van portefeuillestrategieën, zou de CRE-manager bij hen te rade kunnen gaan. Maar als gevolg van het verschil in doelstellingen en kaders waarbinnen beslissingen omtrent vastgoed genomen moeten worden, zal ook de manier waarop een CRE-manager een portefeuille-

strategie definieert moeten verschillen van de manier waarop een belegger dat doet. Vastgoed bij eigenaar/gebruikers dient immers ter ondersteuning van het primaire proces. Identificatie van de doelstellingen van de verschillende (interne) partijen met een belang in vastgoed is dan ook de eerste stap in het bepalen van een portefeuillestrategie. Een 'belegging' in vastgoed daarentegen heeft tot doel een zo hoog mogelijk rendement te behalen op het vermogen bij een aanvaardbaar risico. Een belegger laat zich bij het nemen van investerings- en desinvesteringsbeslissingen vooral leiden door vraag en aanbod op de markt. In figuur 1-3 op de volgende pagina is zowel het strategievormingsproces van een belegger als van een eigenaar/gebruiker weergegeven. De aangegeven processen zijn niet rechtlijnig of statisch; de fasen zullen meer dan eens door elkaar heen lopen en aangepast worden.

1.4 Problemen bij het management van een vastgoedportefeuille

Bij het doorlopen van het stappenplan uit de vorige paragraaf stuit de CRE-manager van een eigenaar/gebruiker op een viertal problemen. Ten eerste komen de belangen van de diverse stakeholders niet allemaal overeen. Sterker nog: ze staan vaak op gespannen voet met elkaar. Om een voorbeeld te noemen: om tegemoet te komen aan de dynamiek in het primaire proces van de gebruiker kan het wenselijk zijn te kiezen voor zeer flexibele huisvesting. Maar het zonder meer inbouwen van maximale flexibiliteit zal in verband met de hoge kosten zeer waarschijnlijk niet de beste oplossing zijn. Er zal derhalve een afweging gemaakt moeten worden tussen de gewenste flexibiliteit ('het gebruikersbelang') en de kosten die daarmee gemoeid zijn ('het financiële belang'). De 'kosten van flexibiliteit' zullen afgezet moeten worden tegen de financiële doelstellingen die de organisatie zichzelf stelt. Zo is bij diverse organisaties het minimaliseren van de huisvestingskosten een belangrijk streven. Wanneer de organisatie op korte termijn de huisvestingskosten wil verlagen zal flexibiliteit, wat zich over het algemeen pas op lange termijn terugbetaalt, waarschijnlijk het onderspit moeten delven.

Ten tweede is het niet altijd duidelijk wat de algemene strategie van de organisatie is. Dit is een probleem, omdat het voor het formuleren van een portefeuillestrategie van belang is, dat er inzicht is in de algemene strategie van de organisatie. Wanneer de strategie van de rijksoverheid bijvoorbeeld dichter bij de burger opereren is ofwel intensivering van de regionale sturing, dan zal dat betekenen dat de vraag naar rijkshuisvesting in de regio's waarschijnlijk gaat stijgen. Dit probleem van onvoldoende inzicht in de algemene organisatiestrategie wordt nog versterkt wanneer er een verschil ontstaat tussen de strategie, die in officiële documenten weergegeven is en de strategie zoals die daad-werkelijk wordt gevolgd.

Het derde probleem ligt verscholen in het feit, dat de doelstellingen waar de CRE-manager rekening mee moet houden, niet statisch zijn maar juist dynamisch. Hierin schuilt het gevaar van 'schieten op bewegende doelen'. De toenemende dynamiek in en rondom organisaties zorgt ervoor dat veranderingen in de vraag en de omgeving steeds moeilijker accuraat te

Belegger

1. Vaststellen van doelstellingen
Uit de doelstellingen, die bepalend zijn voor de strategie van de belegger, worden de criteria afgeleid ten aanzien van:
- Rendementsstreven
- Risicospreiding
- Matching van activa en passiva

2.Formuleren van een beleggingsstrategie.
De beleggingsstrategie op de lange termijn is het uitgangspunt bij de beleggingen en is een voortdurende afweging van het te behalen beleggingsresultaat tegen het te verwachten risico.
Gunstige beïnvloeding beleggingsresultaat door:
- Kwaliteit onroerend goed
- Eerste klas locaties
- Efficient en doelmatig beheer
- Investeringen in renovatie-, herontwikkelings- en ontwikkelingsprojecten

Gunstige beïnvloeding risicoprofiel door:
- Omvang van beleggingen
- Verdeling over verschillende beleggingscategorieën
- Financieringswijze

3.Analyse van mogelijkheden en beperkingen
- Risico/rendementsanalyse - aan welk (verwacht) rendement moet een belegging minimaal voldoen? (IRR-, NCW-criteria, gevoeligheidsanalyse)
- Marktanalyse
- Het nagaan van eventuele belemmeringen, bijvoorbeeld het niet toegelaten worden tot bepaalde markten, tegenwerking van gemeenten, etc.
- Analyse van de mogelijkheden op objectniveau, het in kaart brengen van de kwaliteiten en tekortkomingen.

Het berekenen van de rendementsverwachtingen en risico's vindt meestal plaats op basis van een historische analyse.

4.Vaststellen van een beleggingsplan voor korte termijn
- Het maken van een stappenplan om te komen tot de beoogde portefeuille

Eigenaar/gebruiker

1.Identificatie van de behoeften vanuit het bedrijfsproces en de diverse belangen
- Vertaling van de missie naar doelstellingen
- Opstellen van een stakeholdersanalyse; een afweging van de verschillende belangen m.b.t. vastgoed (investeerder, gebruiker, concernbelang)

2. Vaststellen portefeuillestrategie
- Het bepalen van de onzekerheden op lange termijn
- Vertalen van de algemene strategie in een vastgoedstrategie: "Welke gevolgen heeft de bedrijfsstrategie voor de vastgoedportefeuille en hoe kan vastgoed een maximale bijdrage leveren aan hetresultaat van de onderneming op lange termijn?"
- Bepalen van consequenties van toekomstscenario's

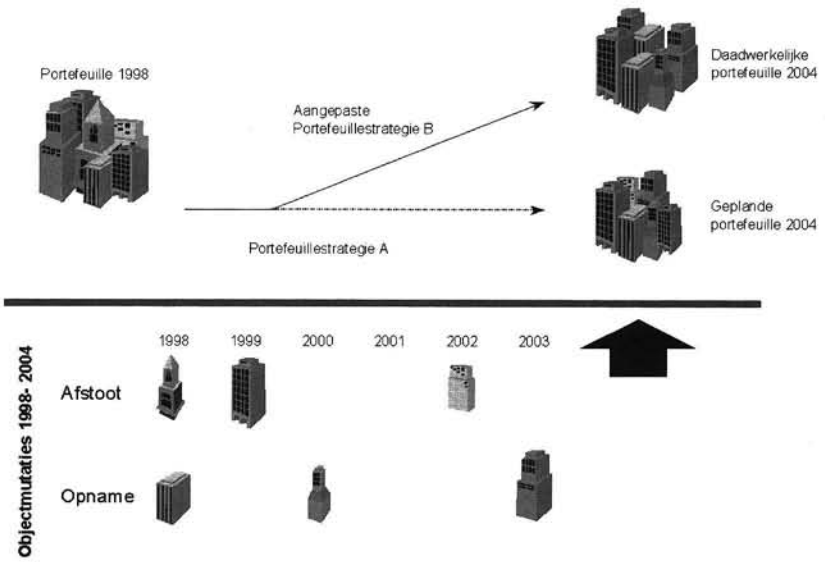
3.Het bepalen van de gewenste portefeuillesamenstelling
- Bepalen van de consequenties van verschillende toekomstscenario's

4.Het opstellen van een objectbeleidsplan:
- Analyse van de mogelijkheden op objectniveau
- Het maken van een stappenplan om te komen tot de beoogde portefeuille.

figuur 1-3: Verschillen tussen een belegger en een eigenaar / gebruiker

voorspellen zijn. Het formuleren van een adequate portefeuillestrategie, die ook bruikbaar is op lange termijn, wordt daardoor steeds moeilijker.

Het vierde en laatste probleem doet zich voor bij de implementatie van de strategie of de vertaling naar het objectbeleidsplan. Vastgoedportefeuillemanagement heeft betrekking op het sturen van een vastgoedportefeuille, waarbij de verschillende objecten van de portefeuille allemaal in een andere fase van de levenscyclus zitten. Het ene object dient gerenoveerd te worden, het andere uitgebreid en nog een ander object zal aan de portefeuille onttrokken worden. De aanpassingen geschieden niet tegelijkertijd, maar verspreid over een aantal jaren. Het resultaat van al deze mutaties vormt uiteindelijk de nieuwe portefeuille. Objectbeslissingen worden in veel organisaties echter ad hoc genomen. Deze beslissingen worden niet of nauwelijks afgestemd op de integrale portefeuillestrategie. Met andere woorden, objectbeslissingen worden niet gestuurd door de strategie op langere termijn. Er is dan geen sprake van een top-down benadering (de portefeuillestrategie bepaalt wat erop objectniveau gebeurt), maar van een bottom-up aanpak (alle objectbeslissingen tezamen bepalen de portefeuille). Zoals in figuur 1-4 aangegeven is, wordt portefeuille-management als het ware door een muur gescheiden van object-beslissingen.



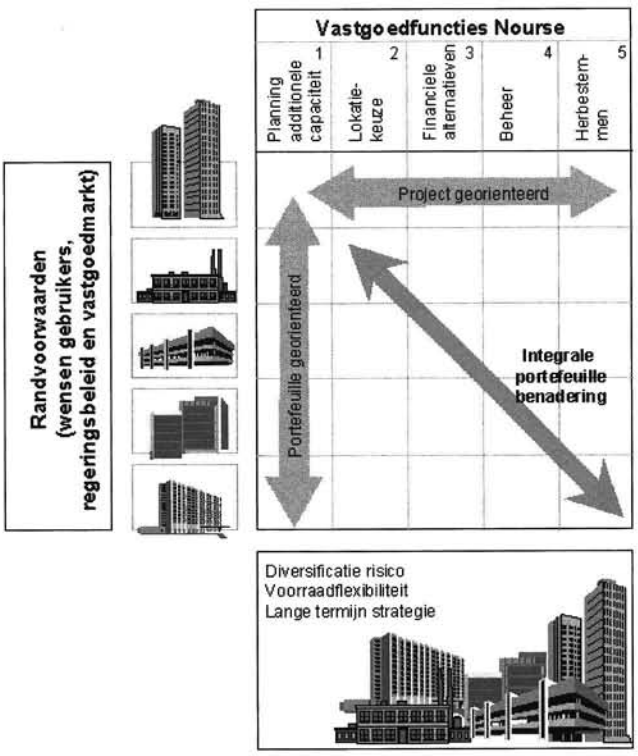
figuur 1-4: Spanning tussen portefeuille en objectniveau.

Er zijn meerdere oorzaken die geleid hebben tot het ontstaan van deze muur. Ten eerste is er in veel organisaties te weinig overleg tussen de portefeuillemanagers en objectbeslissers. Ze zijn vaak werkzaam in verschillende afdelingen. Ten tweede worden medewerkers veelal afgerekend op korte termijn resultaten en niet zozeer op hun bijdrage

aan de lange termijn strategie van de organisatie. En ten derde is de portefeuillestrategie veelal onnauwkeurig gedefinieerd of ontbreken concrete richtlijnen die het afwegen van objectbeslissingen mogelijk maken. Naast betere communicatie zal er derhalve meer duidelijkheid moeten zijn zowel over het portefeuillebeleid als de benodigde informatie ten aanzien van dat portefeuillebeleid voor het nemen van objectbeslissingen.

1.5 Doel en leeswijzer

Ondanks de toegenomen aandacht voor het management van vastgoed bij eigenaar/gebruikers is de beschikbare literatuur met betrekking tot dit onderwerp op dit moment schaars. Bovendien heeft de bestaande literatuur vooral betrekking op het beheer van objecten in plaats van het managen van een portefeuille. Het boek 'Corporate Real Estate Asset Management' van Nourse is hiervan een duidelijk voorbeeld. Nourse onderscheidt 6 managementfuncties: planning additionele capaciteit, lokatiekeuze, financiële alternatieven, management, herbestemmen en onderhandelen. De functies komen globaal overeen met de levenscyclus van gebouwen. De functie onderhandelen kan gezien worden als een overkoepelende functie (figuur 1-5).



figuur 1-5: Functies Nourse in relatie tot portefeuillemanagement

Maar zoals we al eerder aangaven, heeft portefeuillemanagement betrekking op het management van een portefeuille van objecten, die allemaal in een andere fase van de levenscyclus zitten. De portefeuille zal dan ook *integraal* benaderd moeten worden. Dit boek geeft een eerste aanzet in die richting door oplossingsrichtingen aan te dragen voor de eerder geschetste problemen.

Het boek is verdeeld in drie delen. In deel I zal het portefeuillebeleid van eigenaar/gebruikers worden toegelicht. Met name wordt aandacht besteed aan het vertalen van de organisatiestrategie in een lange termijnstrategie voor het vastgoed, het omgaan met onzekerheden en het bepalen van de consequenties van bepaalde strategieën voor de verschillende belangen binnen de onderneming.

In deel II staan beslissingen over de afzonderlijke objecten centraal; beslissingen over de objecten bepalen de toekomstige portefeuille. In dit deel wordt beschreven welke soort objectbeslissingen (moeten) worden genomen, wat de bijbehorende informatiebehoefte is (of zou moeten zijn) en hoe de gevraagde informatie bij de Rijksgebouwendienst kan worden gegenereerd.

In beide delen worden problemen gesignaleerd waarvoor in deel III oplossingsrichtingen worden aangedragen. Bekeken wordt hoe op objectniveau gestuurd kan worden, zodat de gewenste portefeuille bereikt kan worden.

In dit boek zal als praktijkvoorbeeld de situatie bij de Rijksgebouwendienst worden beschreven. Een onderzoek naar Economisch vastgoedmanagement (EVM) ligt daaraan ten grondslag. Onderzoekswerkzaamheden voor deel I zijn uitgevoerd door Van der Schaaf en Dewulf. Onderzoekswerkzaamheden voor deel II zijn uitgevoerd door Den Heijer en uitgebreid toegelicht in het rapport "Informatievoorziening investeringsanalyses". Voor de oplossingsrichtingen in deel III zijn de krachten van alle onderzoekers gebundeld.

Deel I:
Strategievorming

2 Strategievorming in onzekerheid

2.1 Inleiding

Een portefeuillemanager bij een eigenaar / gebruiker heeft te maken met een groot aantal belangen en onzekerheden. De dynamiek binnen organisaties neemt toe en de vraag naar huisvesting verandert steeds sneller. Het plannen van de toekomstige behoefte aan vastgoed is dan ook een complexe zaak. De dynamiek in de vraag naar huisvesting staat in schril contrast met het van nature statische karakter van huisvesting. Dit contrast resulteert in een mismatch tussen datgene wat nodig is en datgene wat aanwezig is. Een portefeuillemanager zal in een dynamische omgeving een oplossing moeten vinden voor dit probleem. Maar oplossingen uit het verleden hoeven niet per definitie te werken in de toekomst. In dit hoofdstuk wordt een methodiek aangereikt die portefeuillemanagers kan helpen bij het maken van strategische keuzes in een dynamisch spanningsveld van belangen.

2.2 Het omgaan met onzekerheden

De omgeving waarin portefeuillemanagers keuzes moeten maken wordt gekenmerkt door onzekerheden. Zo kan er in het geval van de Rgd onduidelijkheid zijn over de 'politieke agenda' waar de portefeuillestrategie op aan moet sluiten. Maar ook ontwikkelingen in het ruimtegebruik van de gebruikers zijn vaak onduidelijk. Dit komt voornamelijk, omdat de gebruikers vaak niet in staat zijn hun huisvestingsbehoeftes op lange termijn weer te geven. De verantwoordelijke managers bij de gebruikers denken, mede door de toenemende dynamiek, vaak niet verder dan drie à vier jaar vooruit. Naast dergelijke interne onzekerheden zijn er ook nog externe onzekerheden, zoals de ontwikkelingen op de vastgoedmarkt. De marktsituatie wordt in grote mate beïnvloed door de economische groei, die zelfs op zeer korte termijn moeilijk te voorspellen is. De ontwikkelingen op de vastgoedmarkt hebben echter wel grote gevolgen voor de prestaties van de portefeuille (o.a. de marktwaarde van de panden en de huurprijzen, die betaald moeten worden).

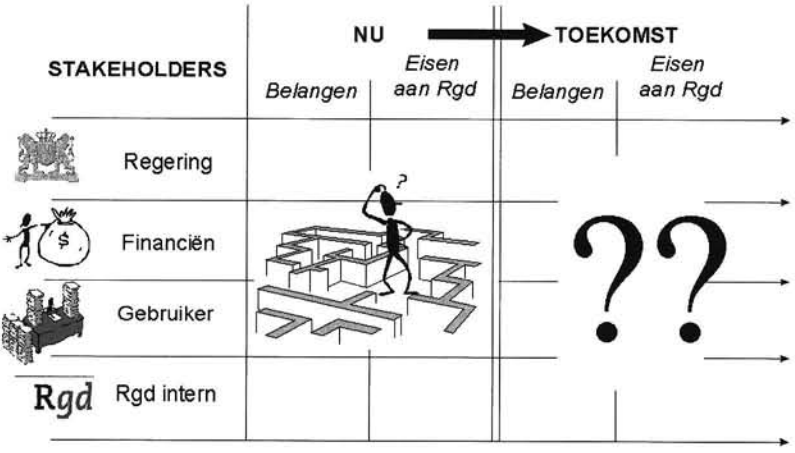
Bij het formuleren van een portefeuillestrategie heeft de portefeuillemanager twee cruciale problemen.
Allereerst bestaat er vaak onduidelijkheid over de huidige eisen en wensen van de verschillende stakeholders. Een stakeholders analyse kan hier uitkomst bieden. Met een dergelijke analyse worden de verschillende belanghebbenden van vastgoed geïdentificeerd en wordt aangegeven welk belang ze hebben in vastgoed, in hoeverre ze de besluitvorming rond vastgoed kunnen beïnvloeden en hoe zij de prestaties van het vastgoed meten. In figuur 2-1 zijn ter illustratie de stakeholders van de Rgd weergegeven. De invulling van de cellen is gebaseerd op interviews met de betreffende stakeholders.

Vragen aan stakeholders:	*Regering*	*Gebruikers*
Wat is het belang in vastgoed?	Het vervullen van een voorbeeldfunctie en het realiseren van maatschappelijke doelstellingen Het aantonen van het bestaansrecht van de Rgd (meerwaarde)	Ondersteuning en optimalisering van het primaire proces; vastgoed als 'produktiemiddel'
Wat is de invloed op de besluitvorming?	Na vaststelling van beleidskader geen directe invloed meer; verantwoordingssystematiek is belangrijkste sturingsinstrument	Grote invloed, de gebruiker bepaalt uiteindelijk het soort huisvesting, de locatie en het kwaliteitsniveau
Welke eisen worden gesteld aan de Rgd?	Het beleidskader gebruiken als onderlegger voor huisvestingsbeslissingen en adviezen	Beschikbaarheid huisvesting Deskundigheid Klantgerichtheid 'Open' opstelling
Hoe worden de prestaties gemeten?	Vergelijking van gevraagde prestaties op voorraadniveau met de geleverde prestaties (vooral aspecten met betrekking tot het beleidskader)	Meting algemeen: door middel van klanttevreden heidsmonitor Meting per project: door middel van projectevaluaties
Wat zijn de risico's voor de Rgd?	Algemeen: Ondanks dat de klant veelal beslist, kan de Rgd erop aangekeken worden wanneer het beleidskader niet nageleefd wordt Structureel: Meerwaarde wordt onvoldoende waargemaakt	Wanneer de klant ontevreden is over de Rgd zal hij diensten aan marktpartijen uit willen besteden. Huisvestingsbehoefte neemt waarschijnlijk af, terwijl er nauwelijks marktverbreding voor de Rgd mogelijk is
Wat zijn de risico's voor de stakeholder?	Wegvallen van de toegevoegde waarde van de Rgd	Geen geld beschikbaar uit de leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën voor investeringen
Welke veranderingen worden er in de toekomst verwacht?	Inhoudelijk zullen er waarschijnlijk weinig veranderingen plaatsvinden	De verwachting is dat de klant steeds kritischer zal worden Fysieke huisvesting wordt vervangen door innovatieve concepten (telewerken, etc.)

Financiën	*Rgd intern*
Minimalisering van huisvestingskosten op lange termijn. Rechtmatige en doelmatige investeringen	Het leveren van adequate huisvesting Het realiseren van een bedrijfsresultaat waarbij baten en lasten in evenwicht zijn Het leveren van toegevoegde waarde als overheidsdienst
Grote invloed, de Minister van Financiën bepaalt hoeveel investeringsgelden te besteden zijn	Invloed door middel van integrale advisering
Kasmanagement Opstellen van een investeringsprogramma: anticiperen op toekomstige ontwikkelingen bij de gebruikers	Advisering over huisvestingsvraagstukken en realisering en beheer van huisvesting voor rijksoverheid
Belangrijkste meetpunt is of de baten/lasten-verhouding in evenwicht is	Door middel van de kengetallen die inzicht geven in het functioneren van de Rgd (bv. monumenten, waardeontwikkeling en leegstand)
Verkeerd inschatten van het krachtenveld rond de leenfaciliteit, wat kan resulteren in een ontevreden klant en een stagnatie van het interne bouwproces	Risico voor interne organisatie: Resultaatverantwoordelijk heid bij de regionale directies kan tot gevolg hebben dat deze directies te autonoom te werk gaan
Afhankelijk van de economische situatie zullen de marges voor Financiën dus ook voor de leenfaciliteit krapper of ruimer worden	Pas na een aantal jaren kunnen de gevolgen voor de Rgd bepaald worden

figuur 2-1 Stakeholders analyse (Gebaseerd op interviews met de betreffende stakeholders binnen de overheid)

Het tweede probleem is dat de huisvesting niet alleen op dit moment aan de eisen en wensen van de verschillende stakeholders moet voldoen, maar ook in de toekomst nog steeds aan de vraag zal moeten voldoen. En juist die toekomst wordt gekenmerkt door onzekerheden (zie figuur 2-2).



figuur 2-2: Stakeholders nu en in de toekomst.

Omgaan met onzekerheden

In principe zijn er meerdere manieren waarop de portefeuillemanager met dergelijke onzekerheden om kan gaan.
De eerste is 'Net doen of je neus bloedt' en zeggen dat strategische planning in een omgeving met zoveel onzekerheden onmogelijk is. 'We zien wel waar we uitkomen' en 'We deinen mee op de golven' zijn veelgehoorde antwoorden op de vraag welke strategie managers volgen. Nadeel van deze methode is, dat managers niet getraind worden na te denken over mogelijke toekomstige ontwikkelingen en derhalve ook niet goed voorbereid zijn op toekomstige veranderingen.

Een tweede optie voor de portefeuillemanager is proberen te anticiperen op komende veranderingen door het creëren van flexibiliteit. Dit kan op verschillende niveaus:

a. een flexibele organisatie, die alert reageert op veranderingen.

b.financiële flexibiliteit door te kiezen voor bepaalde financieringsvormen (b.v. huur of lease).

c.(technische) flexibiliteit op gebouw en werkplek niveau (b.v. verplaatsbare binnenwanden en alternatieve werkplekvormen).

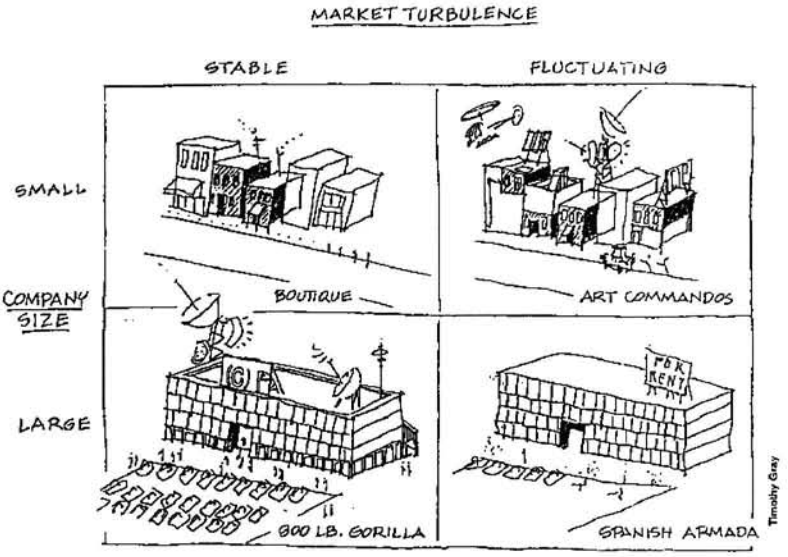
Een derde oplossing voor het omgaan met onzekerheden is met behulp van planningsmethodieken anticiperen op komende veranderingen. Ook hier zijn weer verschillende technieken, die afzonderlijk of tegelijkertijd kunnen worden toegepast:

a.incrementele planning. Hierbij worden stapsgewijs veranderingen doorgevoerd. Deze aanpak is vooral aan te bevelen bij politiek-gevoelige onderwerpen. Dit vereist tevens flexibiliteit van de organisatie.

b.het voeren van discussies en interviews met de verschillende stakeholders, zodat er beter inzicht verkregen wordt in mogelijke ontwikkelingen.

c.planning met behulp van scenario's. Met deze techniek worden mogelijke / plausibele toekomsten geschetst, door van een aantal kritische factoren de mogelijke ontwikkelingen weer te geven. Deze methodiek zal hierna verder uitgewerkt worden.

Een eenvoudig voorbeeld om duidelijk te maken hoe scenario's kunnen helpen bij vastgoedbeslissingen is weergegeven in figuur 2-3. Brand (1994) refereert in zijn boek aan een bedrijf 'Colossal Pictures', dat op het punt staat een huisvestingsbeslissing te nemen. Ze hebben daarbij de keuze uit twee opties. De eerste is het renoveren van de huidige panden, de tweede is herhuisvesting in een grootschalig pand. Om de mogelijke consequenties van deze huisvestingskeuze inzichtelijk te maken, zijn vier scenario's ontworpen. Uit onderzoek bleek namelijk, dat de consequenties voornamelijk afhankelijk zouden zijn van de ontwikkelingen in de vastgoedmarkt: erg fluctuerend of juist stabiel en van de ontwikkelingen in de omvang van het bedrijf: klein en flexibel of groot en profiterend van schaalvoordelen. Deze onzekerheden zijn dan ook gebruikt als assen, op basis waarvan de vier scenario's ontworpen zijn. Door voor beide opties t.a.v. de huisvesting de consequenties in een bepaald scenario te bepalen, konden de gevolgen inzichtelijk worden gemaakt.



figuur 2-3: Case Colossal Pictures, Brand (1994).

Planning met behulp van scenario's gaat niet over het voorspellen van de meest waarschijnlijke toekomst, maar is bedoeld om het inzicht in mogelijke toekomsten te vergroten, zodat de portefeuillemanager kan anticiperen en zich kan voorbereiden op de per definitie onzekere toekomst. Daarnaast zullen scenariostudies het management van organisaties moeten stimuleren na te denken over de lange termijn strategie. Dit is alleen mogelijk en zinvol wanneer het management van een organisatie daar ook open voor staat. Wanneer dat niet het geval is zou de inspanning wel eens groter dan het effect kunnen zijn.

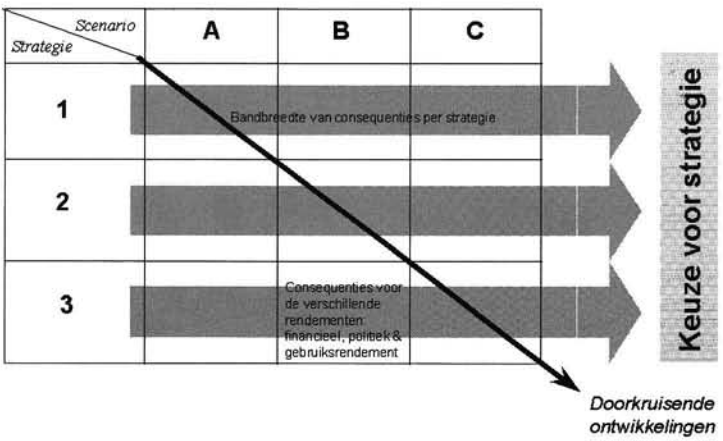
2.3 De stappen van de methodiek

formuleren van een portefeuillestrategie. Daarbij wordt ter visualisering zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de ervaringen en resultaten uit de scenariostudies die bij de Rgd uitgevoerd zijn (Directie Oost (Arnhem) en Directie 's-Gravenhage en Omstreken).

Scenario-methodiek

Opzet methodiek
De aanpak bestaat uit drie onderdelen, welke in de rest van het hoofdstuk nader toegelicht zullen worden (figuur 2-4).

1.Het formuleren van mogelijke portefeuillestrategieën op basis van een discussie over de strategische keuzes, die een portefeuillemanager kan maken (b.v. kopen of huren, vervangen of vernieuwen, etc.).



figuur 2-4: Opbouw scenario-methodiek.

2.Het formuleren van mogelijke toekomsten door middel van scenario's.

3.Het bepalen van de consequenties van de verschillende strategieën in termen van politiek, gebruiks- en financieel rendement door de strategieën te kruisen met de geformuleerde scenario's.

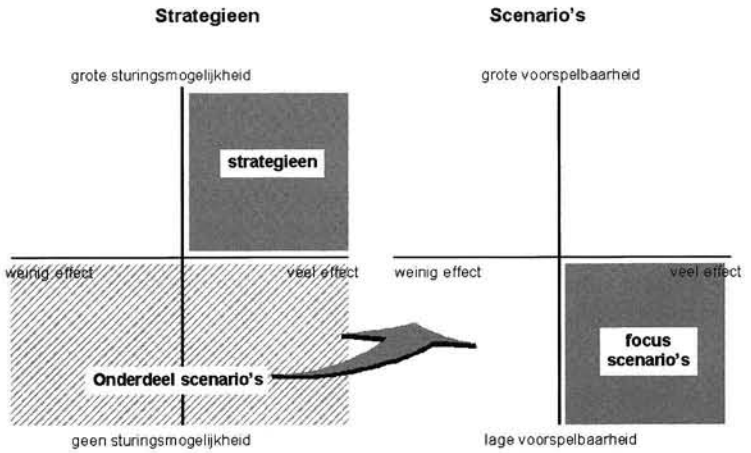
Op deze manier ontstaat er per strategie een bandbreedte van consequenties en kunnen de verschillende strategieën met elkaar vergeleken worden. De keuze voor een strategie wordt dan niet gemaakt op basis van historie, maar op basis van meerdere mogelijke toekomsten. Voordeel van deze methode is, dat managers getraind worden na te denken over die toekomst en derhalve ook beter voorbereid zullen zijn op mogelijke veranderingen in de toekomst. Op basis van dit inzicht kan vervolgens een portefeuillestrategie geformuleerd worden.

2.4 Het formuleren van alternatieve portefeuillestrategieën

2.4.1 Inventariseren van de strategische keuzes

Voordat portefeuillestrategieën geformuleerd kunnen worden zal eerst geïnventariseerd moeten worden welke keuzes de portefeuillemanager daadwerkelijk heeft. Om achter deze keuzes te komen zal een strategische discussie gevoerd moeten worden met het (top-)management van de organisatie, waarbij de verschillende stakeholders vertegenwoordigd zijn.

In zo'n discussie wordt geprobeerd boven tafel te krijgen voor welke strategische keuzes de organisatie op dit moment staat. Van die strategische keuzes wordt vervolgens met behulp van een assenkruis in kaart gebracht, in hoeverre de portefeuillemanager die keuzes kan beïnvloeden en in hoeverre de keuzes gevolgen zullen hebben voor de prestaties van de portefeuille (zie figuur 2-5).



figuur 2-5: Relatie strategieën en scenario's

De strategische keuzes waar de organisatie voor staat, maar die in principe buiten de portefeuillemanager omgaan, behoren tot de onzekere omgeving. Deze keuzes worden derhalve meegenomen in de scenario's. In de strategieën zal gevarieerd worden met de keuzes, waar de portefeuillemanager invloed op heeft en die ook veel gevolgen zullen hebben voor de portefeuille.

2.4.2 Het formuleren van strategieën

Formuleren van strategieën

Om op basis van de inventarisatie strategieën te formuleren, zullen de meest kritische keuzes geordend en gegroepeerd moeten worden. Daarbij kan men onderscheid maken tussen primaire keuzes en volgkeuzes. Een primaire keuze is een keuze die in principe los staat van andere keuzes, maar die wel van invloed is op andere keuzes (de zogenaamde volgkeuzes). Zo leidt de keuze om in bepaalde gemeentelijke projecten te participeren (o.a. PPS-constructies), bijvoorbeeld automatisch tot de keuze voor bepaalde locaties. Om aan te geven hoe strategieën eruit zouden kunnen zien worden in figuur 2-6 de drie strategieën, zoals ze in de pilot Arnhem gehanteerd zijn, weergegeven (5).

2.4.3 Voorwaarden bij het formuleren van strategieën

De belangrijkste succesfactor bij het formuleren van alternatieve strategieën is de bereidheid van het management om de huidige strategie te veranderen, mocht dat nodig zijn. Alleen dan kan een scenario-studie zinvol zijn. Het management zal na moeten willen denken over alternatieve strategieën en zal ook bereid moeten zijn de consequenties te aanvaarden, zelfs, wanneer dat betekent dat de huidige strategie niet meer voldoet.
Er blijkt in praktijk echter een aantal problemen te zijn(6).

1. Een te groot vertrouwen in eigen kunnen en een zekere mate van arrogantie van het managementteam. Dit komt vooral voor in organisaties waar het "goed" gaat.

1. De consensus-strategie
Deze strategie komt het beste overeen met de strategie in Arnhem en van de Rgd in het algemeen ten tijde van de pilot: een proces van geven en nemen. In deze strategie moeten alle stakeholders geven en nemen, zodat er een oplossing gevonden kan worden waar iedereen zich in kan vinden. In theorie betekent dit, dat alle stakeholders even belangrijk zijn. Het doel van de Rgd is het creëren van synergie, door een portefeuille samen te stellen, die zowel grote als middelgrote panden bevat, op stationslocaties, met architectonische en functionele kwaliteit, waarbij gelet wordt op de doelmatigheid van de oplossing.

2. De 'klant-is-koning'-strategie
In deze strategie is de vraag van de gebruiker leidend: het gebruiksrendement is het belangrijkste criterium voor vastgoedbeslissingen. Deze strategie is gebaseerd op de overtuiging, dat de bedrijfsconformiteit van de panden belangrijker is dan marktconformiteit. In praktijk betekent dit, dat de Rgd in Arnhem streeft naar een portefeuille met kleine panden, die voornamelijk goed bereikbaar zijn met de auto (B- en C-locaties) en met een hoge mate van flexibiliteit.

3. De beleggers-strategie
In deze strategie opereert de Rgd, zoals de naam al aangeeft, als een belegger. Dit betekent dat vastgoedbeslissingen genomen worden op basis van financiële/economische criteria. De belangrijkste criteria zijn kosten- en risicoreductie. In de praktijk betekent dit, dat marktconformiteit belangrijker is dan bedrijfsconformiteit.

figuur 2-6: Strategieën pilot Arnhem

2. Verankering in het heden, omdat dat een goede (en aanwezige) basis is voor voorspellingen.

3. Weerstand tegen verandering. Managers vrezen vaak de politieke consequenties van veranderingen. Verandering van strategie leidt over het algemeen tot veranderingen in de organisatiestructuur, posities van managers, etc. Daarnaast zit het in de mens om bang te zijn voor het onbekende.

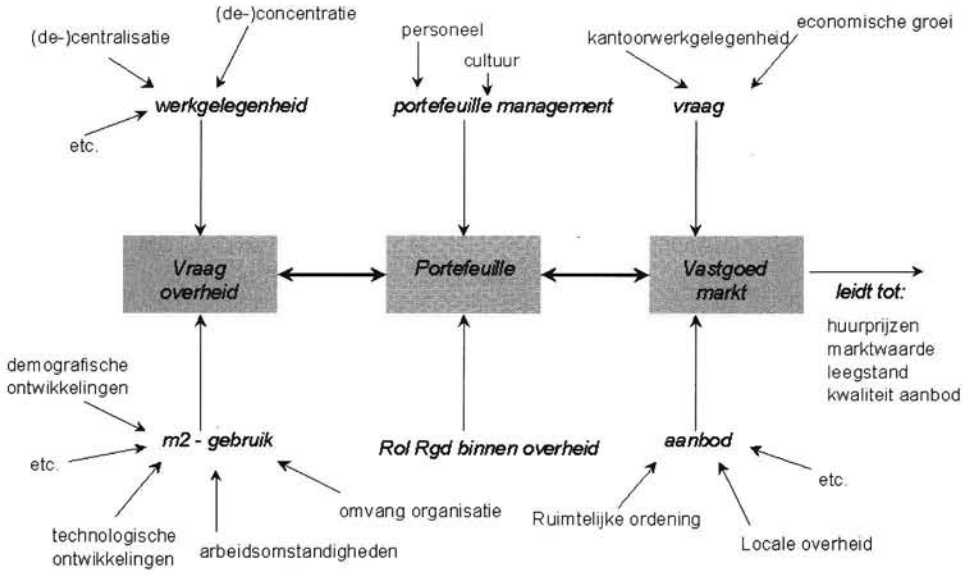
2.5 Het ontwerpen van scenario's

Wanneer er een aantal alternatieve strategieën geformuleerd is, zal er om de consequenties op langere termijn te kunnen bepalen een aantal scenario's geformuleerd moeten worden. Daartoe zal een aantal stappen doorlopen moeten worden.

2.5.1 Stap 1: Basisanalyse

Basisanalyse

Bij het ontwerpen van scenario's wordt gestart met een basisanalyse. Een basisanalyse is een analyse van het heden en verleden en heeft als resultaat een model waarin aangegeven wordt welke ontwikkelingen van invloed zijn (geweest) op de samenstelling van de portefeuille en op de wijze waarop de portefeuille gemanaged wordt. Eigenlijk niets anders dan een pijlenschema (relaties tussen variabelen). Voor de pilot Arnhem heeft dit bijvoorbeeld geresulteerd in het schema zoals weergegeven in figuur 2-7.



figuur 2-7: Basisanalyse Arnhem

De gevonden krachten zullen bediscussieerd moeten worden met de belangrijkste 'spelers' binnen een organisatie. Voorkomen moet echter worden, dat er teveel vanuit de historie geredeneerd gaat worden. Er kunnen namelijk ook invloeden zijn die in het verleden vrijwel geen invloed op de portefeuille gehad hebben, maar die in de toekomst wel tot grote veranderingen zullen leiden. Het is om die reden aanbevelenswaardig, dat er naast experts ook mensen met innovatieve ideeën deel uitmaken van de discussiegroep.

2.5.2 Stap 2: Trendverkenning of referentiescenario

Referentiescenario

Vervolgens wordt gekeken welke trends te onderscheiden zijn. De ontwikkelingen die omschreven zijn in de basisanalyse worden geëxtrapoleerd naar de toekomst. Er kan hierbij een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds trends met een grote mate van zekerheid en anderzijds ontwikkelingen met een grote mate van onzekerheid. Met dit laatste wordt ook bekeken bij welke ontwikkelingen een trendbreuk valt te verwachten. Op basis van dit inzicht kan vervolgens een referentiescenario geformuleerd worden. In het onderstaande kader wordt een voorbeeld referentiescenario voor de vraagontwikkeling binnen de rijksoverheid weergegeven. Dit scenario is gebruikt bij de scenariostudie voor de Directie 's- Gravenhage en Omstreken (DGEO).

Werkgelegenheid bij de overheid
Na een periode waarin diverse ministeries zijn teruggebracht tot een kerndepartement en veel diensten zijn verzelfstandigd, volgt nu een meer stabiele periode. De laatste verzelfstandigingen vinden plaats en nieuwe organisatorische wijzigingen binnen het overheidsapparaat hebben geen ingrijpende gevolgen voor de huisvesting. Ten gevolge van de gunstige economische situatie zal de omvang van de rijksoverheid licht groeien (0,5 à 1% per jaar).

Ruimtegebruik
Als gevolg van de concentratie van kernministeries rond het Binnenhof is schaalvergroting en verjonging van de gebouwenvoorraad opgetreden. De schaalvergroting leidt vervolgens tot efficiency verbetering in het ruimtegebruik. Met de komst van de geplande laatste kernministeries in het centrum, wordt deze trend nog even voortgezet. Kantoorinnovatie wordt op experimentele basis toegepast en heeft daardoor geen groot effect op het ruimtegebruik.

Kwaliteitseisen
De afstand tot het Binnenhof en de bereikbaarheid per Openbaar Vervoer blijven belangrijke criteria voor de locatie van kernministeries. Met de laatste ingrepen om de ministeries te concentreren in het centrum, wordt aan deze kwaliteitseisen voldaan. Voor (uitvoerende) diensten is de afstand tot het Binnenhof minder belangrijk. Bovendien wensen zij op enige afstand van het moederministerie gehuisvest te zijn. Deze diensten geven prioriteit aan de bereikbaarheid en flexibiliteit van de huisvesting. De vraag naar kwalitatief hoogwaardige huisvesting blijft bestaan bij zowel kernministeries als uitvoerende diensten. De ministeries hechten veel waarde aan huisvesting met een eigen herkenbare uitstraling. Kantoorinnovatie wordt slechts op experimentele basis toegepast. De kwaliteit van (de inrichting van) de werkplekken ligt minimaal op het niveau dat volgens de Arbo-wet is vereist.

figuur 2-8: Referentiescenario t.b.v. scenario-studie DGEO.

2.5.3 Stap 3: *Het ontwerpen van de scenario's*

Wanneer er inzicht is in de verschillende invloedsfactoren in het heden en verleden en hoe die invloedsfactoren zich trendmatig gezien zouden kunnen ontwikkelen, kan gestart worden met het ontwerpen van de scenario's. Scenario's moeten zo ontworpen worden dat ze de verbeeldingskracht van managers vergroten. Vaak hebben de minst voor de hand liggende keuzes de beste resultaten. Belangrijk is dat de degenen die uiteindelijk de keuzes moeten maken zich er iets bij voor kunnen stellen.

Er zijn verschillende vormen van scenario's. De verschillen hebben vooral betrekking op de wijze waarop de scenario's ontworpen worden. De aanpak die wij bij deze scenario-methodiek hanteren is van grof naar fijn. Na de basis- en trendanalyse waarbij we de belangrijkste invloeden achterhaald hebben, worden de volgende stappen genomen om te komen tot scenario's.

In eerste instantie moet gebrainstormd worden over de uitdagingen en de belangrijkste invloeden op de samenstelling en het management van de portefeuille. Belangrijke invloedsfactoren voor de portefeuille van eigenaar/gebruikers zijn bijvoorbeeld:

1.Interne vraagontwikkelingen (werkzame personen, spreiding locaties, het ruimtegebruik, verhuisgeneigdheid, ...). Het is hierbij belangrijk, na te denken over de toekomstige positie van de organisatie.

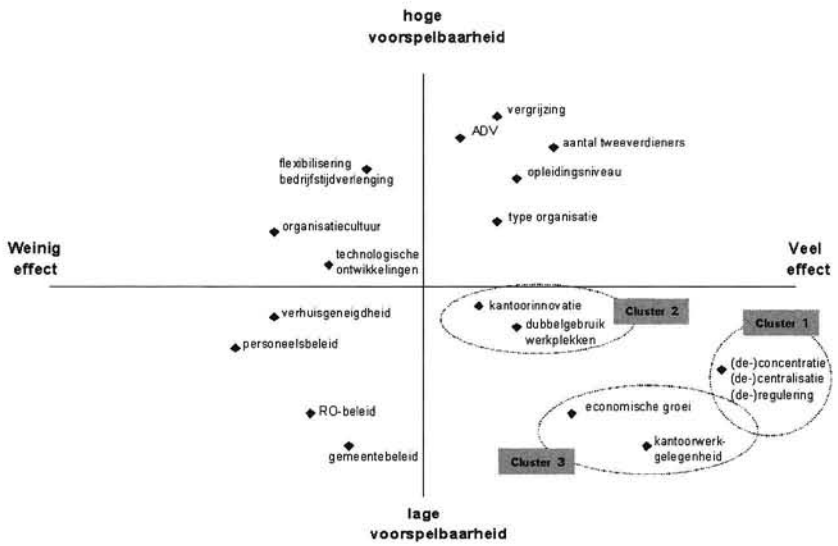
2.De vastgoedmarkt (van belang voor de waardeontwikkeling, het leegstandsrisico, enz.). Hierbij spelen vooral invloeden als economische groei, RO-beleid, gemeentelijk beleid, demografie, etc. een rol.

Het brainstormen over toekomstige ontwikkelingen is zonder meer het moeilijkste deel van het ontwerpen van scenario's. Bij het ontwerpen van mogelijke toekomsten moet het jaar tot jaar denken namelijk losgelaten worden. Consequentie daarvan is, dat er op een hoger abstractieniveau gediscussieerd moet worden. De toekomstige ontwikkelingen, die uit de brainstorm naar voren komen zullen vervolgens beoordeeld moeten worden op twee criteria:

1. In hoeverre zijn de ontwikkelingen voorspelbaar?

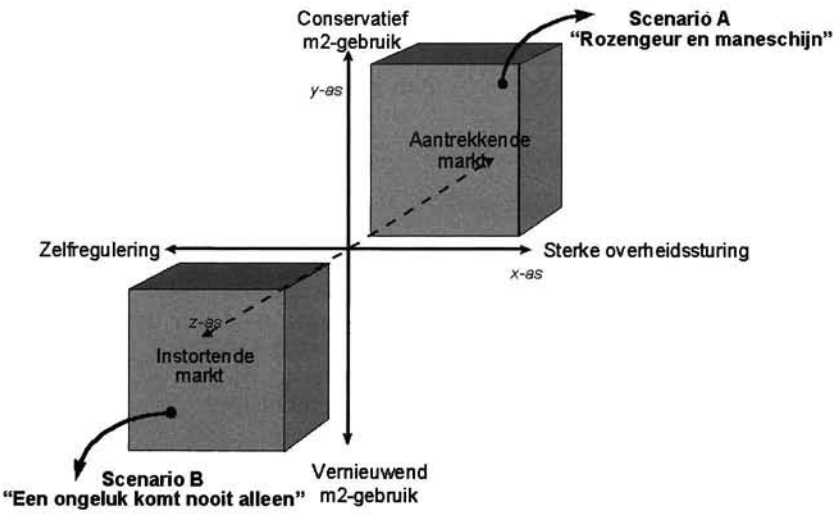
2. In hoeverre hebben ze invloed op de portefeuille?

Door deze vragen per invloedsfactor te beantwoorden kunnen alle ontwikkelingen in een assenkruis gezet worden (figuur 2-9, volgende pagina) waardoor er een aantal clusters van ontwikkelingen ontstaat op basis waarvan een hoofdstructuur voor de scenario's gevormd kan worden. Die hoofdstructuur zal gebaseerd moeten worden op die aspecten, die in het assenkruis in het kwadrant: zeer moeilijk voorspelbaar en grote invloed op de portefeuille van de Rgd, staan.



figuur 2-9: Voorspelbaarheid en effect op de portefeuille van verschillende aspecten (pilot Arnhem).

In de pilot Arnhem zijn drie clusters van ontwikkelingen naar voren gekomen, die in het kwadrant 'moeilijk voorspelbaar maar wel veel effect op de portefeuille' vallen. Deze clusters (werkgelegenheid binnen de overheid, m2-gebruik en vastgoedmarkt) zijn vertaald naar drie assen in een driedimensionaal assenkruis. Dit assenkruis vormt de hoofdstructuur op basis waarvan twee extreme scenario's voor de pilot Arnhem ontworpen zijn (figuur 2-10).



figuur 2-10: Hoofdstructuur voor het ontwerpen van scenario's (pilot Arnhem).

Vaak wordt bij het formuleren van scenario's gestreefd naar contrasterende scenario's (zoals bijvoorbeeld in Arnhem en Den Haag gedaan is). Dit hoeft echter niet. Het is belangrijker, dat de scenario's logisch consistent zijn opgebouwd. Een geringe economische groei zal bijvoorbeeld niet snel samengaan met een grote bouwopgave. Daarnaast kan een aantal trefzeker te voorspellen ontwikkelingen in meerdere scenario's een rol spelen (deze staan in het assenkruis, zoals weergegeven in figuur 2-9, bij 'goed voorspelbaar'). Als voorbeeld van een scenario wordt hieronder het negatieve scenario weergegeven, zoals dat gebruikt is in de pilot Arnhem.

Een ongeluk komt nooit alleen: Arnhem 2015

De deregulering en decentralisatie van taken naar lagere overheden is ver doorgevoerd. Dit is samengegaan met een vermindering van de criminaliteit en een versimpeling van het belastingstelsel. Nederland kenmerkt zich als een zelfregulerende samenleving met een flexibele decentrale besluitvorming. De rijksoverheid heeft zich toegelegd op enkele voornamelijk beleidsmatige taken, die vrij centraal uitgevoerd worden en heeft zich geconcentreerd in Den Haag (centraal en westen), Eindhoven (zuiden) en Zwolle (noorden).

De downsizing van de rijksoverheid gaat gepaard met een toenemende vergrijzing, een hoger gemiddeld opleidingsniveau en door ADV (36 uur) en flexibilisering meer deeltijders. Deze verzakelijking van de rijksoverheid heeft gezorgd voor een vergaande kantoorinnovatie. Er wordt volop gebruik gemaakt van de mogelijkheden, die telewerken biedt, waarbij de rijksdiensten gehuisvest worden in grote moderne moederkantoren (verzamelpanden) rond stationslocaties in grote steden. Ook vindt er op grote schaal dubbelgebruik van werkplekken plaats. Gevolg van al deze ontwikkelingen is, dat de vraag naar rijkshuisvesting in Arnhem in de periode 1997-2015 met 30% gedaald is.

Maar niet alleen de vraag vanuit de rijksdiensten is gedaald. Ook de vraag op de Arnhemse kantorenmarkt zit in een depressie. De Betuwelijn en de hoge snelheidslijn worden niet aangelegd en de regio Arnhem is geen logische vestigingsplaats meer. Veel grote bedrijven zijn weggetrokken uit Arnhem. De gemeente Arnhem heeft van alles geprobeerd om de economie in haar regio te versterken, waaronder het verstrekken van vestigingspremies en versoepeling van de verlening van bouwvergunningen. Hierdoor is in de beginjaren van de periode 1997-2015 de bouwproductie flink gestegen, maar de vraag bleef helaas achter. De leegstand in de regio Arnhem is in 2015 gestegen naar 10% en de huren van eersteklas kantoorpanden zijn de afgelopen jaren 1,5 % per jaar beneden inflatie gestegen.

figuur 2-11: 'Negatief' scenario pilot Arnhem.

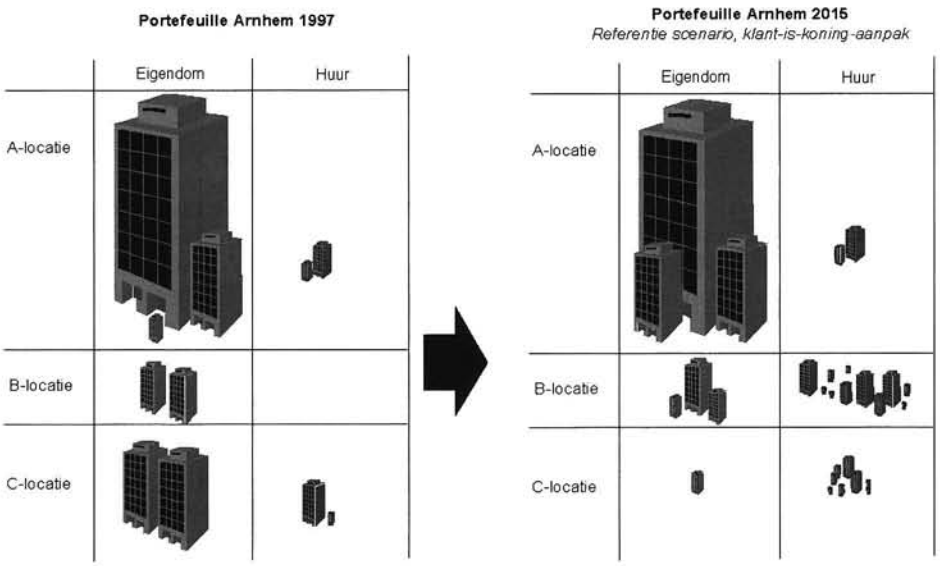
2.5.4 Stap 4: *Doorkruisende ontwikkelingen*

Doorkruisende ontwikkelingen

Om de scenario-analyse overzichtelijk te houden moet het aantal scenario's beperkt worden (maximaal vier). Om niet voor verrassingen te komen te staan, kan gewerkt worden met zogenaamde doorkruisende ontwikkelingen. Dit zijn met name ontwikkelingen, die weinig waarschijnlijk zijn, maar die wel veel invloed (kunnen) hebben. Dergelijke ontwikkelingen komen naar voren uit de basisanalyse.

2.6 Het bepalen van de consequenties

Wanneer zowel de scenario's als de strategieën geformuleerd zijn, kunnen de consequenties voor de verschillende belanghebbenden bepaald worden. Daartoe zal per scenario / strategie-combinatie bepaald moeten worden hoe de portefeuille aan het eind van de beschouwingperiode idealiter samengesteld is (zie figuur 2-12).



figuur 2-12: Voorbeeld ideale toekomstige portefeuille bij Klant-is-koning-aanpak.

Op basis van de verschillen tussen de huidige en de toekomstige portefeuille wordt vervolgens een mutatieproces gesimuleerd aan de hand waarvan de financiële prestaties bepaald worden. Concreet betekent dit, dat per pand aangegeven moet worden wanneer het eventueel afgestoten wordt, c.q. wanneer het in de voorraad opgenomen wordt. Voor het bepalen van de consequenties voor de gebruikers en ten aanzien van het regeringsbeleid wordt uitgegaan van de kwalitatieve verschillen tussen de huidige portefeuille en de ideale portefeuille in 2015.

Financiele consequenties

Voor het bepalen van de financiële consequenties is een model ontwikkeld in Excel. De input van het model (b.v. rente, huurstijgingen, prijsstijgingen, groei werkgelegenheid, etc.), is door de portefeuillemanager zelf in te vullen. Deze input is afhankelijk van de scenario's waarmee gewerkt wordt. Voor de vertaling van toekomstbeelden naar de verschillende parameters is geen eenduidige methode voor handen. Voor het referentiescenario kan uitgegaan worden van de trends uit het verleden. De parameters van de overige scenario's kunnen daar van afgeleid worden. Belangrijk is dat de parameters door de organisatie

gedragen moeten worden. De output van het model bestaat vervolgens uit (figuur 2-13):

1.**De veranderingen in vermogenswaarde** (beleggingswaarde) van het courante deel van de portefeuille gedurende de beschouwingperiode. Dit wordt bepaald door zowel in het beginjaar als in het eindjaar van de scenariostudie, met behulp van markthuur-opbrengsten en een BAR (Bruto AanvangsRendement), de (contante waarde van de) marktwaarde van de eigendomspanden te bepalen.

2.De **contante waarde van de benodigde investeringen**, zowel in de huidige voorraad als in nieuwe panden. Hiertoe zal per pand aangegeven moeten worden wanneer, hoeveel (prijspeil beginjaar studie) geïnvesteerd moet worden. Het model bepaalt vervolgens met behulp van de reële prijsstijging en een reële rente de contante waarde van die investeringen gedurende de beschouwingperiode van de studie. De reële rente (welke bepaald wordt door de nominale rente op staatsleningen en de inflatie) en de reële prijsstijging zijn afhankelijk van het gekozen scenario.

3.Het **geïnvesteerd vermogen over de beschouwingperiode**. Het geïnvesteerd vermogen is gelijk aan de contante waarde van de vermogenswaarde van de portefeuille aan het eind van de beschouwingperiode vermeerderd met de contante waarde van de investeringen tijdens de beschouwingperiode.

4.De **contante waarde van de huuropbrengsten.** De gebruikers van de rijkshuisvesting betalen huur aan de Rgd. Op basis van de door de Rgd door te berekenen huurprijzen, wordt per pand bepaald wat de contante waarde van de huuropbrengsten van de Rgd is. Ook hier wordt gewerkt met een reële huurprijsstijging en een reële rente, welke wederom afhankelijk zal zijn van het gekozen scenario.

5.De **contante waarde van de restopbrengsten**. Wanneer eigendomspanden tijdens de beschouwingperiode afgestoten worden, wordt van die panden de marktwaarde op het moment van afstoten bepaald en

Scenario	*Referentiescenario*		
Strategie	*Economisch Vastgoedmanagement*		
	1998	**2015**	**Periode**
CW Vermogenswaarde	f 2.672.635.341	f 2.464.848.069	
CW Investeringen			f 1.941.227.293
Geinvesteerd Vermogen		f 4.613.862.634	
Gemiddelde huur/m2 bvo	f 226	f 336	
CW Huuropbrengst			f 6.369.532.219
CW Restopbrengst			f 153.473.312
CW Huurderving			f 308.626.382
CW Huuropbrengst derden			f 61.784.009
CW Verhuiskosten			f 14.156.265
Totaal CW			**f 4.320.779.600**

figuur 2-13: Model in Excel: overzicht financiële consequenties van een bepaalde scenario-/strategie - combinatie.

worden de opbrengsten met behulp van de reële rente, die afhankelijk is van het scenario, contant gemaakt.

6. Een aantal **bijkomende financiële consequenties** (bij benadering), zoals verhuiskosten, huurderving en opbrengsten uit verhuur aan organisaties buiten de overheid.

7. De **financiële consequenties voor de gebruiker.** Deze laten zich goed uitdrukken middels de gemiddelde Rgd-huurprijs van de portefeuille. Het model bepaalt zowel in het beginjaar als in het eindjaar van de studie het gewogen gemiddelde van de Rgd-huurprijzen.

Naast de financiële consequenties zullen ook de consequenties voor het gebruiks- en maatschappelijk rendement bepaald moeten worden. Hierbij zal gekeken moeten worden naar de samenstelling van de portefeuille aan het eind van de beschouwingperiode ten opzichte van de beginsituatie. Wordt er beter of slechter voldaan aan het regeringsbeleid (architectuurbeleid, locatiebeleid, duurzaamheid, etc.). In hoeverre kunnen klanten sneller en/of adequater geholpen worden? In hoeverre voldoet de portefeuille aan het eind van de beschouwingperiode beter dan wel slechter aan de vraag van de gebruikers (zowel kwalitatief als kwantitatief)? Om deze vragen te kunnen beantwoorden zal bepaald moeten worden welke criteria belangrijk zijn om dergelijke prestaties in kaart te brengen. Zo kan het locatiebeleid van de overheid bijvoorbeeld vertaald worden in een gewenste percentageverdeling van de panden in de portefeuille over A-, B- en C-locaties.

2.7 Hoe nu verder?

Op basis van een scenariostudie krijgt de portefeuillemanager inzicht in mogelijke strategieën en de consequenties van die strategieën. Deze benadering zal uiteindelijk uit moeten monden in een portefeuillestrategie. Dit betekent overigens niet dat er letterlijk voor één van de onderzochte strategieën gekozen moet worden er kan ook voor een combinatie van bepaalde elementen uit de onderzochte strategieën gekozen worden. Belangrijk is dat de strategie duidelijk geformuleerd is en ten grondslag kan liggen aan de te nemen objectbeslissingen.

Het is echter belangrijk dat men zich realiseert, dat het formuleren van een portefeuillestrategie sec daarvoor niet voldoende is. Zeker niet wanneer deze strategie op een abstract niveau geformuleerd wordt. De portefeuillestrategie zal sturend moeten werken wanneer er objectbeslissingen genomen moeten worden, want objectbeslissingen vormen de uiteindelijke vastgoedportefeuille. Doelstellingen als niet meer dan x% eigendom in regio y, kunnen alleen gerealiseerd worden als daar bij het nemen van objectbeslissingen rekening mee wordt gehouden (7). De portefeuillestrategie zal dus zo concreet moeten zijn, dat het duidelijke richtlijnen geeft voor het nemen van objectbeslissingen. De strategie zal daarom naadloos aan moeten sluiten op de informatiebehoefte bij objectbeslissingen.

Deel II:
Beslissingen op objectniveau

3 Objectbeslissingen en de benodigde informatie

3.1 Inleiding

Nadat in deel I de portefeuillestrategie van eigenaar/gebruikers is toegelicht, staan in deel II beslissingen over de afzonderlijke objecten centraal. Beslissingen over de afzonderlijke objecten (8) bepalen de toekomstige portefeuille.

In deel I is ingegaan op de wijze waarop de (lange termijn) portefeuillestrategie of het (lange termijn) portefeuillebeleid bepaald kan worden. De strategie voor bijvoorbeeld de komende vier jaar moet houvast bieden voor vrijwel dagelijks te nemen objectbeslissingen. Bij het nemen van beslissingen op objectniveau spelen echter meerdere overwegingen een rol. De klant (ofwel de toekomstige gebruiker van de huisvesting) wil bijvoorbeeld snel een oplossing voor zijn huisvestingsprobleem. Daarnaast kan de marktsituatie in de betreffende regio sterk verschillen van de nationale situatie. Delen van de nationale portefeuillevisie zullen daarom moeten worden vertaald naar een regionale portefeuillestrategie.

Voordat wordt ingegaan op de vertaling van de portefeuillestrategie naar richtlijnen voor het nemen van objectbeslissingen en op de wijze waarop deze beslissingen aangestuurd kunnen worden (deel III), zal in dit deel worden toegelicht welke overwegingen een rol spelen bij beslissingen op objectniveau en welke soort informatie beslissers hierbij nodig hebben.

De hoofdvraag is:
"Welke soort informatie hebben beslissers op objectniveau nodig om een 'weloverwogen' beslissing te nemen?"

Uit de hoofdvraag volgen de volgende deelvragen:

Wat voor soort beslissingen worden op objectniveau genomen? (§ 3.2)

Aan welke informatie over huisvestingsoplossingen is behoefte bij deze beslissingen? (§ 3.3)

Wat wordt verstaan onder een 'weloverwogen' beslissing? (§ 3.4)

Welke soort (huisvestings)eisen moeten worden geformuleerd om een beslissing te kunnen toetsen? (§ 3.5)

Met het beantwoorden van deze vragen worden in hoofdstuk 3 objectbeslissingen en de informatiebehoefte daarbij behandeld. Daarna zal in hoofdstuk 4 met behulp van een praktijkvoorbeeld (Rijksgebouwendienst) worden beschreven hoe de benodigde informatie - objectinformatie en informatie over huisvestingseisen - kan worden gegenereerd.

3.2 Beslissingen op objectniveau

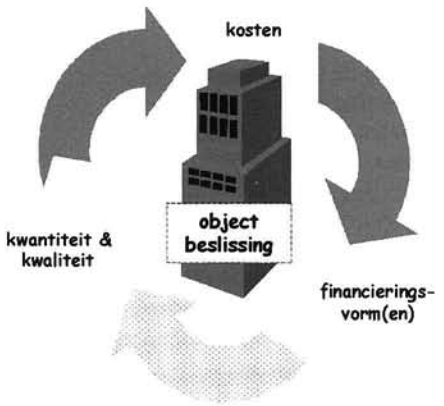
Jaarlijks worden door de grote eigenaar/gebruikers vastgoedobjecten nieuw gebouwd, verbouwd, aangekocht, gehuurd, geleast en afgestoten. Deze acties zijn het resultaat van een groot aantal objectbeslissingen.

Objectbeslissingen moeten worden genomen om één of meer problemen met de huidige huisvesting op te lossen: te krappe huisvesting, niet meer functionele huisvesting, technisch verouderde huisvesting en/of te dure huisvesting.

Als voor een organisatie met bijvoorbeeld te krappe en niet meer functionele huisvesting twee mogelijke huisvestingsoplossingen worden gevonden, moet een besluitvormingsproces worden doorlopen. Per huisvestingsoplossing (object) moet zorgvuldig worden nagegaan of het groot genoeg is voor de te huisvesten organisatie, of het kwaliteitsniveau voldoende is, hoeveel het gaat kosten en hoe het gefinancierd kan worden (huren, leasen of kopen).

Objectbeslissing

Een objectbeslissing kan dus uit een aantal deelbeslissingen bestaan over de kwaliteit en kwantiteit van het object (hoeveel m2 met welke kwaliteiten), over de bijbehorende kosten en over de financieringsvorm (huren of leasen van een belegger of zelf financieren). Een en ander is in figuur 3-1 schematisch weergegeven.



figuur 3-1: De mogelijke stappen van een objectbeslissing

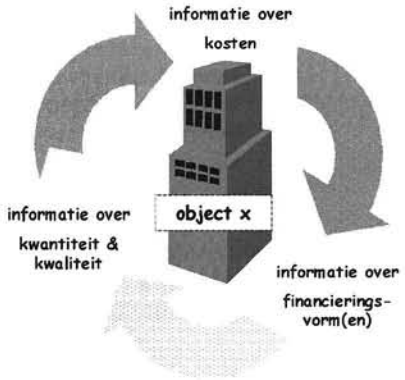
De verschillende deelbeslissingen hangen natuurlijk nauw met elkaar samen en zijn daarom aangegeven in een cyclus: kwantiteit/kwaliteit, kosten, financieringsvorm. De uiteindelijke keuze voor een financieringsvorm leidt tot een jaarlijkse last voor de te huisvesten organisatie; dat is ofwel de huurprijs/leaseprijs die hij periodiek aan een belegger moet betalen ofwel de periodieke last die voortkomt uit het in eigendom hebben van het object (de kostprijsdekkende last). De hoogte van die last kan reden zijn om de cyclus opnieuw te doorlopen met een aangepast voorlopig ontwerp of een ander object.

3.3 Informatiebehoefte over eigenschappen van objecten (objectinformatie)

Als er een beslissing moet worden genomen over een (mogelijke) huisvestingsoplossing, dan is er vanzelfsprekend behoefte aan informatie

over de eigenschappen van het betreffende object: informatie over kwantiteit & kwaliteit, informatie over kosten en informatie over financieringsvorm(en). Deze informatiebehoefte volgt uit het eerder getoonde schema (figuur 3-2). Een toelichting volgt middels een voorbeeld.

Informatiebehoefte objecteigenschappen



figuur 3-2: Informatiebehoefte over de eigenschappen van object x (een huisvestingsoplossing)

Stel er is een huisvestingsvraag voor 75 personen en er is een aantal huisvestingsoplossingen: een bestaand object kopen of huren van een belegger of een nieuw object zelf financieren. Wat moeten we van beide huisvestingsoplossingen weten om een beslissing te nemen? Het antwoord volgt in de volgende twee subparagrafen.

3.3.1 optie: bestaand object

Allereerst is er behoefte aan informatie over kwantiteit en kwaliteit:

- de oppervlakte, liefst in m2 BVO, VVO en FNO per ruimtesoort (9);
- het kwaliteitsniveau: ruimtelijk-visuele aspecten, functionele aspecten, technische aspecten en milieu(technische)aspecten van gebouw en locatie.

Daar rijst al een belangrijke vraag: hoe moet die kwaliteit worden gemeten? Op deze vraag wordt in hoofdstuk 4 ingegaan.Vervolgens is er behoefte aan informatie over kosten en financierings-vormen:

- Is het object te koop en wat is de vraagprijs?
- Tot welke jaarlijkse last leidt deze vraagprijs en welke jaarlijkse exploitatiekosten kan de nieuwe eigenaar verwachten?
- Is het object te huur en welke huur wordt gevraagd?
- Tot welke jaarlijkse last leidt dit (inclusief de verwachte exploitatiekosten van de huurder)?
- Wat is het object de (toekomstige) eigenaar/gebruiker waard?

Stel de jaarlijkse lasten zijn 280,- per m2 VVO in het geval van kopen en 300,- per m2 in het geval van huren. Deze bedragen worden in de volgende subparagraaf vergeleken met de nieuwbouw-optie.

3.3.2 optie: nieuwbouw

Eigenlijk is de informatiebehoefte bij nieuwbouw niet anders dan bij een bestaand object. Ook hier is behoefte aan oppervlakte-, kwaliteits-, kosten- en financieringsinformatie. Het voordeel bij nieuwbouw is dat de eigenschappen van het gebouw (en de locatie) nog variabel zijn en kunnen worden afgestemd op de eisen die eraan gesteld worden. Het nadeel van nieuwbouw is dat betrouwbare informatie eigenlijk pas gegenereerd kan worden, als het gebouw er al staat. Als na het bouwen blijkt dat de jaarlijkse last 350,- per m2 VVO per jaar is, dan was het andere object wellicht een betere optie geweest. Of heeft het verschil van 50-70 gulden per m2 per jaar te maken met een hogere kwaliteit en meer functioneel oppervlak? Kosteninformatie mag namelijk niet zonder informatie over kwantiteit en kwaliteit worden beschouwd.

Hoe voorgenoemde problemen - zoals het genereren van betrouwbare informatie over nieuwbouw - kunnen worden opgelost, wordt in hoofdstuk 4 behandeld.

Het keuzeprobleem, "Welke van voorgenoemde opties is het interessantst?", kan niet worden opgelost zonder dat de eisen van de eigenaar/gebruiker bekend zijn. Misschien geeft de portefeuillestrategie wel aan dat voor huisvestingsvragen voor minder dan 100 personen alleen huuroplossingen mogen worden gezocht. Over de eisen die de eigenaar/gebruiker aan de huisvesting stelt en die het mogelijk maken een 'weloverwogen' objectbeslissing te nemen, gaat de volgende paragraaf.

3.4 'Weloverwogen' objectbeslissingen

'Weloverwogen' beslissing

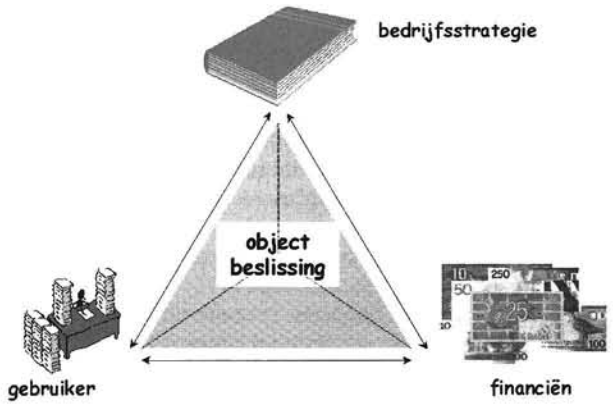
Een 'weloverwogen' objectbeslissing houdt rekening met zo veel mogelijk eisen van de eigenaar/gebruiker aan de huisvesting. Eigenaar/gebruikers kijken echter vanuit een aantal verschillende optieken naar de objectbeslissing:

1. vanuit gebruikersoptiek: de (eind)gebruiker van de huisvesting die eisen stelt aan kwaliteit en kwantiteit (en, als sprake is van kostendoorberekening, eisen stelt aan de jaarlijkse lasten);

2. vanuit financiële optiek: de financiële afdeling die eisen stelt aan de kosten (maximale investering en/of jaarlijkse lasten) en de financieringsvorm (huren, leasen of in eigendom);

3. vanuit de bedrijfsstrategie: de beleidsmakers die direct of indirect eisen stellen aan kwantiteit, kwaliteitsniveau (flexibiliteit, duurzaam bouwen, milieu-eisen, locatie van het object etc.), kosten en financieringsvorm van de huisvesting.

Een en ander is in figuur 3-3 weergegeven, waarin het krachtenveld of 'spanningsveld' rond een objectbeslissing wordt weergegeven. (Vergelijk deze figuur met figuur 1-1'Spanningsveld Rijksgebouwendienst'.)



figuur 3-3: Krachtenveld of 'spanningsveld' rond objectbeslissing

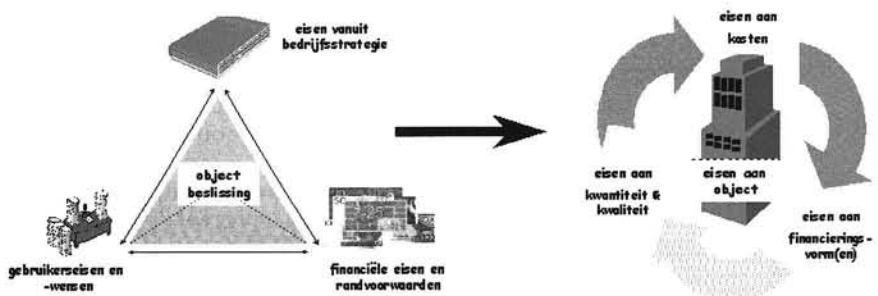
Binnen dit spanningsveld worden eisen geformuleerd, die soms tegenstrijdig zijn. Dit wordt in de volgende paragraaf met een voorbeeld toegelicht.

3.5 Informatiebehoefte volgend uit het object

Informatiebehoefte objecteisen

Een objectbeslissing - eigenlijk het resultaat ervan: een gebouw op een bepaalde locatie - zal zo goed mogelijk moeten voldoen aan een aantal eisen vanuit verschillende optieken: bedrijfsstrategie, financiën en gebruiker. De huisvestingseisen worden gesteld aan de kwantiteit, aan het kwaliteitsniveau (van locatie, gebouw en werkplek), aan bijbehorende kosten en aan de financieringsvorm. Dit is in figuur 3-4 afgebeeld.

Vanuit de verschillende optieken zullen verschillende (en soms tegenstrijdige) eisen worden gesteld. Zo zullen vanuit de bedrijfsstrategie, in een portefeuillestrategie, en vanuit de gebruiker, in een programma van eisen, onder andere verschillende kwaliteitseisen worden gesteld.



figuur 3-4: Eisen aan kwantiteit, kwaliteit, kosten en financieringsvorm vanuit de gebruiker, financiën en bedrijfsstrategie (= informatiebehoefte over eisen aan huisvesting)

Welke eisen prioriteit krijgen, is afhankelijk van het krachtenveld in de betreffende organisatie (plaats van verantwoordelijkheden). Een en ander kan worden geïllustreerd met een voorbeeld.

Stel een eigenaar / gebruiker, een grote organisatie, wordt geconfronteerd met een huisvestingsvraag van één van de onderdelen. Dit organisatieonderdeel (de gebruiker) stelt een aantal eisen aan de huisvesting: de huisvesting moet representatief zijn, want er komen veel klanten, de huisvesting moet goed bereikbaar zijn met de auto (liefst een snelweglocatie) en de huisvesting moet de verwachte groei in de komende jaren kunnen opvangen.
De (financiële) verantwoordelijkheid voor vastgoed ligt bij deze organisatie op centraal niveau. Daar wordt bepaald of en hoeveel middelen beschikbaar zijn voor nieuwe huisvesting. De volgende financiële randvoorwaarden worden gesteld aan de huisvestingsvraag: er is een maximaal budget voor de (nieuwe) huisvesting, vastgesteld aan de hand van referentieprojecten, en de keuze huren, leasen of kopen moet afhangen van welke van deze opties de meest doelmatige is.
Op centraal niveau is tevens vanuit de bedrijfsstrategie een portefeuillestrategie geformuleerd. Hierin staat onder andere dat gestreefd moet worden naar duurzame (nieuwe) huisvesting op stationslocaties en liefst niet in eigendom, maar gehuurd of geleast, ter bevordering van de flexibiliteit in de portefeuille.

Bij de beslissing moeten alle eisen worden afgewogen. Sommige eisen zijn conflicterend (stationslocatie versus snelweglocatie, streven naar duurzaamheid versus minimaliseren van investeringskosten etc.). Afhankelijk van het krachtenveld in de organisatie worden de eisen van de gebruiker, de eisen vanuit de financiën en de eisen vanuit de portefeuillestrategie op een andere wijze meegenomen. De huisvestingsvraag kan tot drie (extreme) huisvestingsoplossingen leiden:

1. het nieuw bouwen van een representatief gebouw op een goed bereikbare zichtlocatie (gebruikerseisen centraal);

2. het aankopen en renoveren van een bestaand object (financiële eisen centraal);

3. het huren van een (nieuw) gebouw van een belegger op een stationslocatie (portefeuillestrategie centraal).

In voorgaand voorbeeld worden drie extreme huisvestingsoplossingen geschetst. Dit is niet zo moeilijk, omdat ze elk geformuleerd zijn vanuit één optiek: gebruiker, financiën of (portefeuille)strategie. Om een 'gewogen' huisvestingsoplossing te vinden, waarvoor alle eisen tegen elkaar moeten worden afgewogen, moeten alle eisen helder en concreet genoeg geformuleerd zijn. Dit betekent (in voorgenoemd voorbeeld) dat de gebruiker moet aangeven welke kwaliteitsaspecten volgens hem tot een representatief gebouw leiden, dat de financiële afdeling moet aangeven welke extra investering mag worden gedaan (als dit later leidt tot besparingen) en dat de portefeuillemanager moet aangeven onder welke voorwaarden moet worden gehuurd of geleast (een huurcontract van 20 jaar is niet meer flexibel).

Belangrijke beslissingsondersteunende informatie (bij objectbeslissingen) bestaat uit zo concreet mogelijk geformuleerde eisen vanuit de gebruiker, financiën en bedrijfsstrategie (verwoord in een portefeuillestrategie) oftewel uit zo concreet mogelijk geformuleerde eisen aan kwantiteit, kwaliteit, kosten en financieringsvorm. Zonder deze informatie kunnen objectbeslissingen nooit leiden tot een tevreden gebruiker, een financieel gezonde organisatie en de 'ideale' portefeuille passend bij de bedrijfsstrategie.

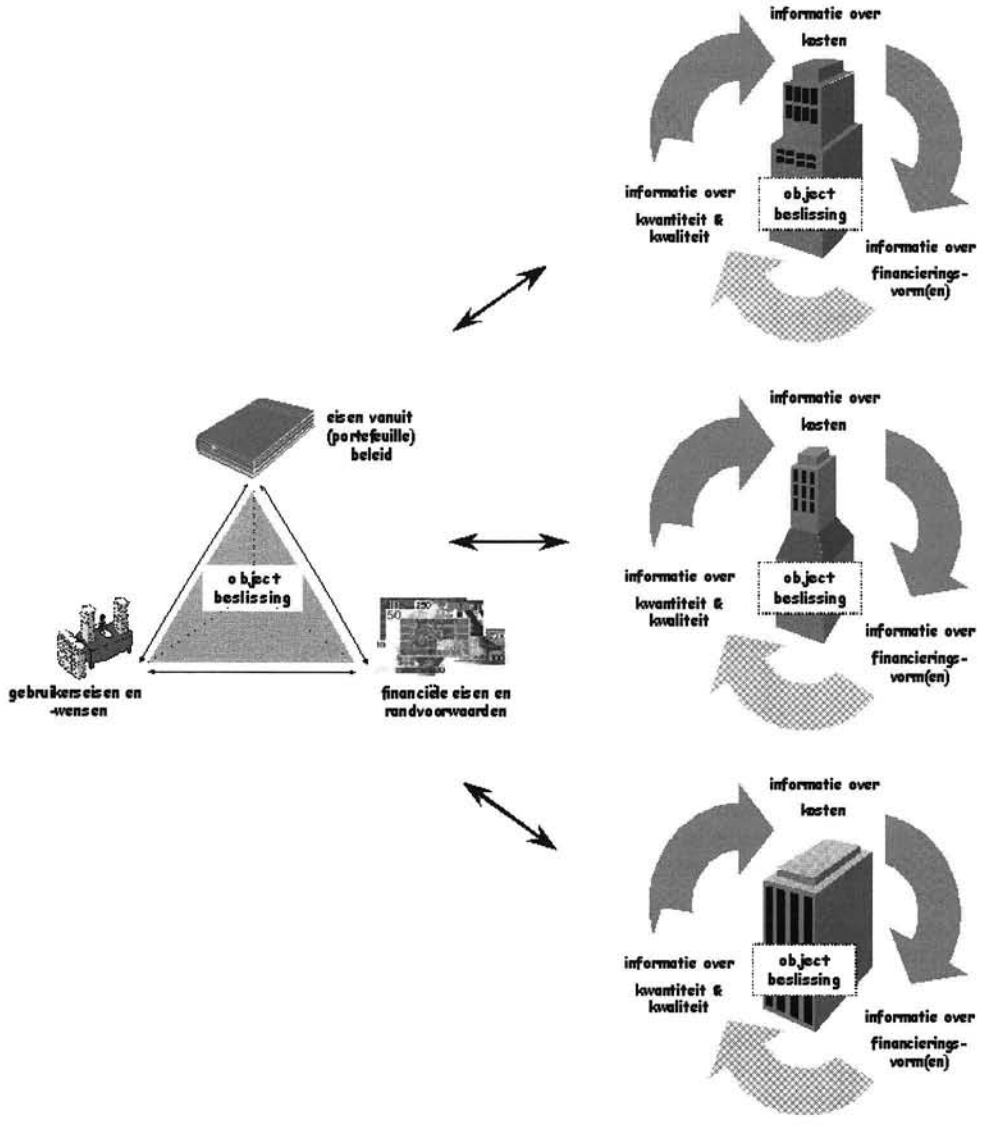
3.6 Samenhang tussen objectinformatie en eisen aan object

Zoals in eerdere paragrafen al gebleken is, hangt de benodigde objectinformatie samen met de benodigde informatie over de huisvestingseisen die door de eigenaar/gebruiker gesteld worden. Als een huisvestingsvraag gesteld wordt, worden daar verschillende huisvestingsoplossingen bij gezocht. Van elk van deze oplossingen moet vergelijkbare informatie worden gegenereerd, die getoetst moet worden aan alle eisen die gesteld zijn. Dit wordt met een voorbeeld geïllustreerd. Stel dat de volgende informatie over drie mogelijke huisvestingsoplossingen bekend is:

informatiesoort	**oplossing/ object 1**	**oplossing/ object 2**	**oplossing/ object 3**
oppervlakte (in FNO)	10.000	10.000	10.000
kwaliteitsniveau (1/2/3)	2 (standaard)	3 (hoog)	3 (hoog)
jaarlijkse last / m2 VVO	350,-	400,-	450,-
financieringsvorm	zelf financieren (in eigendom)	huurfinanciering (gehuurd van belegger)	huurfinanciering (gehuurd van belegger)

Welke van de huisvestingsoplossingen het meest geschikt is, hangt af van de eisen zijn gesteld vanuit de gebruiker, vanuit de financiën en vanuit de bedrijfsstrategie (in de portefeuillestrategie). Deze eisen moeten dan ook wel zo concreet geformuleerd zijn dat voorgenoemde objectinformatie te toetsen is.
Als een eis vanuit de portefeuillestrategie is: "Gestreefd moet worden naar huisvestingsoplossingen met een optimale kosten/kwaliteitsverhouding.", dan heeft de beslisser een probleem met de keuze tussen de alternatieven. Als de eis vanuit de portefeuillestrategie is: "Gestreefd moet worden naar huisvestingsoplossingen met kwaliteitsniveau 3 en een maximale jaarlast van 425,- per m2", dan ligt de keuze voor huisvestingsoplossing 2 voor de hand. De voorkeur gaat dan ook uit naar eisen die geformuleerd zijn zoals laatstgenoemde eis. Dat betekent wel dat duidelijk moet zijn wat 'kwaliteitsniveau 3' inhoudt. Dergelijke zaken worden in het volgende hoofdstuk aan de orde gesteld. In dat hoofdstuk worden aan de hand van een praktijkvoorbeeld, de Rijksgebouwendienst, oplossingen voor en knelpunten bij de informatievoorziening behandeld.

Tot slot wordt de informatiebehoefte van voorgaand voorbeeld in een figuur weergegeven. De dubbele pijlen geven weer dat de object-informatie van elk van de drie huisvestingsoplossingen (object 1, 2 en 3) moet worden vergeleken met de geformuleerde huisvestingseisen. Op deze wijze kan de meest passende huisvestingsoplossing worden gevonden.



figuur 3-5: De informatie over 3 mogelijke huisvestingsoplossingen (object 1, 2 en 3) te toetsen aan de huisvestingseisen (objecteisen)

4 Genereren van beslissingsondersteunende informatie

4.1 Inleiding

Nadat in het vorige hoofdstuk de informatiebehoefte is beschreven, wordt in dit hoofdstuk aan de hand van een praktijkvoorbeeld geïllustreerd hoe de informatie kan worden gegenereerd. De volgende vragen worden in dit hoofdstuk beantwoord:

Hoe wordt informatie over huisvestingsoplossingen binnen de Rijksgebouwendienst gegenereerd? (§ 4.2)

Hoe en door wie worden eisen aan de huisvestingsoplossingen geformuleerd? (§ 4.3)

Welke knelpunten doen zich voor bij het genereren van informatie en welke acties zijn nodig ter verbetering van de informatievoorziening? (§ 4.4)

In dit praktijkvoorbeeld staat de Rijksgebouwendienst centraal. Aan de informatievoorziening bij objectbeslissingen wordt binnen de Rijksgebouwendienst door een groot aantal mensen gewerkt. Instrumenten worden ontwikkeld, databases worden gevuld en (portefeuille)beleid wordt geformuleerd. Eind 1997 en begin 1998 is onderzoek gedaan naar de stand van zaken rond de informatievoorziening bij investeringsbeslissingen (10). Dit onderzoek heeft als basis gediend voor de bevindingen in dit hoofdstuk.

4.2 Het genereren van objectinformatie

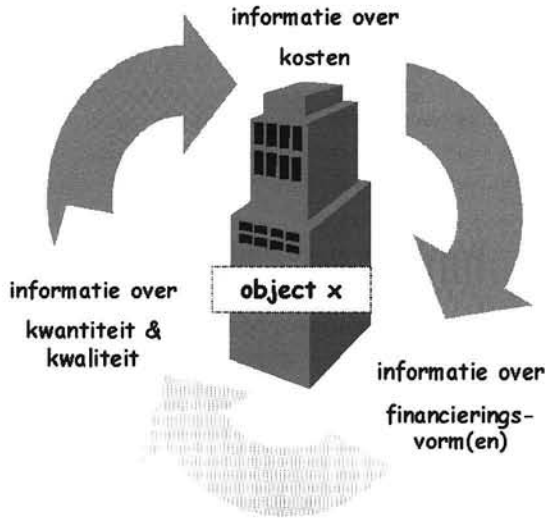
In het vorige hoofdstuk werd de informatiebehoefte per object ofwel huisvestingsoplossing beschreven. De vraag is nu hoe deze informatie gegenereerd moet worden. Zoals aangekondigd zal deze vraag beantwoord worden aan de hand van de situatie bij de Rijksgebouwendienst. Er zal (net zoals in hoofdstuk 3) onderscheid worden gemaakt tussen bestaande objecten en nieuwbouw. Figuur 4-1 op de volgende pagina zal de basis zijn voor de analyse van de informatievoorziening. Stap voor stap wordt de afgebeelde cyclus gevolgd voor het inventariseren van relevante informatiesystemen en documenten.
Aan het eind van de komende twee subparagrafen zal deze figuur nogmaals worden afgebeeld inclusief de bij de Rijksgebouwendienst aanwezige informatiebronnen.

4.2.1 Informatievoorziening bij huisvestingsoplossingen: bestaande objecten

Zoals in subparagraaf 3.3.1 reeds beschreven is, is er behoefte aan informatie over kwantiteit en kwaliteit:

(a) de oppervlakte, liefst in aantal m2 BVO, VVO en FNO per ruimtesoort;

(b) het kwaliteitsniveau: ruimtelijk-visuele aspecten, functionele aspecten, technische aspecten en milieu(technische)aspecten van gebouw en locatie.

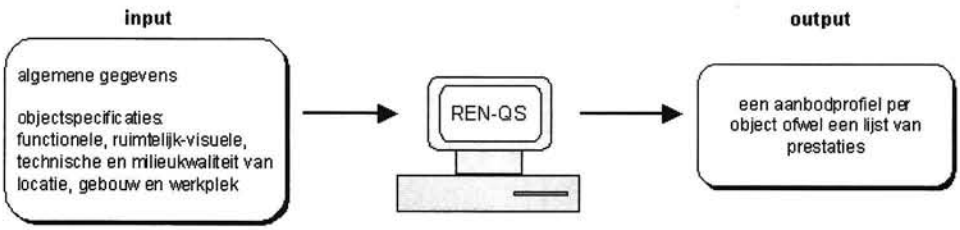


figuur 4-1: Informatiebehoefte per huisvestingsoplossing

Oppervlakte-informatie (a) kan bij bestaande objecten gevonden worden in (oorspronkelijke) tekeningen/bestanden, bij de beheerder of door (opnieuw) te meten. Het kwaliteitsniveau (b) is moeilijker te meten.

REN-QuickScan

De Rijksgebouwendienst heeft voor het meten van het kwaliteitsniveau van bestaande huisvesting de REN-QuickScan (11) ontwikkeld. Met behulp van een 50-tal kwaliteitsaspecten kan door een vastgoeddeskundige het kwaliteitsniveau in kaart worden gebracht. De kwaliteitsaspecten zijn onderverdeeld in 4 categorieën ofwel modules: functionele kwaliteit (gebruikswaarde), ruimtelijk-visuele kwaliteit (belevingswaarde), technische kwaliteit (technische eisen) en milieukwaliteit. REN-QuickScan beschrijft de prestaties van zowel de locatie, het gebouw als de werkplek op basis van de aspecten in de vier categorieën.

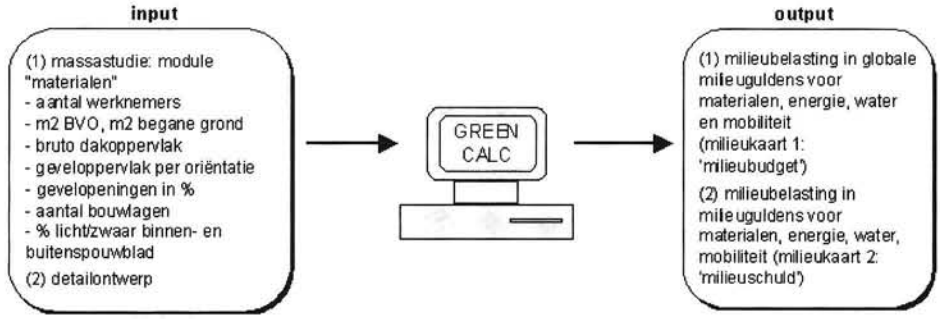


figuur 4-2: modelmatige weergave REN-QuickScan: aanbodprofiel

Het resultaat wordt een REN-QuickScan aanbodprofiel genoemd. Het is de bedoeling dat per huisvestingsoplossing een aanbodprofiel wordt opgesteld en wordt 'gematcht' met een vraagprofiel dat de (toekomstige) gebruiker moet opstellen. Dit vraagprofiel komt later in dit hoofdstuk aan de orde (4.3). De modelmatige weergave van REN-QuickScan is in figuur 4-2 afgebeeld.

GREEN CALC

Voor het nader onderzoeken van de milieukwaliteit is in opdracht van de Rijksgebouwendienst het model GREENCALC ontwikkeld. GREENCALC heeft als doel de milieubelasting van huisvestingsoplossingen te berekenen. In GREENCALC zijn daarvoor verschillende modules opgenomen: een materialenmodule, een energiemodule, een watermodule en een mobiliteitsmodule (12). De modelmatige weergave van GREENCALC is in figuur 4-3 afgebeeld.



figuur 4-3: modelmatige weergave GREENCALC

Bij de 'input' van GREENCALC (zie figuur 4-3) zijn alleen de invoergegevens van de module "materialen" opgesomd. Voor de overige modules van GREENCALC - "energie", "water" en "mobiliteit" - behoeft GREENCALC nog extra invoergegevens (om zo de totale milieubelasting te berekenen). Vervolgens is er behoefte aan informatie over kosten en financieringsvormen:

(c) Is het gebouw te koop en wat is de vraagprijs?

(d) Tot welke jaarlijkse last leidt deze vraagprijs en welke jaarlijkse exploitatiekosten kan de nieuwe eigenaar verwachten? (over de vraagprijs wordt vanzelfsprekend nog wel onderhandeld)

(e) Is het gebouw te huur en welke huur wordt gevraagd?

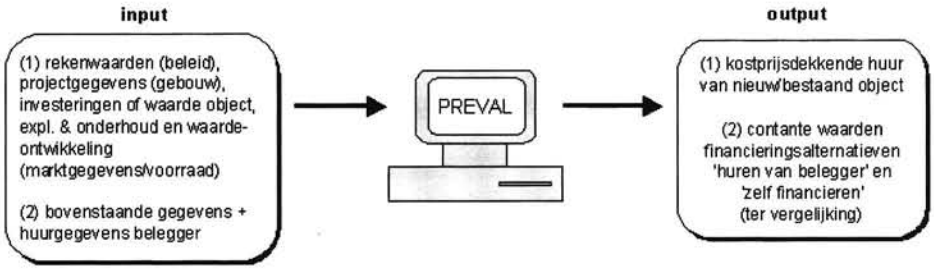
(f) Tot welke jaarlijkse last leidt dit (inclusief de verwachte exploitatiekosten van de huurder)?

(g) Wat is het object de (toekomstige) eigenaar/gebruiker waard?

PREVAL

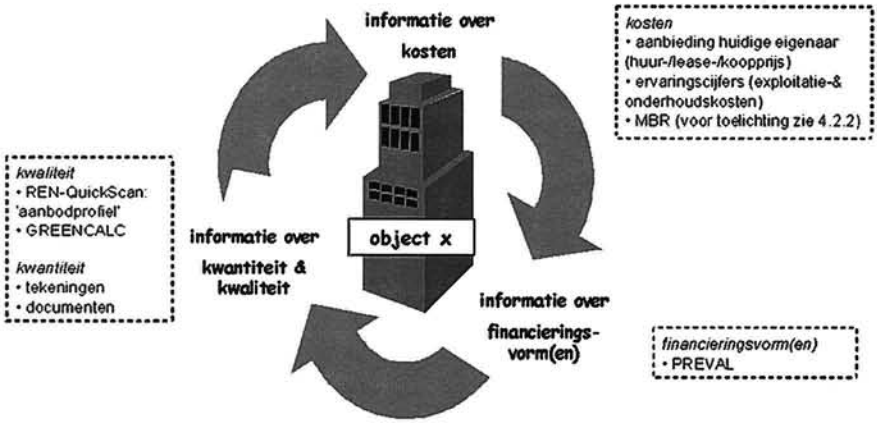
Deze vragen kunnen gedeeltelijk worden beantwoord door de huidige eigenaar van het bestaande object: hij bepaalt de vraagprijs bij verkoop (c) of de vraaghuur bij verhuur (e). De Rijksgebouwendienst heeft echter instrumenten om te berekenen welke prijs aanvaardbaar is. Instrument PREVAL is daarvan een voorbeeld (13). Voor het hanteren van PREVAL is lokale marktinformatie vereist. Portefeuillemanagers binnen de Rijksgebouwendienst beschikken hierover en kunnen met beleggers onderhandelen over de vraagprijs of vraaghuur.

PREVAL kan eveneens ondersteuning bieden bij het maken van een financieringskeuze voor investeringsprojecten (huren, leasen of kopen?), bij het berekenen van een jaarlijkse last gegeven een bepaalde cashflowverwachting, zie (d) en (f), en bij het bepalen van de waarde van een object (g). Dit betekent dat PREVAL kan worden gebruikt op het moment dat investeringsbeslissingen moeten worden genomen. De modelmatige weergave van PREVAL is in figuur 4-4 afgebeeld.



figuur 4-4: modelmatige weergave PREVAL

Voor betrouwbare uitkomsten dient er een goede inschatting te worden gemaakt van de toekomstige cash flows van de financieringsalternatieven. Voor het bepalen van deze cash flows gebruikt de Rijksgebouwendienst ervaringscijfers (dagelijks en planmatig onderhoud etc.) of voorgeschreven rekenmethoden (bijvoorbeeld voor restwaardeberekening: grond en opstal apart beschouwen). De informatievoorziening bij bestaande bouw wordt in figuur 4-5 samengevat.



figuur 4-5: informatievoorziening (bij de Rijksgebouwendienst) bij huisvestingsoplossingen: bestaande objecten

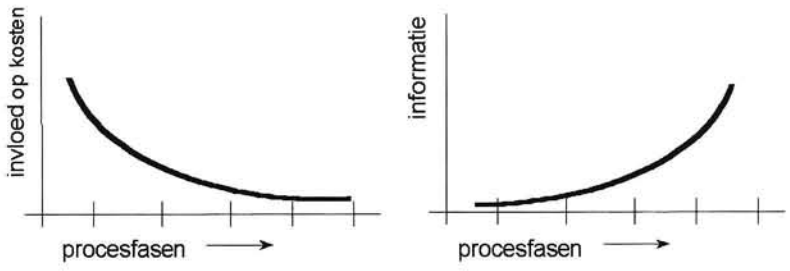
4.2.2 Informatievoorziening bij huisvestingsoplossingen: nieuwbouw

Al eerder (3.3.2) werd gesignaleerd dat de informatiebehoefte bij nieuwbouw niet anders is dan bij een bestaand gebouw. Ook hier is behoefte aan oppervlakte-, kwaliteits-, kosten- en financieringsinformatie. Een voordeel bij de nieuwbouw-optie is dat de eigenschappen van het gebouw (en de locatie) nog variabel zijn en kunnen worden afgestemd op de eisen die eraan gesteld worden.

Informatie en invloed op kosten

Als het huisvestingsproces gestart is, worden de beslissingen genomen die de meeste invloed hebben op de uiteindelijke kosten: de locatie wordt geselecteerd en het benodigde oppervlak wordt berekend. Hiermee is al een groot deel van de kosten bepaald. Naarmate het huisvestingsproces vordert, neemt de invloed van de beslissingen op de kosten af. De oplossingsruimte ofwel keuzeruimte voor de beslissing wordt namelijk steeds kleiner; elke beslissing verkleint de keuzeruimte voor de volgende beslissing. De afnemende invloed op de kosten – naarmate het huisvestingsproces vordert - wordt in figuur 4-6 (links) schematisch afgebeeld (zie volgende pagina).

Als het huisvestingsproces gestart is, is er echter nauwelijks informatie beschikbaar over het nieuwe object. Misschien is bekend waar het object gebouwd zal worden en hoe groot het zal zijn, maar overige informatie zoals kosteninformatie ontbreekt, terwijl juist beslissingen in de vroegste fasen de meeste invloed op de kosten hebben. Naarmate het huisvestingsproces vordert, komt er meer objectinformatie beschikbaar voor de beslisser. Dit wordt in figuur 4-6 (rechts) schematisch afgebeeld.



figuur 4-6: de beschikbare informatie tijdens het huisvestingsproces versus de invloed van beslissingen op de kosten tijdens huisvestingsproces (bron: C. Gerritse, H. de Jonge, e.a. TU Delft/Rijksgebouwendienst)

Stel een beslisser legt zich neer bij het gebrek aan informatie in de vroegste fasen van het huisvestingsproces. Hij moet nieuwe huisvesting (laten) realiseren voor 100 personen met een fulltime aanstelling; het bouwkostenbudget is 7,5 miljoen. Hij neemt beslissingen over locatie, oppervlakte, gebouwvorm en kwaliteitsniveau. De kans is dan groot dat hij tegen het einde van het huisvestingsproces ontdekt dat de gevraagde huisvesting helemaal niet voor 7,5 miljoen gebouwd kan worden. Met andere woorden: het 'beoogde' resultaat wordt niet gerealiseerd; het werkelijke eindresultaat is ofwel duurder dan beoogd ofwel van minder kwaliteit of kwantiteit dan beoogd.

De situatie die hiervoor geschetst is, kan vermeden worden door in de vroegste fasen van het huisvestingsproces gebruik te maken van betrouwbare aannamen voor de informatie die (nog) ontbreekt. Betrouwbare aannamen kunnen worden ontleend aan gerealiseerde, vergelijkbare projecten en modelstudies. Dergelijke (ervarings)cijfers kunnen in een zeer vroege fase al uitwijzen dat de gevraagde huisvesting met het gevraagde kwaliteitsniveau zeker niet voor minder dan 7,5 miljoen gerealiseerd kan worden. Gebruikerseisen kunnen dan nog worden aangepast: het gebouw staat er nog niet en zelfs de locatie is nog niet geselecteerd.

Belanghebbenden, waaronder de toekomstige gebruikers van de huisvesting, kunnen met betrouwbare aannamen in een vroeg stadium al geconfronteerd worden met de (kosten)consequenties van de huisvestingseisen die zij stellen. Zo kunnen betrouwbare aannamen er tevens voor zorgen dat eisen worden gesteld die beter overwogen zijn.

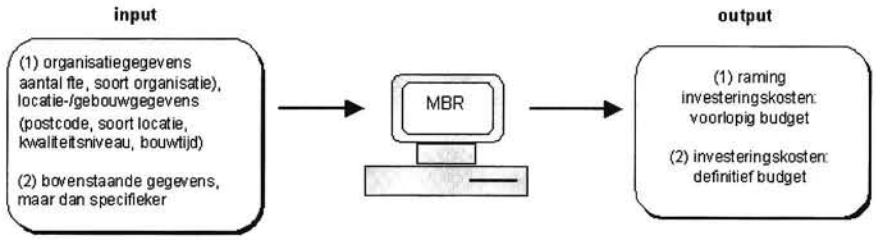
Voor het genereren van betrouwbare aannamen is bij de Rijksgebouwendienst dan ook verscheidene instrumenten ontwikkeld. Het eenvoudigst is het vouwblad "Rijkskantoren in cijfers" (14). De getallen op het vouwblad zijn voornamelijk ervaringsgegevens. Ze kunnen worden toegepast om in de initiatieffase een indicatie te krijgen van het investeringsniveau. De toepassing van "Rijkskantoren in cijfers" vraagt als 'invoer' alleen het aantal te huisvesten personeelsleden (in

formatieplaatsen of werkplekken). Met dit aantal kan de benodigde oppervlakte berekend worden met de ruimtegebruik-kengetallen. Uit de berekende oppervlakte en de kostenkengetallen volgt een zeer globaal investeringsniveau (15).

Het kwaliteitsniveau van nieuwbouw wordt bepaald door de eisen die eraan gesteld worden door de toekomstige gebruiker, in het programma van eisen, en het kwaliteitsbeleid dat geformuleerd is. De Rijksgebouwendienst hanteert drie kwaliteitsniveaus, 'minimaal', 'standaard' en 'extra', die nader gespecificeerd zijn in beleidsstukken (16).

Methode Budgettering Rijksgebouwen

Een instrument als MBR, de Methode Budgettering Rijksgebouwen (1990), berekent een (voorlopig) budget uitgaande van een aantal basisaannamen voor het object en één van de drie kwaliteitsniveaus. De modelmatige weergave van MBR is in figuur 4-7 afgebeeld.



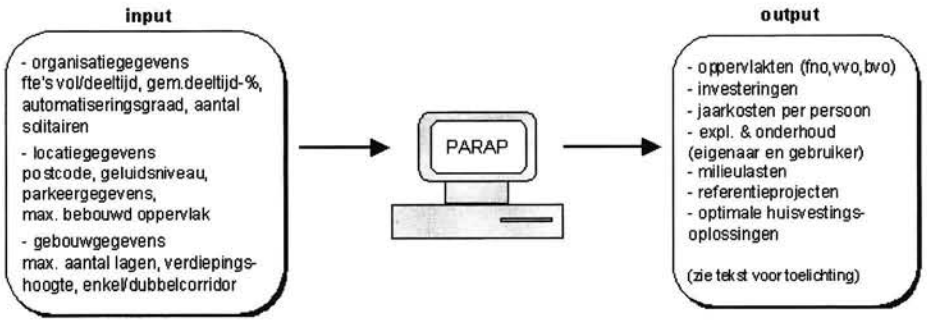
figuur 4-7: modelmatige weergave MBR

Omdat het gebrek aan objectinformatie in de vroegste fasen van het huisvestingsproces niet kan worden opgelost met het zoeken naar meer informatie (omdat er niet meer informatie ís), moet een model als MBR gebruik maken van aangetoonde relaties tussen eigenschappen en kosten (door modelstudies) en van een groot aantal kostenkengetallen (ervaringscijfers). Daarmee is het mogelijk om met een minimum aan gegevens toch een redelijke schatting te maken van het voorlopige budget.

PARAP

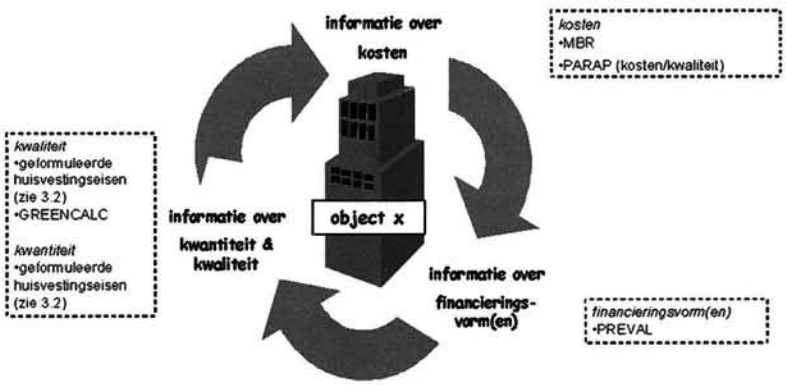
Ook de ontwikkelaars van PARAP (17) trachten het gebrek aan objectinformatie te ondervangen met het ontwikkelen van een model dat van enkele gegevens een groot aantal andere kan afleiden. PARAP levert op basis van de (minimale) invoergegevens een aantal huisvestingsoplossingen (varianten) en een referentieproject.
De varianten zijn het resultaat van optimalisatie. Bij deze optimalisatie kan worden uitgegaan van (a) zo laag mogelijke investeringskosten, (b) zo laag mogelijke exploitatiekosten, (c) zo laag mogelijke milieulasten of (a+b+c) de zo laag mogelijke som van investeringskosten, exploitatiekosten en milieulasten.

Na vergelijking met een referentieproject en na onderlinge vergelijking van de varianten, kan de 'beste' huisvestingsoplossing worden gekozen. De modelmatige weergave van PARAP is in figuur 4-8 afgebeeld.



figuur 4-8: modelmatige weergave PARAP

De informatievoorziening bij nieuwbouw wordt in figuur 4-9 samengevat. De beschikbare instrumenten zijn ieder vanuit een andere invalshoek ontstaan (milieu, kwaliteit, financiering etc.), maar zijn over de jaren naar elkaar toe gegroeid qua functionaliteit. Enkele instrumenten voorzien daardoor (gedeeltelijk) in dezelfde informatiebehoefte.

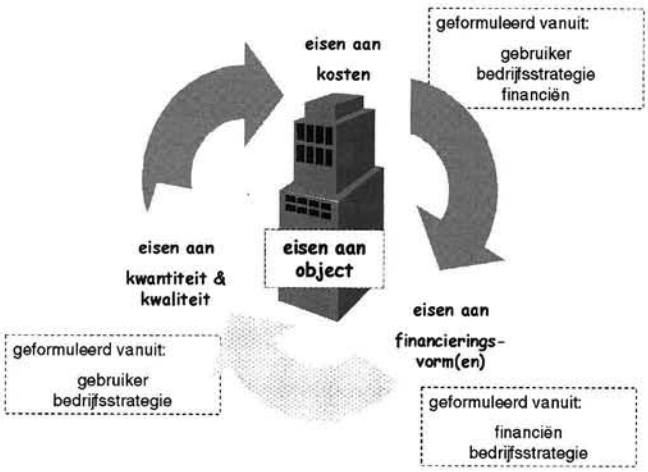


figuur 4-9: informatievoorziening (bij de Rijksgebouwendienst) bij huisvestingsoplossingen: nieuwbouw

4.3 Het formuleren van toetsbare huisvestingseisen

Concrete huisvestingseisen

Naast de behoefte aan objectinformatie ofwel informatie over mogelijke huisvestingsoplossingen is er behoefte aan concrete huisvestingseisen. Omdat de huisvestingsoplossingen moeten worden getoetst aan de huisvestingseisen, moeten de eisen zo geformuleerd zijn dat er uitspraken in worden gedaan over kwantiteit, kwaliteit, kosten en financieringsvorm. Als basis voor de inventarisatie van de verschillende soorten huisvestingseisen wordt de inmiddels bekende figuur gebruikt (zie figuur 4-10).



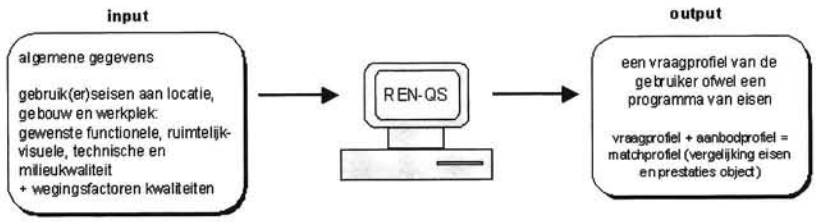
figuur 4-10: kwantiteits-, kwaliteits-, kosten- en financieringseisen geformuleerd vanuit de verschillende optieken

De vraag is nu hoe dergelijke eisen geformuleerd moeten worden en welke hulpmiddelen en/of bronnen daarbij gebruikt kunnen worden. Wederom wordt de situatie bij de Rijksgebouwendienst beschreven. In de volgende subparagrafen zijn de huisvestingseisen verdeeld in eisen aan kwantiteit en kwaliteit (4.3.1) en eisen aan kosten en financieringsvorm (4.3.2).

4.3.1 Huisvestingseisen: kwantiteit en kwaliteit

Vanuit de gebruiker worden eisen gesteld aan de kwantiteit en kwaliteit van de (toekomstige) huisvesting. In het geval van de gebruiker worden deze eisen in het programma van eisen gespecificeerd. Naast het programma van eisen kan de gebruiker (met hulp van een portefeuillemanager) de REN-QuickScan gebruiken om de kwaliteitseisen nader te specificeren in een REN-QuickScan vraagprofiel. Net als in het aanbodprofiel (zie 4.2.1) moet met behulp van een 50-tal kwaliteitsaspecten het kwaliteitsniveau in kaart gebracht worden, in het vraagprofiel gaat het echter om het vereiste/gewenste kwaliteitsniveau eveneens in termen van functionele kwaliteit (gebruikswaarde), ruimtelijk-visuele kwaliteit (belevingswaarde), technische kwaliteit (technische eisen) en milieukwaliteit. Het verschil tussen eisen en wensen voor bepaalde

kwaliteiten kan worden aangegeven in een weging per kwaliteitsaspect. Het is de bedoeling dat het vraagprofiel 'gematcht' wordt met de aanbodprofielen van de mogelijke huisvestingsoplossingen (matchprofielen). Op die manier kan bekeken worden welke huisvestingsoplossing het beste voldoet aan de kwaliteitseisen. De modelmatige weergave van REN-QuickScan vraagprofiel is in figuur 4-11 afgebeeld.



figuur 4-11: modelmatige weergave REN-QuickScan: vraagprofiel

De drie kwaliteitsniveaus ('minimaal', 'standaard' en 'extra') die de Rijksgebouwendienst hanteert, zijn eveneens uit te drukken in REN-QuickScan vraagprofielen.

Ook vanuit de bedrijfsstrategie worden kwantiteits- en kwaliteitseisen gesteld aan de huisvesting. In het geval van de Rijksgebouwendienst is er het Regeringsbeleid waarin eisen worden gesteld aan de rijkshuisvesting (architectuur, milieu, stedenbouw, OV-bereikbaarheid). Deze eisen zijn opgenomen in het portefeuillebeleid dat de Rijksgebouwendienst heeft opgesteld. In het portefeuillebeleid wordt (onder meer) uitspraak gedaan over het vereiste en gewenste kwaliteitsniveau van de portefeuille en dus ook van objecten die aan de portefeuille worden toegevoegd. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over duurzame kwaliteit en bereikbaarheid. Het is echter noodzakelijk dergelijke eisen te concretiseren ofwel toetsbaar te maken. Bovendien moet de koppeling worden gemaakt met de bijbehorende kosten.

Als kwaliteitseisen aan kosten worden gekoppeld, is er wellicht reden om de kwaliteitseisen te herzien. Als de gebruikers na de stelselwijziging bij de Rijksgebouwendienst de huisvestingslasten doorberekend krijgen, zullen ze kwaliteitseisen gaan afwegen tegen de (extra) lasten die eruit voortkomen. Er zullen vanuit het portefeuillebeleid dus minimale kwaliteitseisen geformuleerd moeten worden, waarboven de gebruiker zelf een goede verhouding tussen kwaliteit en kosten moet vinden. Dit moet voorkomen dat de gebruiker zelf kosteneisen zwaarder laat wegen dan kwaliteitseisen en bijvoorbeeld een goedkoop gebouw op een snelweglocatie betrekt.

4.3.2 Huisvestingseisen: kosten en financieringsvorm

Bij de Rijksgebouwendienst zijn diverse databases beschikbaar met gegevens van verschillende huisvestingsprojecten. Het is dus mogelijk van vele gebouwsoorten (kantoorgebouwen, penitentiaire inrichtingen, rechtbanken e.d.) informatie te genereren over kwantiteit (oppervlakten), kwaliteitsniveau, bijbehorende kosten en financieringsvorm. Deze informatie kan gebruikt worden voor het formuleren van huisvestingseisen in het portefeuillebeleid in de vorm van:

I. "Een belastingkantoor op locatie x met kwaliteitsniveau 'extra' mag per jaar niet meer kosten dan y per m2 VVO."

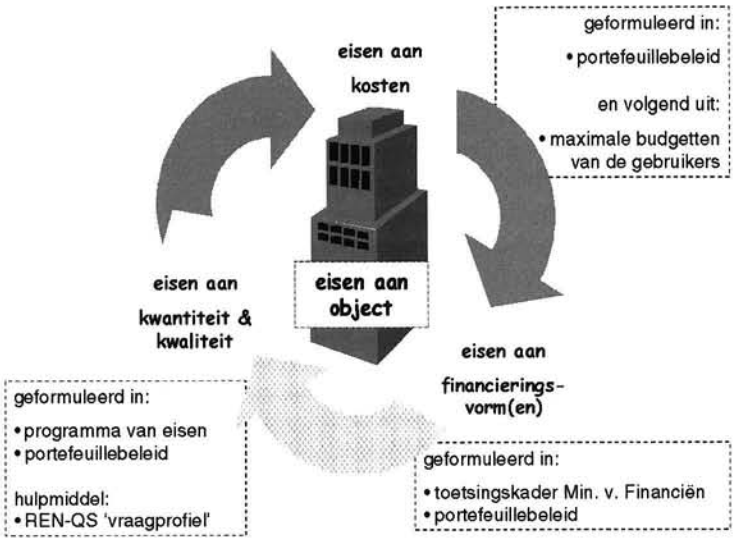
II. "In regio z moet gestreefd worden naar een verhouding huur/eigendom van 30/70."

Als er een nieuwe huisvestingsvraag gesteld wordt, is zo eenvoudig te toetsen of de nieuwe huisvestingsoplossing voldoet aan eis I of bijdraagt aan eis II. Voorwaarde voor het toetsen aan eis II is wel dat er portefeuilleinformatie beschikbaar is over de huidige verhouding huur/eigendom in regio z. Meer hierover in paragraaf 4.4.

Vanzelfsprekend heeft het Ministerie van Financiën te maken met de financiële afwegingen die worden gemaakt bij huisvestingsbeslissingen binnen de Rijksgebouwendienst. Dit komt tot uitdrukking in rapporten als "Toetsingskader financieringsvorm projecten", waarin richtlijnen worden gegeven voor de keuze tussen huren, leasen en zelf financieren van objecten. Hierin zijn concrete huisvestingseisen opgenomen zoals: "Bij een huisvestingsbehoefte langer dan 15 jaar wordt de voorkeur gegeven aan zelf financieren, bij een huisvestingsbehoefte korter dan 5 jaar wordt de voorkeur gegeven aan huren. In de andere gevallen hangt dit af van de meest doelmatige financieringsvorm (leidend tot de laagste jaarlast)." Hierbij wordt er impliciet vanuit gegaan dat een huurcontract niet langer dan 5 jaar duurt en dat is alleen realistisch voor courante (niet-specifieke) gebouwen.

De eisen die uit het portefeuillebeleid volgen, zouden strijdig kunnen zijn met voorgaande eisen vanuit de financiële optiek. Het is heel goed mogelijk dat er vanuit het portefeuillebeleid gestreefd wordt naar een groter aantal niet-specifieke gebouwen (in eigendom) om korte huisvestingsbehoeften van wisselende gebruikers snel (en goedkoper) te kunnen opvangen.

De beslisser moet deze eisen tegen elkaar kunnen afwegen en dit vraagt concrete formulering en duidelijke prioriteitsstelling ofwel het onderscheid tussen eisen en wensen. De knelpunten hierbij (in het algemeen en bij de Rijksgebouwendienst) worden in 4.4 behandeld.



figuur 4-12: informatiebronnen waarin huisvestingseisen geformuleerd zijn en instrumenten die daarbij behulpzaam kunnen zijn.

Figuur 4-12 geeft (samenvattend) aan welke informatiebronnen en instrumenten (REN-QuickScan) kunnen bijdragen aan concreter geformuleerde huisvestingseisen. (De maximale budgetten van de gebruikers bepalen belangrijke kosteneisen.)

4.4 Knelpunten in de informatievoorziening

Het mag duidelijk zijn dat bij de Rijksgebouwendienst de juiste instrumenten en voldoende databases, onderzoeksrapporten en beleidsstukken aanwezig zijn. De basis voor de beslissingsondersteunende informatievoorziening is hiermee gelegd. Op een aantal punten is de informatievoorziening nog voor verbetering vatbaar. De volgende knelpunten zijn aan te geven:

a. Er is afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het genereren van objectinformatie ofwel informatie over mogelijke huisvestingsoplossingen. Maar er is relatief weinig aandacht besteed aan het zo concreet mogelijk formuleren van de huisvestingseisen, vanuit de gebruikersoptiek, vanuit financiële optiek en vanuit de portefeuilleoptiek. Hierdoor kunnen objectbeslissingen niet aan concrete eisen worden getoetst. Dit leidt op den duur (onder andere) tot een portefeuille die niet aan het portefeuillebeleid voldoet. Als de gebruikers van rijksgebouwen na de stelselwijziging de huisvestingslasten doorberekend krijgen, is het van nog groter belang dat de huisvestingseisen vanuit het portefeuillebeleid (over kwantiteit, kwaliteit, kosten en financieringsvorm) concreet genoeg op papier staan om gehanteerd te kunnen worden.

b. Er moet worden aangegeven welke eisen zwaarder wegen dan andere. Als een eis is geformuleerd als "Een belastingkantoor op locatie x met kwaliteitsniveau 'extra' mag per jaar niet meer kosten dan y per m2 VVO" en er kan gekozen worden tussen twee alternatieven:

(I) een gebouw dat voldoet aan kwaliteitsniveau 'extra', maar duurder is dan y;

(II) een gebouw dat niet voldoet aan kwaliteitsniveau 'extra', maar goedkoper is dan y.

Welk gebouw heeft dan de voorkeur? Of moeten er andere huisvestingsoplossingen worden gezocht die wel aan de gehele eis voldoen? Het geven van prioriteiten aan huisvestingseisen is voor dergelijke keuzes van groot belang (voor alle partijen die huisvestingseisen formuleren).

c. De vroegste fasen van het huisvestingsproces, de fasen waarin wordt nagedacht over de wensen en eisen, (moeten) worden ondersteund met kosteninformatie. Deze kosteninformatie wordt vaak sterk benaderd vanuit de investeringskosten-optiek. Dit strookte met het oude financieringsstelsel van de Rijksgebouwendienst: sturing op budget (input). Het nieuwe stelsel - sturing op output, sturing op kosten - vraagt veel meer om een levensduurbenadering. Dit aspect van de object(kosten)informatie dient verder uitgewerkt te worden.

d. Er moet genoeg portefeuille-informatie beschikbaar zijn om te kunnen toetsen of wordt voldaan aan eisen als "in regio x moet minstens 25 % van de huisvesting gehuurd worden" en "de omvang van de portefeuille in regio y is tot 2010 maximaal 200.000 m2 BVO". Op het moment dat dergelijke eisen gesteld worden, moet informatie beschikbaar (kunnen) zijn over het huidige percentage gehuurd oppervlak in regio x en over de huidige omvang van de portefeuille in regio y.

Vermelde informatie is binnen de Rijksgebouwendienst in principe beschikbaar, maar het beheer en de verantwoordelijkheid voor de gegevens dient beter geregeld te worden.

e. De onderlinge afstemming van de instrumenten moet worden verbeterd, zodat de stappen kwantiteit, kwaliteit, kosten en financieringsvorm beter op elkaar aansluiten. Vooral specifieke informatie over kwaliteitsaspecten gaat verloren als alleen het globale kwaliteitsniveau wordt meegenomen in de berekening van de investeringskosten en jaarlijkse lasten. Een verbeterde onderlinge afstemming moet er ook voor zorgen dat de informatievoorziening efficiënter zal plaatsvinden.

f. Extra aandacht dient er te komen voor instrumentarium op voorraadniveau met betrekking tot de waardeontwikkeling en de risico's van de portefeuille.

Acties voor het oplossen van deze knelpunten:

1. het concretiseren van de huisvestingseisen die volgen uit het portefeuillebeleid
2. het geven van prioriteiten aan de verschillende (geconcretiseerde) huisvestingseisen

3. het (blijven) genereren van kostenkengetallen gerelateerd aan kwaliteit; 'kosten' duidt niet alleen op investeringskosten, maar op alle levensduurkosten (inclusief exploitatie- en onderhoudskosten).

4. het (blijven) genereren van actuele portefeuille-informatie en het formaliseren van het beheer van deze informatie

5. het concretiseren van de huisvestingseisen die volgen uit het financieringsbeleid

6. het beter afstemmen van de instrumenten onderling (invoer en uitvoer)

7. het efficiënter beheren van de instrumenten

8. het ontwikkelen van instrumentarium op voorraadniveau (in kaart brengen waarde-ontwikkeling en portefeuillerisico's)

De acties kunnen worden verdeeld in twee categorieën:

- acties die de efficiëntie van de informatievoorziening verbeteren ofwel acties die leiden tot minder inspanning voor het genereren van beslissingsondersteunende informatie;

- acties die de effectiviteit van beslissingen verbeteren ofwel acties die ervoor zorgen dat de belangrijk(st)e informatie bij beslissingen aanwezig is (hetgeen ten goede moet komen aan het resultaat).

De acties 6 en 7 worden gemarkeerd als 'efficiëntie-acties' en de acties 1, 2, 3, 4 en 8 als 'effectiviteitsacties'. Aan alle acties wordt binnen de Rijksgebouwendienst gewerkt. In het volgende deel worden oplossingsrichtingen gegeven voor de acties 1 en 2.

Deel III:
Koppeling

5 Sturing op de portefeuille

5.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken is ingegaan op strategievorming in onzekerheid, het bepalen van consequenties voor de samenstelling van de portefeuille en op de manier waarop in praktijk objectbeslissingen genomen worden.
Afstemming van deze vaak korte termijn objectbeslissingen op de lange termijn portefeuillestrategie vraagt om gerichte sturing op de portefeuille en inzicht in gewenste resultaten op lange termijn. Sturing op de portefeuille is alleen mogelijk wanneer er inzicht is in de mogelijkheden die de portefeuille biedt en deze mogelijkheden vertaald kunnen worden naar oplossingen op objectniveau. Uit voorgaand hoofdstuk blijkt dat nu vaak ad hoc naar een huisvestingsoplossing gezocht wordt zonder rekening te houden met de lange termijn gevolgen van zo'n beslissing, mede omdat het op dit moment ontbreekt aan concrete beleidsinformatie. In dit hoofdstuk wordt een aanzet gedaan om een vertaling te maken van portefeuillestrategie naar een beleidsplan op portefeuilleniveau zodat objectbeslissingen afgestemd kunnen worden op het lange termijn portefeuillebeleid.

5.2 Huisvestingsproces op portefeuille- en objectniveau

Het huisvestingsproces binnen een organisatie verloopt vaak niet eenduidig. Op verschillende niveaus binnen de organisatie is informatie in omloop en worden beslissingen genomen met betrekking tot huisvesting zonder dat sprake is van afstemming. Daarnaast is vaak geen inzicht in de belangen die bij de verschillende projecten een rol spelen en in de sturingsmogelijkheden die binnen een organisatie aanwezig zijn. Aan de hand van het huisvestingsproces bij de Rgd zal aangegeven worden waar de knelpunten met betrekking tot afstemming van beslissingen op portefeuille- en objectniveau zich kunnen bevinden.

5.2.1 Knelpunten met betrekking tot afstemming van beslissingen

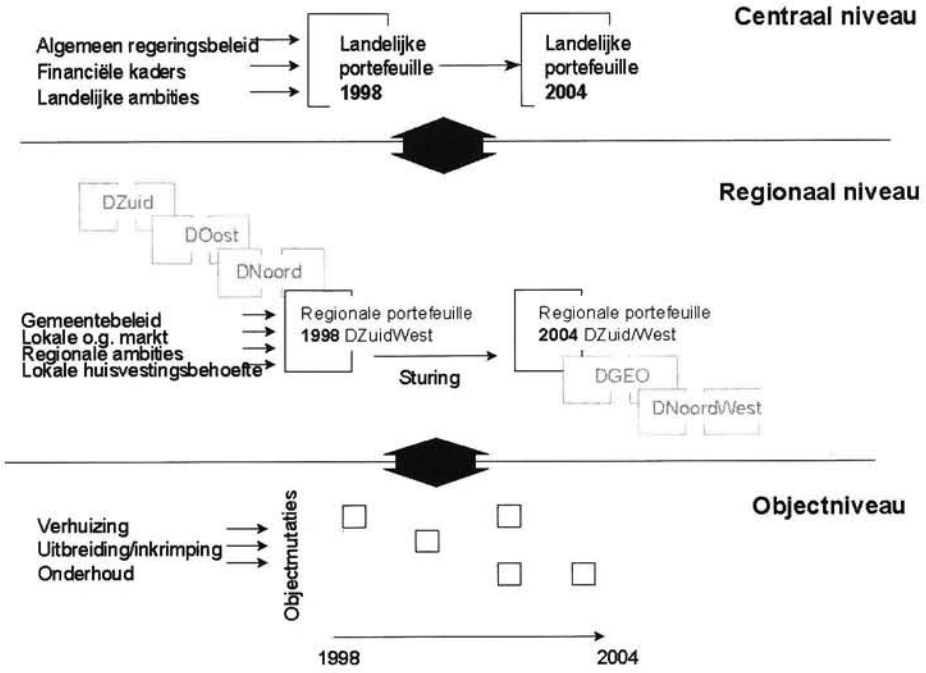
Organisatiestructuur

De wijze waarop het huisvestingsproces binnen een organisatie verloopt, is afhankelijk van een aantal factoren. Belangrijk is de manier waarop de organisatiestructuur opgebouwd is: plat of hiërarchisch. Op welk niveau binnen de organisatie ligt de beslissingsbevoegdheid met betrekking tot huisvesting? Worden beslissingen centraal genomen of kunnen de verschillende afdelingen afzonderlijk over hun eigen huisvesting beslissen? Wie bepaalt het beleid en controleert of hieraan voldaan wordt? Hoe verloopt de communicatie en informatievoorziening tussen de verschillende lagen of afdelingen in de organisatie? Vaak wordt hoog in de organisatie in abstracte termen een strategie geformuleerd waar men op operationeel niveau niet mee uit de voeten kan omdat deze strategie niet (op de juiste manier) gecommuniceerd wordt naar de verschillende niveaus.

Om inzicht te krijgen in de knelpunten binnen het huisvestingsproces zal men een analyse moeten maken van de manier waarop het huisvestingsproces binnen de organisatie georganiseerd is en welke partijen en belangen daarbij een rol spelen.

Huisvestingsproces

Zoals aangegeven in figuur 5-1 is het huisvestingsproces bij de Rgd op te delen in drie niveaus. Op centraal niveau worden landelijke richtlijnen aangegeven met betrekking tot de portefeuille en wordt op basis van de algemene strategie aangegeven wat de visie is op rijkshuisvesting voor een bepaalde periode. Op regionaal niveau worden stads-/regio-analyses opgesteld waarin wordt beschreven wat de stand van de voorraad is in een bepaald gebied en wat de verwachte ontwikkelingen zullen zijn. Op basis van deze gegevens en de portefeuillestrategie dient een regionaal portefeuillebeleid ontwikkeld te worden. De gewenste resultaten op lange termijn worden hierbij door de geformuleerde strategie weergegeven. Op objectniveau worden de daadwerkelijke mutaties uitgevoerd die dan gestuurd dienen te worden vanuit het portefeuillebeleid.



figuur 5-1 Huisvestingsproces op verschillende niveaus bij de Rgd

De knelpunten bij de Rgd hebben betrekking op de afstemming van objectbeslissingen op de portefeuillestrategie van de organisatie; wat is de strategie van de organisatie en hoe kan hier op worden gestuurd? Wanneer gekozen is voor een bepaalde portefeuillestrategie zal deze als

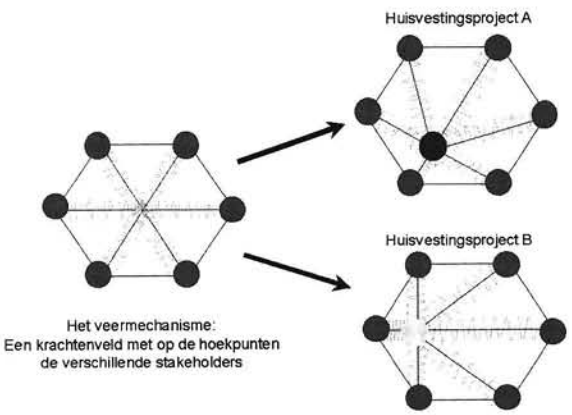
onderlegger dienen voor de uitvoering van het portefeuillemanagement en een basis vormen voor objectbeslissingen. De methodiek beschreven in hoofdstuk 2 geeft aan welke consequenties de keuze van een bepaalde strategie heeft voor de samenstelling van de portefeuille. De lange termijn gevolgen van deze strategie zijn hiermee inzichtelijk gemaakt. De samenstelling van de portefeuille wordt echter hoofdzakelijk bepaald door objectbeslissingen die, zoals al als probleem is aangegeven, vaak ad hoc genomen worden waardoor de lange termijngevolgen van zo'n beslissing buiten beschouwing gelaten worden. In hoofdstuk 4 is aangegeven dat juist te weinig aandacht wordt besteed aan het zo concreet mogelijk formuleren van huisvestingseisen waardoor objectbeslissingen niet getoetst kunnen worden en (onbewust) van het portefeuillebeleid afgeweken wordt.

Om op de portefeuille te kunnen sturen, dienen oplossingsrichtlijnen opgesteld te worden vanuit het portefeuillebeleid aan de hand waarvan een portefeuillemanager een objectoplossing kan zoeken die past binnen de 'ideale' portefeuille. Omdat het binnen de Rgd in het portefeuillebeleid ontbreekt aan deze concrete richtlijnen (zowel op centraal als op regionaal niveau) en huisvestingseisen, is gerichte sturing vrij moeilijk.
Voordat men zich binnen een organisatie gericht met sturing bezig kan houden, dient men inzicht te hebben in de belangen binnen een organisatie, de consequenties van een huisvestingskeuze in relatie tot deze belangen en de wijze waarop de organisatie invloed uit kan oefenen op de verschillende belanghebbenden, met andere woorden de sturingsmogelijkheden binnen de organisatie.

5.2.2 Belangen binnen het huisvestingsproces

Rond het huisvestingsproces spelen verschillende belangen een rol. In feite kan het spanningsveld rond een huisvestingsproject vertaald worden in een krachtenveld (veermechanisme) waarbinnen verschillende stakeholders hun invloed uitoefenen op het huisvestingsproces (zie figuur 5-2).

Veermechanisme



figuur 5-2 Krachtenveld binnen het huisvestingsproces

Naast de verschillende partijen binnen de Rgd of de klant maken onder andere ook de gemeente, aannemer, project ontwikkelaar, etc. onderdeel uit van dit proces. Afhankelijk van de context waarbinnen het project uitgevoerd wordt (de politiek, de vastgoedmarkt, het gemeentelijk beleid) en de belangen en machtsverhoudingen tussen de verschillende stakeholders, zal de het punt waar alle 'veren' in evenwicht zijn bij ieder huisvestingsproject weer verschillen.
Bij iedere beslissing zal men streven naar een oplossing die het beste aansluit op het portefeuillebeleid, waarbij men zal moeten anticiperen op eventuele invloeden van buitenaf die een rol spelen bij het nemen van een beslissing.

Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen korte termijn en lange termijnbelangen. Een gebruiker wil bijvoorbeeld snel een huisvestingsoplossing die op dat moment geschikt is voor specifiek zijn organisatie, terwijl een portefeuillemanager ook de functionaliteit van een pand op lange termijn zal overwegen, de mate waarin het pand geschikt is voor andere potentiële gebruikers zal onderzoeken en zal bekijken of het pand binnen de portefeuille past.

Door een vroegtijdige afweging te maken van mogelijke keuzes en deze te confronteren met de wensen van de stakeholders, kan de portefeuillemanager gericht sturen op een oplossing die past binnen het portefeuillebeleid. Hij zal daarbij proberen een oplossing te vinden die vanuit de portefeuille-optiek het meest gunstig is.

5.2.3 Sturingsmogelijkheden

Sturingsmogelijkheden

Wanneer duidelijk is welke verschillende belangen rond het huisvestingsproces een rol spelen, kan men zich richten op sturing. Effectieve sturing vraagt om duidelijk geformuleerde doelen, adequate informatie en voldoende sturingsinstrumenten. De sturingsmogelijkheden binnen een organisatie zullen sterk afhangen van de manier waarop de taken en verantwoordelijkheden binnen de organisatie verdeeld zijn. Er is een onderscheid te maken tussen inputsturing (op basis van een vooraf vastgestelde begroting worden financiële middelen toegekend) en outputsturing (toekenning van financiële middelen op basis van geleverde prestaties). Outputsturing vereist meetbare richtlijnen. Aan het eind van een periode dient aangetoond te worden of de verwachte prestaties ook daadwerkelijk verricht zijn. Er zullen daarom criteria en normen opgesteld moeten worden waaraan deze prestaties getoetst kunnen worden. Om te kunnen sturen op resultaten dient een aantal punten duidelijk te zijn:

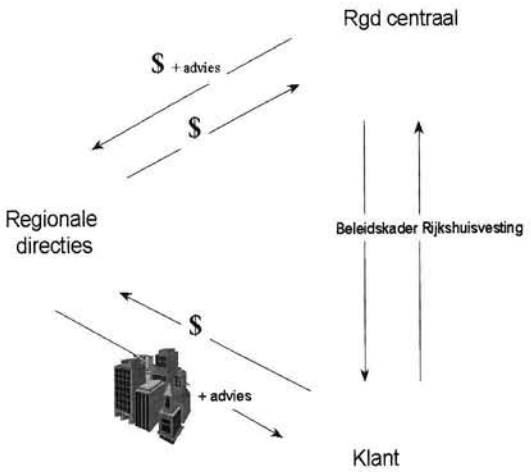
1. Wie draagt de verantwoordelijkheid en op welke punten?
2. Welk resultaat wordt nagestreefd?
3. Hoe kun je deze resultaten meten?
4. Binnen welke bandbreedte is het resultaat nog aanvaardbaar?
5. Waar bevinden zich de risico's?

De mate en manier van sturing zal bij de meeste organisaties een relatie hebben met aspecten waar het grootste risico voor de organisatie ligt. Wanneer de nadruk ligt op beperking van het financieel-economisch risico zal het financiele resultaat meer aandacht krijgen.

Daarnaast is de plaats van de onroerend goed afdeling in de organisatie bepalend voor de mate waarin sturing plaats vindt. Werkzaamheden binnen een onroerend goed afdeling die een volledig geïntegreerd onderdeel is van de organisatie zullen sterker gestuurd worden vanuit de organisatie dan wanneer de werkzaamheden met betrekking tot onroerend goed volledig uitbesteed zijn aan andere partijen.

De sturingsmogelijkheden van de Rgd zijn bijvoorbeeld als gevolg van veranderingen binnen de organisatie veranderd (zie bijlage Rijksgebouwendienst). Met de keuze voor de invoering van een nieuw financieringsstelsel zijn de verantwoordelijkheden binnen de Rgd met betrekking tot huisvesting verschoven. Met ingang van 1 januari 1999 zijn de regionale directeuren resultaatverantwoordelijk voor hun regionale portefeuilles en moeten zij zich verantwoorden naar centraal niveau. Daarnaast hebben de regionale directeuren op een aantal punten een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. De klant betaalt binnen het nieuwe stelsel zelf voor zijn huisvesting en bepaalt dus ook zelf hoeveel geld hieraan uitgegeven wordt (binnen bepaalde marges). Dit betekent een verschuiving van belangen binnen de organisatie van de Rgd maar ook een verschuiving van belangen bij de andere stakeholders binnen het huisvestingsproces.

De sturingsmogelijkheden van de Rgd in het nieuwe stelsel zijn voornamelijk gebaseerd op sturing met behulp van financiële middelen en advisering (zie figuur 5-3).



figuur 5-3 Sturingsmechanisme Rgd

Bij de regionale directies ligt ten gevolge van de resultaatverantwoordelijkheid de nadruk op sturing op resultaten en op performance verbetering van de portefeuille. Daarnaast dienen ook de doelstellingen die door het algemeen regeringsbeleid gesteld worden verwezenlijkt te worden.

In feite is sturing op de portefeuille slechts een afweging tussen verschillende belangen. De prioriteit van een belegger zal zijn om een maximaal rendement te behalen bij zo min mogelijk risico, terwijl bij een CRE-manager de belangen van de gebruikers en de organisatie voorop staan. Het belang van de gebruiker zal bij de CRE-manager dan ook zwaarder wegen dan bij de belegger.

5.3 Koppeling tussen portefeuille- en objectniveau

Wanneer inzicht is verkregen in de relatie tussen de portefeuille en het object binnen het huisvestingsproces en de sturingsmogelijkheden die de organisatie heeft, kan een vertaling van de strategie naar objectbeslissingen gemaakt worden. Voordat nu een gerichte sturingsmogelijkheid geformuleerd kan worden, dient eerst een aantal tussenstappen genomen te worden. Op basis van deze tussenstappen zijn concrete oplossingsrichtlijnen te ontwikkelen die sturing op de portefeuille mogelijk maken.

5.3.1 Formuleren van lange termijn doelstellingen

Formuleren van concrete doelstellingen en meetbare criteria

Om de gewenste resultaten op lange termijn te kunnen bereiken, zal de organisatie concrete doelstellingen moeten formuleren gebaseerd op de visie van de organisatie. Vervolgens zal een strategie bepaald worden die als leidraad zal dienen om deze doelstellingen te behalen. Deze kunnen meetbaar gemaakt worden door criteria op te stellen die de gewenste prestaties van de portefeuille op lange termijn weergeven. In feite zijn dit streefgetallen met betrekking tot de kwantiteit/kwaliteit, kosten en financieringsvorm op portefeuilleniveau (gebaseerd op eisen vanuit de bedrijfsstrategie, financiën en gebruikers) en dienen zij als sturingsmechanisme voor huisvestingsbeslissingen.

Bij de Rgd worden op centraal niveau streefgetallen bepaald voor de totale portefeuille van de verschillende regio's. Hoe minder criteria, hoe helderder het voor de regio's is om hier invulling aan te geven. Belangrijk is dus om op die criteria te sturen die de grootste invloed op de samenstelling van de portefeuille hebben en daardoor het meest zinvol zijn. Deze doelstellingen en criteria dienen concreet geformuleerd te zijn, bijvoorbeeld:

De flexibiliteit binnen de portefeuille dient verhoogd te worden: verhouding huur/eigendom 60/40, waarbij huurpanden een contractduur van < dan 10 jaar dienen te hebben.

Verhoogde aandacht voor verwezenlijking van de rijksdoelstellingen op het gebied van architectuur en stedelijke ontwikkelingen binnen de portefeuille.

Tenminste 80% van de panden binnen de voorraad dient te voldoen

aan de voorschriften van integrale toegankelijkheid, gestreefd moet worden naar 100%.

Streven om rijkshuisvesting zoveel mogelijk in stedelijke knooppunten en stadsgewesten te concentreren.

Het gemiddelde leegstandspercentage binnen de portefeuille mag niet hoger liggen dan 5,5%

Met behulp van bovenstaande criteria wordt aangegeven wat de gewenste prestaties zijn voor de totale portefeuille vanaf centraal niveau. De regio's zullen onderling met elkaar af moeten stemmen of deze uitgangspunten haalbaar zijn en op welke manier deze bereikt kunnen worden. De gekozen strategie zal daarbij leidend zijn voor de weging van deze criteria. Wanneer de organisatie gekozen heeft voor de 'klant is koning'-strategie (2.4.2) zal de vraag van de gebruiker leidend zijn. De nadruk zal dan liggen op verwezenlijking van de doelstellingen die de klanttevredenheid zullen bevorderen, zoals een hoge mate van flexibiliteit en het streven naar een portefeuille met kleine panden, die voornamelijk goed bereikbaar zijn met het openbaar vervoer.

5.3.2 Formuleren van een concreet portefeuillebeleid

Portefeuillebeleid

Het portefeuillebeleid is in feite een plan van aanpak voor de middellange termijn waarin concrete oplossingsrichtlijnen staan beschreven waar de portefeuillemanager zijn objectbeslissingen aan kan toetsen. Het portefeuillebeleid is afgeleid van de centrale uitgangspunten, de portefeuillestrategie en de samenstelling van de regionale portefeuille. Door ieder jaar opnieuw een analyse van de regionale portefeuille te maken, kan men zien of de doelstellingen behaald worden en zal wanneer dit nodig blijkt te zijn, het portefeuillebeleid voor het volgende jaar bijgesteld worden. In deze analyse dienen verschillende aspecten opgenomen te worden als het gemeentebeleid, het aanbod op de vastgoedmarkt en pand-/klant-ontwikkelingen.

Een oplossingsrichtlijn geeft aan of een huisvestingsoplossing aan het portefeuillebeleid voldoet en heeft betrekking op verschillende aspecten van de portefeuille die een portefeuillemanager bij het zoeken naar een huisvestingsoplossing tegen elkaar af zal moeten wegen. Het toekennen van deze weegfactoren is afhankelijk van het soort project en de context waarin de beslissing genomen wordt. De oplossing voldoet wanneer deze binnen de bandbreedte van de aangegeven norm valt.

In tabel 5-1 is aangegeven op welke criteria gestuurd kan worden binnen het portefeuillebeleid en welke stakeholders belang of verantwoordelijkheden hebben bij de verschillende criteria. Het belang van de gebruiker zal bij elk project anders zijn, het belang van Rgd intern is afhankelijk van de regio waarin de objectbeslissing genomen wordt en de belangen van de regering en financiën zullen afhangen van de politieke omgeving. De tabel laat zien dat op de meeste punten een gedeelde verantwoordelijkheid ligt, voor de betreffende stakeholders is het dus van belang om hun belang op zo'n concrete manier te formuleren dat hiermee gewerkt kan worden.

	Gebruiker	*Regering*	*Ministerie vanFinanciën*	*Rgd intern*
Kwantiteit				
- ruimtegebruik per fte	x	x	x	x
- grootte / soort pand	x			x
-				
Kwaliteit				
- bijdrage aan rijksdoelen:	x	x		x
architectuur	x	x		
stedebouw	x	x		
monumentenzorg	x	x		
beeldende kunst	x	x		
- onderhoudsniveau		x		x
- flexibiliteit (object)	x			x
- kwaliteitsniveau pand	x	x		x
-				
Kosten				
- locatieverdeling	x	x		x
- investeringsniveau	x		x	
- onderhoudsniveau	x			x
-				
Financieringsvorm				
- leegstandsvoorziening			x	x
- flexibiliteit (portefeuille)			x	x
- waarde-ontwikkeling			x	x
-				

tabel 5-1: Criteria op portefeuilleniveau in relatie tot de belanghebbenden

Concrete richtlijnen

De richtlijnen vanuit het portefeuillebeleid zullen gedetailleerder geformuleerd moeten worden dan de richtlijnen van centraal en zullen daarbij specifiek voor een bepaalde regionale portefeuille zijn. Deze richtlijnen zouden dan als volgt geformuleerd kunnen worden:

Kwantiteit
Streven om het aantal panden kleiner dan 2000m2 niet groter te laten zijn dan 25% van de voorraad panden

Gebouw en locatie
Het kwaliteitsniveau van eigendomspanden van nieuw in de portefeuille op te nemen panden dient minimaal 'gemiddeld' te zijn

Percentage panden op:
A - locatie 50%
B - locatie 20%
C - locatie 30%

Financieringsvorm
Huur/eigendomsverhouding binnen de portefeuille 55/45

Wanneer men als stakeholder geen duidelijke eisen heeft geformuleerd zullen deze eisen bij een objectbeslissing veelal over het hoofd gezien worden. Men zal sneller de eisen die in concrete richtlijnen vertaald zijn betrekken tijdens de afweging van criteria bij een objectbeslissing. De betreffende stakeholder is op deze manier in het nadeel. Daarnaast zal het besluitvormingsproces sneller kunnen verlopen wanneer de wensen en eisen van de verschillende stakeholders op voorhand op een rijtje staan.

Wanneer een stakeholder geen verantwoording heeft over bepaalde criteria zal de prioriteit om aan de geformuleerde richtlijnen te voldoen minder hoog zijn. Wanneer bijvoorbeeld de kosten van extra kwaliteit niet aan de gebruiker doorberekend zouden worden, zal de gebruiker een pand van hoge kwaliteit wensen ongeacht de kosten die hieraan verbonden zijn. De gebruiker heeft namelijk wel belang bij de beslissing maar hoeft geen verantwoording af te leggen over het uiteindelijke resultaat. Een ander zal voor de hogere kosten moeten opdraaien.

Nawoord

Dit document beschrijft een wijze waarop het portefeuillemanagement binnen organisaties uitgevoerd kan worden. Door de verschillende facetten die bij het portefeuillemanagement een rol spelen achter elkaar te zetten, is getracht inzicht te geven in de moeilijkheden rond het huisvestingsproces, zoals:

Hoe kan een organisatie haar strategie bepalen en daarbij ook zorgen dat deze strategie daadwerkelijk gevolgd wordt?

Hoe kan een organisatie gericht sturing geven tijdens het huisvestingsproces waar verschillende belangen een rol spelen?

Waar bevinden zich de knelpunten in de informatievoorziening?

Naast inzicht in de problemen die een rol spelen bij de uitvoering van het portefeuillemanagement, is een aantal oplossingsrichtingen voor deze problemen aangegeven. Hierbij wordt niet gepretendeerd dat dit de manier is waarop het portefeuillemanagement uitgevoerd moet worden, maar dient dit document vooral als leermiddel / discussiestuk voor de organisatie.

Bijlage

Rijksgebouwendienst

De Rgd heeft als taak in totaal circa 108.000 rijksambtenaren onderdak te bieden. Daarnaast beheert de Rgd een oppervlakte van 6.000.000 m² vastgoed waaronder gevangenissen, gerechtskantoren, musea en belastingkantoren. Voor de uitvoering van deze taken beschikt de Rgd over ruim 900 medewerkers die zijn verdeeld over vijf centrale directies, het Bureau Rijksbouwmeester en zes regionale directies verspreid over het land.

De Rgd ressorteert onder het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Per 1 januari 1999 heeft de dienst de status van agentschap. Dat wil zeggen dat de Rgd financieel volledig zelfstandig opereert, zij het onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van VROM. Hierbij werkt de Rgd voortaan met een baten/lastenstelsel. In het vroegere kas/verplichtingenstelsel werd steeds per jaar een bedrag gereserveerd waarmee een ministerie of dienst zijn werk kon doen. Voor de Rgd, die onder meer moet investeren in langer lopende projecten, bracht dat problemen met zich mee.
De Rgd heeft nu tevens de beschikking over een spaar-/leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën. Dit maakt het voor de Rgd mogelijk bedrijfseconomischer te opereren. De hoogte van deze leenfaciliteit is van invloed op de mogelijkheden die de Rgd heeft binnen het nieuwe stelsel.

Ook heeft de Rgd sinds 1 januari een officiële huurder/verhuurder relatie met de departementen. De departementen bepalen zelf de benodigde huisvesting voor wat betreft omvang, kwaliteit, locatie en tijdstip van realisatie. De kosten van de huisvesting worden bij de departementen in rekening gebracht, zij betalen hiervoor een gebruiksvergoeding aan de Rgd uit de departementale huisvestingsbudgetten. Dit budget is aan hun begroting toegevoegd. Voorwaarde is wel dat ze daarmee hun huisvesting inkopen bij de Rgd; er is dus sprake van gedwongen winkelnering.
Bij aanvang van het stelsel is dit meerjarig huisvestingsbudget eenmalig aan de departementale begrotingen toegevoegd. Bij de invoering van het stelsel is het budget voldoende om de huren van de gebouwen, die een departement op dat moment in gebruik heeft, te kunnen betalen. Het meerjarig huisvestingsbudget kent voor kantoren een ingroeitraject. In de loop van 15 jaar ontwikkelt het huisvestingsbudget zich naar een niveau waarbij het budgetgedeelte voor kantoren is gebaseerd op een normbedrag per formatieplaats. Het normbedrag is gebaseerd op een standaard-ruimtegebruik per formatieplaats en een standaard-kwaliteit van een werkplek zoals deze in de afgelopen jaren op verschillende locaties zijn gerealiseerd.

Tot nu toe kregen de departementen hun huisvesting 'om niet' (19). Met het nieuwe stelsel kan beter worden ingespeeld op de individuele wensen van de rijksdiensten. Doordat het huisvestingsbudget onderdeel van de eigen begroting is, krijgt elk departement de gelegenheid de huisvestings- en andere uitgaven tegen elkaar af te wegen. Verondersteld mag worden dat door deze manier van decentrale allocatie de gebruiker zo geprikkeld

wordt dat hij efficiënter met zijn huisvesting zal omgaan. Ook houdt de decentrale allocatie in dat de uitgaven ofwel kosten die zijn verbonden aan investeringen meer in samenhang worden afgewogen met de exploitatiekosten van de gekozen huisvestings-oplossing. Beiden drukken bij decentrale allocatie immers op dezelfde begroting.
Vanaf 1999 huren de ministeries niet alleen hun gebouwen van de Rgd, ze kunnen bij de Rgd ook aanvullende diensten inkopen, zoals advies over huisvestingswensen, service en onderhoud en gebruikerszaken. De Rgd moet met al deze activiteiten in zijn eigen inkomsten voorzien. Het is de bedoeling dat de Rgd in het nieuwe stelsel zoveel mogelijk toegevoegde waarde voor de bedrijfsprocessen tot stand brengt en kosten voor de departementen minimaliseert. De Rgd verzorgt tevens de beleidsformulering voor de rijkshuisvesting. Op het gebied van architectuur, monumentenzorg, stedelijke vernieuwing en beeldende kunst houdt de Rgd zijn verantwoordelijkheid. De departementen krijgen verantwoordelijkheid voor onder andere parkeerbeleid, locatiebeleid, de zogenaamde voorbeeldfunctie van de rijksoverheid.

Eindnoten

1 Vrij vertaald; IDRC Europe, London, 1997.

2 Zie Louargand, 1998.

3 Bedrijfsplan Rijksgebouwendienst 1999-2003, p. 11 e.v..

4 Definitie opgesteld op basis van gesprekken bij de Directie Oost, i.k.v. de Pilot Arnhem, zoals die binnen het project Economisch Vastgoedmanagement uitgevoerd is.

5 De pilot Arnhem is een scenario-studie die gestart is in november 1996. Het doel van deze studie was het vergroten van het inzicht in de consequenties van bepaalde strategische keuzes waar de Rgd op dat moment voor stond. Deze keuzes hadden betrekking op de positie die de Rgd in de toekomst in zou gaan nemen binnen de overheid: zou de Rgd meer op gaan treden als een belegger en de financiële doelstellingen voorop stellen of zou de Rgd zich volledig in dienst van de klant op stellen? Op basis van deze thematiek zijn drie strategieën ontworpen.

6 Clemons (1995) en Dewulf en Van der Schaaf (1997).

7 Heijer, ir. A.C. den, Informatievoorziening investeringsanalyses - een analyse en verbeteringsplan, mei 1998.

8 Een object is niet alleen een gebouw, maar ook de grond die daarbij hoort.

9 BVO: bruto vloeroppervlak, VVO: verhuurbaar vloeroppervlak, FNO: functioneel nuttig oppervlak

10 Dit onderzoek is uitgebreid toegelicht in het rapport "Informatievoorziening investeringsanalyses, een analyse en verbeteringsplan" van ir. A.C. den Heijer, op te vragen bij de Rijksgebouwendienst-Infofoon 0800-8991103.

11 REN-QuickScan Kantoorgebouwen is eind 1994 in gebruik genomen en was een initiatief van de Rijksgebouwendienst, Nationale Nederlanden Vastgoed en de Stichting Real Estate Norm Nederland.

12 GREENCALC is gebaseerd op een aantal verschillende instrumenten en normeringen: het TWIN-model van milieuadviesbureau NIBE (materialenmodule), de NEN 2916 "Energieprestatie van utiliteitsgebouwen" (energiemodule), de WaterprestatieNormering van Bureau Opmaat en Boom (watermodule) en de bereikbaarheidsmodule van Bouwinfo Kosten (mobiliteitsmodule). De milieubelasting wordt berekend in milieuguldens, die geen verband hebben met echte guldens.

13 PREVAL komt van prevaleren: welk financieringsalternatief prevaleert? PREVAL is in opdracht van de Rijksgebouwendienst ontwikkeld door FAKTON b.v. en is vanaf 1996 in gebruik.

14 "Rijkskantoorgebouwen in cijfers" is in september 1997 vernieuwd en is bedoeld om medewerkers van de Rijksgebouwendienst een indicatie te gegeven van gebruikelijke ruimtegebruik- en kostenkengetallen van rijkskantoorgebouwen. De gebouwenvoorraad van de Rijksgebouwen-

dienst bestaat voor circa 60 % uit kantoorgebouwen.

15 Bij het op deze wijze bepaalde investeringsniveau is uitgegaan van 'een veel voorkomende locatie' en 'standaard Rgd-kwaliteit' (zie volgende voetnoot).

16 De kwaliteitsniveaus 'minimaal', 'standaard' en 'extra' zijn nader omschreven in "Kwaliteit, investering en huur" van L. Hendriks, mei 1997.

17 De ontwikkeling van PARAP is begonnen in mei 1994. Ontwikkelaars komen van de Rijksgebouwendienst (Van Houten), de TU Delft (Gerritse, Bijleveld, Van der Toorn Vrijthoff), TNO (Dekker) en WM-consultancy (Meijer).

18 PSR staat voor Project Stelselwijziging Rijkshuisvesting. Het PSR-model bestaat uit het voormalige LINEA (ontwikkeld door H. Lindeboom) en uit een nieuwe, aanvullende huurmodule (ontwikkeld door R. de Gier).

19 'om niet' is het kosteloos ter beschikking stellen van huisvesting

3031552

Het managen van vastgoed binnen zowel publieke als private organisaties heeft zich lange tijd beperkt tot het technisch beheer of het managen van individuele gebouwen. Dit leidde tot vastgoedportefeuilles die niet aansloten op de wensen en eisen van de betreffende organisaties op langere termijn. De besluitvorming over objecten werd niet gestuurd vanuit een portefeuillevisie. Portefeuille en object werden als het ware gescheiden door een muur. Tegenwoordig krijgt het managen van een vastgoedportefeuille steeds meer aandacht. Bij een groeiend aantal organisaties worden objectbeslissingen afgestemd op een integrale visie over de portefeuille.

Dit boek gaat in op het management van een vastgoedportefeuille binnen een publieke organisatie, maar is als werkwijze ook toepasbaar binnen private organisaties. In drie delen wordt respectievelijk ingegaan op het formuleren van een portefeuillestrategie met behulp van scenario-planning (top-down), de informatievoorziening bij het nemen van objectbeslissingen (bottum-up) en tenslotte op het sturen van objectbeslissingen zodat de gewenste portefeuille gerealiseerd kan worden.

Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Rijksgebouwendienst

ISBN 90-407-1827-X
9 789040 718274

B M V B Bouwmanagement & Vastgoedbeheer
Technische Universiteit Delft
Faculteit Bouwkunde
Berlageweg 1
2628 CR Delft
tel: 015-2781958