

Grondslag voor operationele gereedheid:

Een toekomstgericht
vastgoedkader voor Defensie



Rosanne (R.C.) van den Eijkel
Ministerie van Defensie

Amsterdam School of Real Estate
Master of Real Estate (2023-2025)
Oktober 2025

RUIMTE ALS STRATEGISCHE KRACHT

*Een geïntegreerd sturingskader voor
toekomstbestendig Defensievastgoed*

Amsterdam School of Real Estate
Company Research Paper

Master of Real Estate (MRE)
2023-2025
Rosanne (R.C.) van den Eijkel
rc.vd.eijkel@mindef.nl

Datum: 14 oktober 2025
1^e beoordelaar: Wim van der Post
2^e beoordelaar: Stefan Cloudt

Voorwoord

De vastgoedopgave van Defensie is in korte tijd urgenter en complexer geworden. Vanuit mijn rol binnen de vastgoedketen van Defensie, waarin ik verantwoordelijk ben voor een grootschalige gebiedsontwikkeling met meerdere kazernes, ervaar ik dagelijks hoe keuzes over locaties, capaciteit en samenwerking direct bijdragen aan het vermogen van Defensie om haar taken goed uit te voeren. Die praktijkervaring vormde de aanleiding om te onderzoeken hoe Defensie haar vastgoedportefeuille strategisch kan sturen, zodat deze beter aansluit bij de strategische en toekomstgerichte opgaven van de organisatie. Deze masterscriptie vormt het sluitstuk van de Master of Real Estate (MRE) en weerspiegelt mijn ambitie om bij te dragen aan een toekomstbestendige inrichting van het Defensievastgoed.

De afgelopen twee jaar heb ik deze master gevolgd naast mijn baan, in een periode waarin zowel ikzelf als de organisatie in beweging waren. Terwijl ik twee operaties moest ondergaan en mijn eigen hersteltraject doormaakte, veranderde ook de Defensiecontext in hoog tempo. Toen ik met dit onderzoek begon, waren ontwikkelingen zoals de oprichting van de Commandopost Vastgoed nog niet gaande. Het was dan ook een uitdaging om de nieuwste organisatieontwikkelingen steeds in het onderzoek te verwerken. Tegelijkertijd bood dit een waardevol perspectief op een organisatie in transitie: vastgoed krijgt binnen Defensie steeds meer strategische aandacht. Het combineren van deze dynamiek met een ontwerpgericht onderzoek maakte dit traject intensief, maar ook enorm inspirerend, een proces van voortdurend ontwerpen, bijstellen en verbeteren.

Met veel waardering wil ik alle geïnterviewde collega's binnen Defensie, het Rijksvastgoedbedrijf, Rijkswaterstaat en de Nationale Politie bedanken voor hun openheid en waardevolle inzichten. Daarnaast wil ik mijn begeleider Wim bedanken voor zijn enthousiasme, scherpe invalshoeken en zijn les om af en toe iets minder bescheiden te zijn. Zijn goede begeleiding heeft dit onderzoek zichtbaar verrijkt. Daarnaast wil ik ook mijn collega's binnen Defensie bedanken die kritisch hebben meegedacht bij het nalezen van conceptversies. Tot slot ben ik mijn studiegenoten, vrienden en familie bijzonder dankbaar voor hun onvoorwaardelijke steun, geduld en aanmoediging.

Met trots presenteer ik dit eindresultaat als afronding van een bijzonder leertraject en als stap richting verdere versterking van vastgoedsturing binnen Defensie.

Rosanne van den Eijkel
Apeldoorn, oktober 2025

Managementsamenvatting

"Defensie heeft vastgoed en voldoende ruimte nodig om te oefenen, te varen en te vliegen. Alleen zo is de krijgsmacht in staat de grondwettelijke defensietaken uit te voeren" (Ministerie van Defensie, 2025).

Deze uitspraak, gepubliceerd op Prinsjesdag 2025, onderstreept de urgentie van de vastgoedopgave. De verslechterde veiligheidssituatie in Europa vraagt om een krijgsmacht die sneller, wendbaarder en structureel gereed is. Vastgoed is daarbij een kritieke *enabler*: kazernes, oefenterreinen en onderhoudslocaties bepalen in hoge mate het bereik, de snelheid en de schaalbaarheid van militaire inzet. Defensie beschikt over een van de grootste en meest diverse vastgoedportefeuilles van Nederland, die onder toenemende druk staat door veroudering, groei en verduurzaming. Toch ontbreekt een samenhangende en strategisch verankerde sturing: verantwoordelijkheden zijn verdeeld over meerdere organisatieonderdelen en bestuurslagen, terwijl integrale afweging en betrouwbare sturingsinformatie ontbreken. Hierdoor wordt vastgoed nog te weinig gezien als strategisch instrument voor militaire gereedheid en organisatiedoelen.

Dit onderzoek ontwikkelt een geïntegreerd sturingskader waarmee Defensie vastgoed structureel kan verbinden met haar strategische koers: *Military Real Estate Management* (MREM). Het kader combineert inzichten uit militaire literatuur over gereedstelling en adaptieve krijgsmachten, inzichten uit *Corporate en Public Real Estate Management* (CREM/PREM) over waardecreatie en portefeuillesturing en bestuurskundige concepten over governance en uitvoerbaarheid. Door inhoudelijke toetsstenen te verbinden met bestuurlijke en organisatorische condities koppelt het MREM-kader vastgoedbeslissingen aan twee maatstaven: (1) operationele gereedheid gericht op snelheid, redundantie, adaptiviteit en paraatheid en (2) organisatiedoelen zoals legitimiteit, duurzaamheid, samenwerking en doelmatigheid. Daarmee biedt MREM zowel handelingsperspectief voor Defensie als een conceptueel anker voor verdere theorievorming en internationale vergelijking binnen een militaire context.

De analyse laat zien dat de vastgoedketen van Defensie structureel wordt belemmerd door versnipperde verantwoordelijkheden, onduidelijke mandaten en het ontbreken van integrale portefeuillesturing. De besluitvorming is nog sterk gericht op afzonderlijke projecten en risicobeheersing, terwijl de opgave juist vraagt om adaptiviteit, scenario-denken en samenhang. Vergelijking met Rijkswaterstaat, de Nationale Politie en buitenlandse defensies bevestigt dat integrale sturing haalbaar is, mits regie, datagebruik en koersvastheid worden versterkt. Versnelling ontstaat niet door nieuwe programma's, maar door versterking van interne uitvoeringskracht en strategische samenhang: vastgoed moet structureel worden gepositioneerd als volwaardig instrument voor gereedheid, legitimiteit en maatschappelijke waarde.

De managementaanbevelingen vertalen MREM in een handelingsperspectief dat inzet op duidelijke regie, gezamenlijke prioritering en voorspelbare besluitvorming over ruimte en investeringen. Toekomstbestendig vastgoed vraagt om leiderschap dat tijdigheid en effectiviteit boven risicomijding durft te plaatsen. *MREM* biedt daarvoor het fundament: een gedeelde taal en toetsingskader waarmee Defensie vastgoedbeslissingen kan herleiden tot gereedheid, legitimiteit en uitvoerbaarheid. Zo vormt het niet alleen een instrument om beter te sturen, maar ook een uitnodiging om anders te kijken naar ruimte als strategische kracht.

Het MREM-kompas: van fundament naar verankering

Routekaart van reactief beheer naar strategische vastgoedsturing

FASE 1 – Fundament & Regie (0–6 maanden)

1. Strategisch Vastgoedplan & huisvestingsvisie: koers en prioriteiten verankeren.
2. Mandaten herijken, ketenregie versterken.
3. Ontwikkel een integraal portefeuilleregister en uniforme datastandaarden
4. Richt één centraal portefeuilleloket in en versterk gebiedsgerichte regie

Doel: bestuurlijk fundament met duidelijke koers, regie en informatiebasis.



FASE 3 – Verankering & Cultuur (18–36 maanden)

8. Besliscultuur gericht op slagkracht ontwikkelen.
9. PS&IB-proces vereenvoudigen en versnellen.
10. Vastgoed structureel verankeren in besluitvorming & gedeelde taal.

Doel: strategische vastgoedsturing verankeren in beleid, processen en gedrag.

FASE 2 – Inhoudelijke Sturing & Toetsing (6–18 maanden)

5. MREM-kader vertalen naar Defensie brede toepassing.
6. Vastgoedplanning structureel koppelen aan capaciteitsontwikkeling.
7. Lifecycle-costing & programmatische besluitvorming invoeren.

Doel: Strategische doelen vertalen naar voorspelbare besluitvorming.

*Vastgoed is een strategische enabler van operationele gereedheid.
Het MREM-kader vormt het kompas, de drie fasen brengen het in praktijk.*

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding.....	1
1.1 Aanleiding.....	2
1.2 Probleemstelling	3
1.3 Doelstelling	4
1.4 Onderzoeksvraag.....	4
1.5 Onderzoeksopzet en afbakening	5
1.6 Relevantie	6
1.7 Onderliggende theorie	7
1.8 Leeswijzer.....	8
Hoofdstuk 2. Theoretisch kader	9
2.1 Inleiding.....	10
2.2 Conceptuele beoordelingsassen	10
2.2.1. Operationele gereedheid als fundament	10
2.2.2 Organisatiedoelstellingen.....	12
2.2.3 Integratie van beoordelingsassen: van militaire norm naar beleidsmatige legitimiteit.....	13
2.2.4 Toetsstenen voor strategische vastgoedsturing: vertaling naar het vastgoeddomein	13
2.3 Strategische vastgoedsturing vanuit CREM- en PREM-perspectief	16
2.3.1 Het alignmentmodel van Nourse & Roulac (1993)	16
2.3.2 Het waardecreatiemodel van Lindholm & Leväinen (2006).....	17
2.3.3 Het integrale sturingsmodel van Osgood (2004).....	17
2.3.4 PREM-perspectief.....	18
2.3.5 Integratie en relevantie voor Defensie	19
2.4 Bestuurskundige verdieping: sturing in een politiek-bestuurlijke context.....	20
2.4.1 Publieke waarde en strategische driehoek (Moore)	21
2.4.2 Institutionele context en legitimiteit (Scott).....	22
2.4.3 Collaborative governance (Ansell & Gash)	22
2.4.4 Integratie en relevantie voor Defensie	23
2.5 Synthese: een integraal analysekader voor strategische vastgoedsturing bij Defensie.....	24

Hoofdstuk 3. Onderzoekopzet en methodologie	26
3.1 Inleiding.....	27
3.2 Onderzoeksstrategie en ontwerp.....	27
3.3 Dataverzameling en analyse.....	29
3.4 Onderzoeksafbakening en context.....	33
3.5 Validiteit, betrouwbaarheid en beperkingen.....	35
3.6 Van theorie naar toepassing	36
Hoofdstuk 4. Empirische analyse vastgoedsturing Defensie	38
4.1 Inleiding.....	39
4.2 Operationele gereedheid als fundament voor vastgoedsturing	39
4.2.1 De drie kerncomponenten van gereedheid en de rol van vastgoed	39
4.2.2 Vastgoed als enabler in de defensiewaardeketen	40
4.2.3 Toetsstenen voor toekomstbestendig defensievastgoed.....	41
4.2.4 Synthese: structurele knelpunten in vastgoed en gereedheid	43
4.3 Strategische opgaven als richtinggevend kader voor vastgoedsturing	44
4.3.1 Strategische heroriëntatie en vastgoedfundament.....	44
4.3.2 Externe druk en ruimtelijke inpassing.....	45
4.3.3 Maatschappelijke waarde als strategische hefboom	46
4.3.4 Synthese: belangrijkste knelpunten en aandachtspunten	47
4.4 Bestuurlijke legitimiteit en uitvoerbaarheid	48
4.4.1 Institutionele inbedding	49
4.4.2 Besluitvorming en legitimatie	49
4.4.3 Beleidskaders en normering	50
4.4.4 Koerswijzigingen, instabiliteit en veranderopgave	51
4.4.5 Synthese: belangrijkste knelpunten en aandachtspunten	52
4.5 Governance en sturingscapaciteit.....	53
4.5.1 Governance en rolverdeling.....	53
4.5.2 Mandaten en sturingsmodel	55
4.5.3 Ketenregie en samenwerking.....	56
4.5.4 Uitvoeringskracht en versnelling	57
4.5.5 Synthese en belangrijkste knelpunten.....	59
4.6 Synthese: institutionele patronen en uitvoeringskracht	59

Hoofdstuk 5. Vergelijkende analyse.....	61
5.1 Inleiding op de vergelijkingsanalyse.....	62
5.2 Internationale aanpak van vastgoedsturing bij defensie.....	62
5.2.1 Verdieping per pijler: internationale best practices	63
5.2.2 Synthese: belangrijkste lessen en aandachtspunten.....	64
5.3 Nationale vergelijking (RWS en Nationale Politie).....	65
5.3.1. Rijkswaterstaat in perspectief van het strategisch sturingskader	65
5.3.2 Nationale Politie in perspectief van het strategisch sturingskader	66
5.3.3 Samenvattende vergelijkingstabel	68
5.3.4. Synthese: belangrijkste lessen en aandachtspunten.....	69
5.4 Belangrijkste inzichten en implicaties voor het vervolg	69
Hoofdstuk 6. Synthese, aanbevelingen en reflectie.....	70
6.1 Inleiding.....	70
6.2 Synthese en conclusies.....	71
6.2.1 Synthese: structurele spanningen en patronen	71
6.2.2 Beantwoording van de hoofdvraag	73
6.3 Het Military Real Estate Management (MREM)-sturingskader.....	75
6.3.1. Zes toetsstenen voor toekomstbestendige vastgoedsturing.....	77
6.3.2 Drie analytische dimensies van strategische sturing	79
6.3.3 Expertvalidatie	80
6.3.4 Kritische reflectie op het sturingskader.....	81
6.4 Managementaanbevelingen	82
Fase 1 (0–6 maanden): fundament en regie.....	82
Fase 2 (6–18 maanden): inhoudelijke sturing en toetsing.....	84
Fase 3 (18–36 maanden): verankering en cultuur	85
6.5 Reflectie op de theorie	87
6.6 Reflectie op het onderzoek	88
6.7 Slotbeschouwing	90
Literatuurlijst.....	91
Bijlage A- Interviewleidraad	100
Bijlage B Codeboek.....	101

Hoofdstuk 1.

Inleiding

*De strategische urgentie van vastgoed
bij Defensie*



1.1 Aanleiding

De internationale veiligheidssituatie is de afgelopen jaren ingrijpend veranderd. Toenemende geopolitieke spanningen en een verslechterd dreigingsbeeld in Europa hebben geleid tot een herijking van de strategische koers van Defensie. Waar de nadruk eerder lag op expeditionaire inzet en crisisbeheersing (hoofdtak 2), is de primaire focus nu gericht op de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied (hoofdtak 1) (Defensienota, 2024a).

Deze koerswijziging vraagt om structurele versterking van de militaire paraatheid en gereedstelling. Vastgoed fungeert hierin als kritieke *enabler*¹: de fysieke infrastructuur moet tijdig beschikbaar, schaalbaar en veilig inzetbaar zijn om de slagkracht van de krijgsmacht te ondersteunen. Deze randvoorwaardelijke rol van vastgoed staat bovendien niet op zichzelf. Moderne wapensystemen zijn technologisch complex, digitaal verbonden en daardoor extra kwetsbaar voor uitval en aanvallen (GAO, 2018; Pissanidis, Rõigas & Veenendaal, 2016). Dit stelt niet alleen hogere eisen aan IT-voorzieningen, maar ook aan de fysieke infrastructuur waarin materieel wordt gestationeerd, onderhouden en beveiligd.

Defensie beschikt over een van de grootste vastgoedportefeuilles van Nederland, bestaande uit onder meer kazernes, havens, vliegvelden, schietbanen en oefenterreinen (Ministerie van Defensie, 2022). Deze grotendeels verouderde en versnipperde portefeuille sluit onvoldoende aan bij de eisen van een moderne krijgsmacht. De opgave wordt bemoeilijkt door een structurele onbalans tussen de portefeuilles voor groot materieel, IT en vastgoed. Hierdoor krijgt vastgoed structureel minder aandacht en middelen, terwijl de afhankelijkheid juist toeneemt. De structurele aard van deze problematiek is al langer zichtbaar. De Algemene Rekenkamer heeft in opeenvolgende verantwoordingsonderzoeken herhaaldelijk gewezen op deze samenhangende problematiek. Zij constateerde tekortkomingen in de informatievoorziening, versnippering in verantwoordelijkheden en beperkte regie op de vastgoedportefeuille (Algemene Rekenkamer, 2019; 2021; 2023). In 2021 kwalificeerde de Rekenkamer de informatievoorziening over vastgoed en materieel zelfs als *ernstige onvolkomenheid*. Ondanks ingezette verbeterinitiatieven blijft het volgens de Rekenkamer een uitdaging om de vastgoedportefeuille effectief te verbinden met de operationele en strategische doelstellingen van Defensie.

Het uitvoeren van hoofdtak 1 vraagt niet alleen forse investeringen, maar vooral scherpe strategische keuzes over de inrichting en sturing van de vastgoedportefeuille. Het ontbreken van een integrale benadering maakt dat Defensie onvoldoende in staat is vastgoed systematisch te positioneren als strategisch instrument voor gereedstelling en organisatiedoelstellingen. Daarmee raakt het vraagstuk de kern van dit onderzoek: hoe Defensie haar vastgoedportefeuille strategisch kan sturen zodat deze bijdraagt aan operationele gereedheid en organisatiedoelstellingen.

¹ De term *critical enabler* verwijst binnen NAVO-context naar capaciteiten die randvoorwaardelijk zijn voor de uitvoering van militaire operaties, zoals logistiek, infrastructuur, onderhoudsvoorzieningen en commandostructuren (NATO Allied Command Transformation, 2018; NATO Standardization Office, 2019).

1.2 Probleemstelling

De vastgoedopgave van Defensie staat onder hoge druk. De bestaande portefeuille is grotendeels verouderd en kent aanzienlijke onderhoudsachterstanden, terwijl tegelijkertijd forse investeringen nodig zijn voor vernieuwing, groei en verduurzaming. Deze druk wordt verder versterkt door de versterkingsambities van de krijgsmacht en de ruimteclaims die volgen uit het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (NPRD). Daarmee reikt de opgave verder dan gebouwen alleen en raakt zij direct aan de nationale ruimtelijke ordening en maatschappelijke thema's zoals duurzaamheid, inpassing en publieke verantwoording.

Binnen deze context tekent zich een structurele onbalans af in de Defensie Lifecycle Planning (DLP). Personeel, materieel en IT zijn stevig verankerd in de plancyclus, terwijl vastgoed veelal fungeert als sluitpost. De begrotingsverdeling voor 2025 illustreert dit: circa 79% van de investeringsuitgaven gaat naar materieel, 13% naar IT en slechts 8% naar infrastructuur en vastgoed (Ministerie van Defensie, 2025). Hierdoor krijgt vastgoed structureel minder middelen en bestuurlijke aandacht, terwijl de afhankelijkheid ervan voor operationele gereedheid juist toeneemt. Deze constatering wordt bevestigd door bevindingen van de Algemene Rekenkamer die in haar rapporten uit 2021 en 2023 structurele tekortkomingen signaleerde in vastgoedbeheer, informatievoorziening en regie en benadrukte dat ontoereikende infrastructuur en vastgoedcapaciteit een belemmering vormen voor de uitvoering van operationele taken.

Daarnaast is de vastgoedsturing binnen Defensie bestuurlijk en organisatorisch versnipperd. Binnen de vastgoedketen ontbreekt een eenduidige regierol en er bestaat tussen de Defensiestaf en Bestuursstaf nog geen gezamenlijke systematiek om strategische keuzes integraal te beoordelen op effect en uitvoerbaarheid. Dit leidt tot gefragmenteerde besluitvorming, beperkte voorspelbaarheid en onvoldoende samenhang met de strategische koers. Zonder een integraal sturingskader dat vastgoed structureel verbindt met strategische besluitvorming en operationele gereedheid, blijft vastgoed een beperkende factor bij de uitvoering van de defensiestrategie. De huidige benadering is vooral gericht op instandhouding en risicobeheersing, gedreven door een geschiedenis van schaarse vastgoedbudgetten, terwijl de opgaven van vandaag vragen om adaptiviteit, versnelling en ruimtelijke wendbaarheid.

In de commerciële wereld leidde een vergelijkbare problematiek, vastgoed als sluitpost in plaats van strategisch middel, tot de ontwikkeling van *Corporate Real Estate Management* (CREM) (Nourse & Roulac, 1993). In de publieke sector kreeg dit gedachtegoed vervolg in *Public Real Estate Management* (PREM), waarin de nadruk ligt op publieke waarde, transparantie en bestuurlijke verantwoording (Van der Schaaf, 2002; Evers, Van der Schaaf & Dewulf, 2002). Beide theorieën bieden echter onvoldoende houvast voor de militaire context, waar gereedheid, politiek-bestuurlijke complexiteit en interdepartementale afhankelijkheden bepalend zijn.

1.3 Doelstelling

Dit onderzoek heeft tot doel een geïntegreerd sturingskader te ontwikkelen dat vastgoed expliciet positioneert als strategisch instrument voor de militaire gereedheid van Defensie. Daarmee adresseert het onderzoek het gebrek aan integrale afweging, waarbij vastgoed onvoldoende systematisch wordt verbonden met strategische besluitvorming en operationele behoeften.

De praktische doelstelling is het bieden van een concreet handelingsperspectief: een raamwerk dat Defensie in staat stelt vastgoedbeslissingen structureel te verbinden met beleidsvorming, capaciteitsontwikkeling en ketenregie. Dit vergroot de voorspelbaarheid in de uitvoering, versterkt het strategisch vermogen van de organisatie en helpt voorkomen dat vastgoed de beperkende factor wordt bij de uitvoering van de defensiestrategie.

Naast deze praktische doelstelling levert dit onderzoek ook een wetenschappelijke bijdrage door bestaande inzichten uit Corporate Real Estate Management (CREM) en Public Real Estate Management (PREM) te verbinden met de militaire context. In dit kader introduceert het onderzoek de term Military Real Estate Management (MREM) als een eerste conceptuele verkenning van dit domein. Daarmee wordt een fundament gelegd voor verdere theoretische en empirische uitwerking en ontstaat een raamwerk dat internationale vergelijking mogelijk maakt.

1.4 Onderzoeksvraag

Centraal in dit onderzoek staat de ontwikkeling van een geïntegreerd sturingskader voor Defensie dat tevens een eerste invulling geeft aan het concept *Military Real Estate Management* (MREM). De hoofdvraag luidt:

Hoofdvraag:

Hoe kan Defensie een geïntegreerd sturingskader ontwikkelen dat vastgoed positioneert als strategisch instrument voor het realiseren van operationele gereedheid en organisatiedoelstellingen?

Het onderzoek is opgebouwd uit de volgende deelvragen:

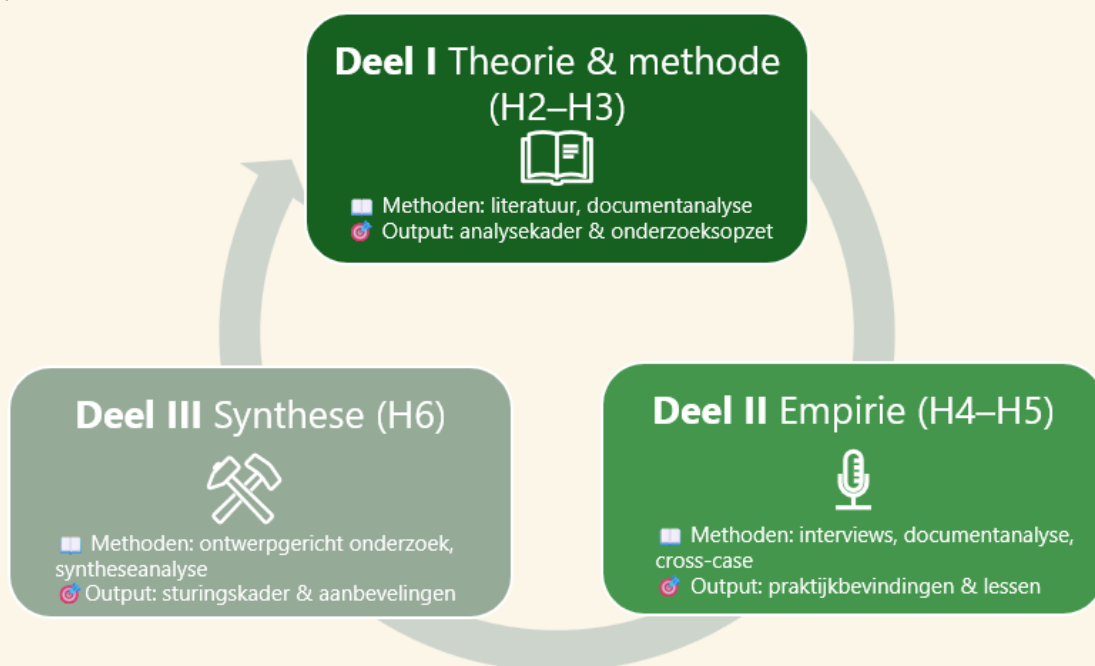
Deelvragen:

1. Welke theoretische concepten en modellen bieden houvast om vastgoed als strategisch instrument in een politiek-bestuurlijke context te analyseren?
2. In welke mate en op welke wijze sluit de huidige vastgoedsturing van Defensie aan op strategische doelstellingen en operationele gereedheid?
3. Hoe zijn rollen, verantwoordelijkheden en samenwerking tussen Defensie en haar partners (zoals het Rijksvastgoedbedrijf) georganiseerd bij de sturing van de vastgoedportefeuille?
4. Welke spanningen, knelpunten en succesfactoren beïnvloeden de strategische vastgoedsturing binnen Defensie?
5. Welke aanpakken hanteren vergelijkbare organisaties (zoals buitenlandse krijgsmachten, Rijkswaterstaat en de Nationale Politie) en welke lessen zijn relevant voor Defensie?
6. Welke ontwerpprincipes kunnen de basis vormen voor een toekomstbestendig, geïntegreerd sturingskader voor Defensie?

1.5 Onderzoeksoopzet en afbakening

Dit onderzoek volgt een ontwerpgerichte benadering, waarin theorie, praktijkanalyse en beleidsontwikkeling elkaar versterken. Deze keuze sluit aan bij de doelstelling om zowel een academisch gefundeerd als praktisch toepasbaar sturingskader te ontwikkelen. Het onderzoek bestaat uit drie onderling verbonden delen: theorie & methode (deel I), empirie (deel II) en synthese (deel III). Deze worden uitgevoerd in een iteratief proces, waarbij inzichten uit theorie en praktijk elkaar wederzijds verdiepen. Hierdoor wordt het analysekader continu aangescherpt, de empirische analyse verdiept en het uiteindelijke sturingskader zowel conceptueel onderbouwd als toepasbaar.

Figuur 1.1 visualiseert deze onderzoeksoopzet. Per deel zijn de belangrijkste methoden en outputs weergegeven. De pijl illustreert dat het proces niet lineair verloopt, maar cyclisch, waarbij theoretische en empirische inzichten elkaar voortdurend versterken.



Figuur 1.1. Onderzoeksoopzet als iteratief proces

Het onderzoek is bewust afgebakend langs de volgende lijnen:

- **Niveaus van sturing.** De focus ligt op de strategische sturing van de vastgoedportefeuille. In de Defensiecontext wordt het operationele niveau gedefinieerd als de vertaling van strategische doelstellingen naar capacitaire en gereedstellingsopgaven; dit niveau wordt betrokken waar het de strategische keuzes beïnvloedt. Het uitvoerende tactische niveau waarop projecten en objecten worden gerealiseerd, wordt niet zelfstandig geanalyseerd, maar slechts beschouwd in relatie tot de strategische en operationele keuzes²

² In de Defensieorganisatie wijkt de hiërarchie af van de gangbare bestuurskundige indeling. Waar in de literatuur 'operationeel' doorgaans het uitvoerende niveau aanduidt, verwijst het in de Defensiecontext naar de capacitaire en gereedstellingslaag (2e niveau), terwijl 'tactisch' het uitvoerende niveau betreft (3e niveau).

- **Organisatorisch bereik.** Het onderzoek richt zich op Defensie en haar ketenpartners, met nadruk op het Rijksvastgoedbedrijf, dat samen met Defensie verantwoordelijk is voor de vastgoedportefeuille. Andere onderdelen van de Rijksoverheid vallen buiten de scope.
- **Tijdshorizon.** De analyse beslaat de huidige beleidsperiode en de middellange termijn (5–15 jaar).
- **Context.** Het onderzoek is ingebed in een militair-specifieke en politiek-bestuurlijke omgeving en sluit commerciële vastgoedcontexten uit.
- **Bronnen en empirische basis.** Het onderzoek combineert documentanalyse (beleidsdocumenten, evaluaties, strategische nota's) met semigestructureerde interviews met sleutelpersonen uit Defensie, het Rijksvastgoedbedrijf en vergelijkbare organisaties in binnen- en buitenland.
- **Vastgoedbereik.** De focus ligt op vastgoed dat direct verband houdt met operationele en strategische taken van de krijgsmacht (zoals kazernes, personele huisvesting, oefen- en opslaglocaties en infrastructurele voorzieningen zoals kades en startbanen). Randketens zoals IT, energievoorziening en security worden meegenomen voor zover zij direct invloed hebben op vastgoedbeslissingen, maar vormen geen zelfstandig onderzoeksobject.

1.6 Relevantie

Maatschappelijke relevantie

Defensie staat voor de urgente opgave haar vastgoedportefeuille strategisch te sturen. De versterking van militaire paraatheid, de snelgroeiende huisvestingsbehoefte en de complexe samenwerking met ketenpartners zoals het Rijksvastgoedbedrijf maken dat vastgoed niet langer uitsluitend een operationele randvoorwaarde is, maar een strategische factor. Een toekomstbestendig sturingskader is essentieel voor de doelmatige inzet van schaarse middelen, een hogere operationele gereedheid en een versnelling in de realisatie van beleidsdoelen. De urgentie van deze opgave wordt bevestigd in diverse externe evaluaties, waaronder rapporten van de Algemene Rekenkamer (2017; 2021; 2023), die consequent wijzen op de noodzaak van structurele versterking van vastgoedbeheer en bestuurlijke regie binnen Defensie.

Het onderzoek draagt bij aan publieke waardecreatie door te laten zien hoe vastgoed kan bijdragen aan veiligheid, legitimiteit en bestuurlijke effectiviteit. Daarmee levert het niet alleen inzichten op voor Defensie zelf, maar ook voor andere publieke organisaties met omvangrijke vastgoedportefeuilles en complexe ketens.

Wetenschappelijke relevantie

De bestaande vastgoedliteratuur biedt twee dominante perspectieven: *Corporate Real Estate Management* (CREM) dat zich richt op private ondernemingen en financiële waardecreatie en *Public Real Estate Management* (PREM) dat vooral civiele en semipublieke organisaties analyseert vanuit maatschappelijke waarde en verantwoording. Beide perspectieven sluiten afzonderlijk onvoldoende aan bij de militaire context, waarin operationele gereedheid, politiek-bestuurlijke complexiteit en interdepartementale ketenafhankelijkheden bepalend zijn. Daardoor ontbreekt een uitgewerkt kader dat strategisch vastgoedbeheer binnen een militaire context systematisch beschrijft.

Dit onderzoek levert een bijdrage door het introduceren en conceptueel verkennen van *Military Real Estate Management* (MREM). Dit kader positioneert vastgoed expliciet als strategisch instrument en verbindt het met drie dimensies: strategische waardecreatie, legitimiteit & bestuurlijke uitvoerbaarheid

en governance & sturingscapaciteit. Daarmee maakt het de samenhang zichtbaar tussen vastgoed, operationele gereedheid en bestuurlijke legitimiteit, breidt het de CREM- en PREM-literatuur uit naar een tot nu toe onderbelicht domein en biedt het een nieuw referentiepunt dat internationale vergelijking van militaire vastgoedstrategieën mogelijk maakt. Zo levert dit onderzoek zowel een theoretische vernieuwing als een bruikbaar kader waarmee Defensie en vergelijkbare organisaties hun vastgoedstrategie systematisch kunnen evalueren en verbeteren.

1.7 Onderliggende theorie

De probleemstelling maakt duidelijk dat de kernopgave van dit onderzoek ligt in de vraag of en hoe vastgoed bijdraagt aan de slagkracht van Defensie. Om dit systematisch te analyseren, zijn twee centrale outputtermen gekozen: *operationele gereedheid* en *organisatiedoelstellingen*. Deze vormen de beoordelingsassen waarlangs vastgoedstrategieën in dit onderzoek worden getoetst.

Operationele gereedheid wordt in de literatuur gedefinieerd als het vermogen van de krijgsmacht om tijdig, effectief en duurzaam inzetbaar te zijn in uiteenlopende scenario's (NATO, 2018; Grissom, 2006; Farrell & Terriff, 2002). Het omvat zowel capacitaire dimensies (organisatie, materieel, training, infrastructuur) als institutionele en morele aspecten (Bland, 1999; Murray & Millett, 1996).

Binnen deze theoretische benadering geldt vastgoed als kritieke schakel voor de krijgsmacht: de ligging en kwaliteit van kazernes, oefenterreinen en infrastructuur beïnvloeden in hoge mate de snelheid, schaalbaarheid en morele slagkracht van militaire inzet. In dit onderzoek wordt dit verder geconcretiseerd in zes toetsstenen die de vertaalslag vormen van generieke gereedheidsnormen naar concrete criteria voor vastgoedsturing (zie hoofdstuk 2).

Organisatiedoelstellingen verwijzen naar de bredere prioriteiten van Defensie als politiek-bestuurlijke organisatie, zoals duurzaamheid, doelmatige inzet van middelen, maatschappelijke legitimiteit en interdepartementale samenwerking. Vastgoed kan pas strategisch worden ingezet wanneer het aantoonbaar bijdraagt aan zowel gereedstelling als deze bredere doelstellingen.

Om deze outputtermen te verankeren, is gekozen voor een geïntegreerde theoretische benadering die vier kennisdomeinen samenbrengt:

- **Operationele gereedheid (militaire studies en beleid):** positioneert vastgoed als randvoorwaarde voor inzetbaarheid en paraatheid (NATO Allied Command Transformation, 2018; Bland, 1999; Farrell & Terriff, 2002; Grissom, 2006; RAND Corporation, 2021).
- **Corporate Real Estate Management (CREM):** biedt handvatten voor strategische afstemming en waardecreatie door vastgoedbeslissingen expliciet te koppelen aan organisatiedoelen (Nourse & Roulac, 1993; Osgood, 2004; Lindholm & Levänen, 2006).
- **Public Real Estate Management (PREM):** benadrukt publieke waarde, legitimiteit en verantwoording, en laat zien dat vastgoed in publieke organisaties altijd politiek-bestuurlijk geladen is (Kaganova & Nayyar-Stone, 2000; Evers, Van der Schaaf & Dewulf, 2002; Van der Schaaf, 2018; Mooij, 2022).
- **Bestuurskundige theorieën:** maken zichtbaar onder welke bestuurlijke condities vastgoedstrategieën uitvoerbaar zijn en hoe ketensamenwerking tot stand komt (Moore, 1995; Scott, 2001; Ansell & Gash, 2008).

Samen vormen deze domeinen het conceptuele vertrekpunt voor *Military Real Estate Management (MREM)*. Een aanvullend analysekader dat vastgoedkeuzes systematisch koppelt aan zowel operationele gereedheid als organisatiedoelstellingen en daarbij militair-specifieke eisen zoals snelheid, redundantie en morele componenten expliciet meeneemt. Hoofdstuk 2 werkt dit kader verder uit en concretiseert de beoordelingsassen en toetsstenen die richtinggevend zijn voor de empirische analyse.

1.8 Leeswijzer

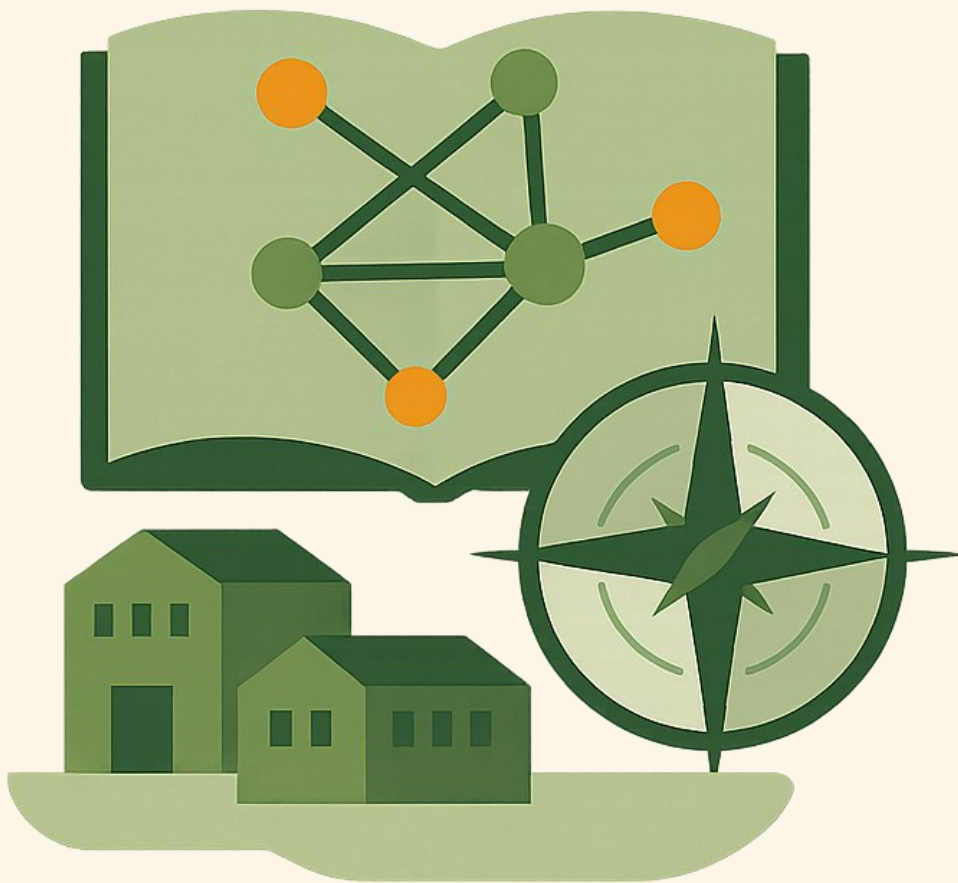
Deze scriptie is opgebouwd uit zes hoofdstukken die gezamenlijk antwoord geven op de centrale onderzoeksvraag. In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader opgebouwd, waarin de gekozen concepten en modellen worden toegelicht en geïntegreerd tot een concept-sturingskader. Hoofdstuk 3 beschrijft de onderzoekopzet, methodologie en de manier waarop theorie en praktijk worden verbonden. Hoofdstuk 4 bevat de empirische analyse van Defensie, gevolgd door hoofdstuk 5 waarin een vergelijking wordt gemaakt met nationale en internationale organisaties. Hoofdstuk 6 sluit af met de synthese van bevindingen, een reflectie op het theoretisch kader en concrete managementaanbevelingen.

Leestip voor Defensie: *voor beleidsmakers en leidinggevenden binnen Defensie die vooral geïnteresseerd zijn in de kernbevindingen, biedt hoofdstuk 6 een samenvattend overzicht van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 4 bevat de empirische analyse waarop deze conclusies zijn gebaseerd en kan dienen als verdieping.*

Hoofdstuk 2.

Theoretisch kader

*Conceptuele handvatten voor
vastgoedsturing in een publieke en
militaire context*



2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het theoretisch fundament voor de analyse van strategische vastgoedsturing binnen Defensie. Het kader combineert inzichten uit militaire beleidswetenschap, Corporate Real Estate Management (CREM), Public Real Estate Management (PREM) en bestuurskunde. Gezamenlijk bieden zij een lens om vastgoed niet slechts als fysieke capaciteit te zien, maar als strategisch instrument dat bijdraagt aan operationele gereedheid, strategische waardecreatie en bestuurlijke uitvoerbaarheid.

De opbouw van dit hoofdstuk werkt stapsgewijs toe naar het analysekader dat in §2.5 wordt geconstrueerd. Eerst worden de outputtermen operationele gereedheid en organisatiedoelstellingen geconcretiseerd en vertaald naar toetsstenen (§2.2). Daarna volgt verdieping met vastgoedkundige perspectieven uit CREM en PREM (§2.3) en bestuurskundige inzichten in legitimiteit, ketenafhankelijkheid en governance (§2.4). Tot slot worden deze bouwstenen geïntegreerd tot een concept sturingskader (MREM) (§2.5).

2.2 Conceptuele beoordelingsassen

Dit onderzoek positioneert operationele gereedheid en organisatiedoelstellingen als twee beoordelingsassen die fungeren als analytische maatstaven voor vastgoedsturing in de defensiecontext. Samen vormen zij het analytisch fundament waarop in latere paragrafen het beoordelingskader verder wordt opgebouwd.

Operationele gereedheid wordt uitgewerkt als fundamenteel militair criterium, op basis van zowel klassieke als recente wetenschappelijke literatuur. Dit criterium verwijst naar het vermogen van Defensie om haar primaire taak te vervullen door militaire capaciteit tijdig, effectief en duurzaam in te zetten. Organisatiedoelstellingen representeren daarentegen de beleidsmatig vastgelegde ambities die de inzetbaarheid van de krijgsmacht kaderen binnen bredere maatschappelijke en politieke randvoorwaarden.

De combinatie van beide assen fungeert in dit onderzoek als uitgangspunt voor de ontwikkeling van een geïntegreerd beoordelingskader. In de volgende paragrafen worden zij afzonderlijk uitgewerkt, te beginnen met operationele gereedheid als fundamenteel militair criterium (§2.2.1) en de beleidsmatig vastgelegde organisatiedoelstellingen (§2.2.2). Deze worden vervolgens in samenhang vertaald naar zes toetsstenen (§2.2.3) die richtinggevend zijn voor militair strategische vastgoedsturing.

2.2.1. Operationele gereedheid als fundament

In de wetenschappelijke literatuur wordt operationele gereedheid niet opgevat als een statisch of uitsluitend technisch begrip, maar als een adaptief en meerdimensionaal vermogen dat afhankelijk is van strategische keuzes, geopolitieke dreigingen en organisatorische capaciteit.

Farrell en Terriff (2002) beschrijven gereedheid als de uitkomst van de wisselwerking tussen doctrine, organisatie, training, materieel en leiderschap. Daarmee laten zij zien dat *readiness* altijd het resultaat is van een geïntegreerd samenspel van factoren. Grissom (2006) verdiept dit perspectief door te laten zien dat deze factoren altijd opereren binnen een spanningsveld van politieke eisen en schaarse middelen.

Bland (1999) benadrukt dat juist deze dynamiek institutionele wendbaarheid vereist, waarbij militaire organisaties zich voortdurend moeten kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Murray en Millett (1996) voegen daaraan toe dat ook de menselijke dimensie een doorslaggevende rol speelt, omdat kwalitatieve infrastructuur en huisvesting direct het moreel en de effectiviteit van militaire eenheden beïnvloeden. Dit onderstreept dat fysieke infrastructuur een essentiële voorwaarde vormt voor duurzame operationele gereedheid.

Waar deze klassieke benaderingen de structurele en organisatorische fundamenteën van gereedheid blootleggen, legt recente literatuur de nadruk op de dynamiek van gereedheid in een onvoorspelbare veiligheidsomgeving. Boin en Lodge (2016) laten zien dat organisaties in een polycrisiscontext voortdurend moeten balanceren tussen acute dreiging en structurele paraatheid. DenkWerk (2025) spreekt in dit verband over *weerbaarheid by design*: het bewust inrichten van systemen en infrastructuur op basis van robuustheid, adaptiviteit en samenredzaamheid. Ook de NAVO (2021) heeft deze benadering geïnstitutionaliseerd in haar *resilience baseline requirements*, die militaire infrastructuur onder uiteenlopende omstandigheden inzetbaar moeten houden. Daarmee overstijgen zij het niveau van technische normen en functioneren zij als strategische randvoorwaarden voor het bereiken en behoud van operationele gereedheid. Naast deze functionele dimensie benadrukt Clingendael & HCSS (2025) dat weerbaarheid inmiddels ook een maatschappelijke betekenis heeft gekregen. Het heeft zich ontwikkeld tot een publieke waarde en fungeert daarmee als maatstaf voor de legitimiteit van staatsorganisaties zoals Defensie.

Binnen deze systemische benadering geldt vastgoed als structurele randvoorwaarde voor gereedstelling: de kwaliteit, capaciteit en ligging van infrastructuur en faciliteiten bepalen in hoge mate de snelheid, spreiding en schaalbaarheid van militaire inzet. Internationale audit- en doctrinedocumenten tonen dat verouderde of suboptimale infrastructuur inzetbaarheid direct beperkt en dat spreiding, redundantie en veerkracht kernrandvoorwaarden zijn (GAO, 2023a; DCDC, 2022). Onderzoeksrapporten met model- en scenarioanalyses bevestigen dit: multimodale knooppunten, gespreide basering en modulaire voorzieningen vergroten adaptiviteit en volhoudbaarheid (McGarvey et al., 2010; Priebe et al., 2019; Lynch et al., 2021). Zonder robuuste en flexibele infrastructuur zijn de overige dimensies van gereedheid niet duurzaam te realiseren.

Op basis van deze inzichten wordt in dit onderzoek operationele gereedheid gedefinieerd als *de capaciteit van de krijgsmacht om tijdig, effectief en duurzaam inzetbaar te zijn in uiteenlopende scenario's*. Deze formulering sluit aan bij de NAVO-definitie van *readiness*, die in doctrinedocumenten wordt omschreven als *"the ability of a unit to respond to and execute a mission within a timeframe that satisfies operational requirements"* (NATO, 2011) en in recente NAVO-publicaties wordt samengevat als *"the ability of military forces to fight and meet the demands of assigned missions"* (NATO Review, 2019).

Waar de NAVO-definitie vooral de nadruk legt op tijdigheid, maakt de wetenschappelijke literatuur duidelijk dat gereedheid in de praktijk meerdere dimensies omvat. Daarom wordt in dit onderzoek gewerkt met vier kernnormen, die de militaire invalshoek voor verdere analyse vormen:

1. **Tijdigheid (time-to-capability):** de mate waarin de krijgsmacht snel kan reageren en opschalen in lijn met operationele eisen (NATO, 2011; RAND, 2018; GAO, 2023a).
2. **Continuïteit en duurzaamheid:** het vermogen om inzet langdurig vol te houden met behoud van personeel, materieel en logistieke ondersteuning (Grissom, 2006; Boin & Lodge, 2016).

3. **Spreading en redundantie:** de geografische robuustheid van de krijgsmacht, inclusief alternatieve locaties en voorzieningen die veerkracht waarborgen (NATO, 2021; DCDC, 2022; RAND, 2018).
4. **Personele paraatheid:** de menselijke dimensie van gereedheid, waarbij een passende, bij de taak behorende huisvesting en infrastructuur het moreel, de motivatie en daarmee de effectiviteit van eenheden ondersteunen (Murray & Millett, 1996; GAO, 2023b; Lutz, 2001).

Deze kernnormen vormen samen de conceptuele maatstaf waarmee operationele gereedheid in dit onderzoek wordt gedefinieerd. In §2.2.2 worden zij verbonden met beleidsmatig vastgelegde organisatiedoelstellingen, waarna in §2.2.3 de vertaalslag naar de 6 toetsstenen voor vastgoedsturing wordt gemaakt.

2.2.2 Organisatiedoelstellingen

De tweede as omvat beleidsmatig vastgelegde organisatiedoelstellingen als conceptuele randvoorwaarden voor vastgoedsturing. Beleidsdoelen vormen in deze context meer dan slechts richtinggevende kaders: zij bepalen de normatieve ruimte waarbinnen vastgoedkeuzes legitiem en uitvoerbaar zijn. Waar operationele gereedheid primair instrumenteel van aard is, verankeren beleidsdoelen de maatschappelijke en politieke dimensie van vastgoedsturing. Zij drukken uit hoe Defensie verantwoording aflegt over de wijze waarop vastgoed bijdraagt aan publieke waarden zoals duurzaamheid, doelmatigheid en samenwerking. Deze benadering sluit aan bij de *public value*-theorie van Moore (1995) en de verdere uitwerking daarvan door Bryson, Crosby en Bloomberg (2014), die benadrukken dat publieke organisaties waarde creëren in samenspel met politiek-bestuurlijke legitimiteit en maatschappelijke verwachtingen. In de Nederlandse context vertaalt Van der Wal (2020) dit naar het belang van een moreel kompas en integriteit binnen publieke besluitvorming. Op basis van recente beleidsdocumenten zijn zes hoofddoelen te onderscheiden die samen de beleidsmatig in te regelen randvoorwaarden van vastgoedsturing binnen Defensie bepalen (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Organisatiedoelstellingen en beleidsmatige verankering

Organisatiedoelstelling	Beleidsmatige verankering
Duurzaamheid	<i>Defensienota 2024; Nationaal Programma Ruimte voor Defensie 2025:</i> nadruk op bestuurlijke inpassing, verduurzaming van vastgoed, energieonafhankelijkheid en klimaatadaptatie.
Doelmatigheid	<i>Voorjaarsnota 2025:</i> extra middelen gericht op fysieke randvoorwaarden, voortzettingsvermogen en efficiënte inzet van vastgoed en infrastructuur.
Flexibiliteit	<i>Defensienota 2024:</i> adaptieve krijgsmacht en wendbare voorzieningen in veranderende dreigingsscenario's.
Personeelsbehoud	<i>Kamerbrief Onze mensen, onze toekomst; meer, beter en sneller (Ministerie van Defensie, 2025); Stand van Defensie 2025:</i> binding en welzijn door moderne huisvesting en faciliteiten.
Maatschappelijke legitimiteit	<i>Defensienota 2024:</i> nadruk op verbinding met samenleving, regionaal draagvlak en publieke steun.
Samenwerking	<i>Nationaal Programma Ruimte voor Defensie 2025:</i> omgevingsgerichte rijksbrede ketenaanpak, structurele samenwerking met medeoverheden.

Deze doelstellingen structureren hoe vastgoed niet alleen moet bijdragen aan operationele inzetbaarheid, maar ook aan duurzaamheid, efficiëntie, personeelsbehoud en publieke legitimiteit. Samen geven zij richting aan de wijze waarop vastgoedbeslissingen binnen Defensie moeten worden verantwoord en gelegitimeerd in een breder politiek-maatschappelijk kader.

2.2.3 Integratie van beoordelingsassen: van militaire norm naar beleidsmatige legitimiteit

Hoewel de vier kernnormen van operationele gereedheid en de zes beleidsmatige organisatiedoelstellingen ieder afzonderlijk richting geven aan vastgoedsturing, zijn zij op zichzelf niet toetsend. Vanuit academisch perspectief vertegenwoordigen zij elk een verschillende rationaliteit: de militaire normenset volgt een instrumentele logica van effectiviteit en paraatheid (vgl. Farrell & Terrieff, 2002; Grissom, 2006), terwijl de beleidsdoelen vooral de normatieve en politieke legitimiteit van Defensie verankeren (Moore, 1995; Bryson et al., 2014). In de literatuur over *strategic alignment* (Andrews et al., 2012) wordt benadrukt dat publieke organisaties pas effectief opereren wanneer interne capaciteiten en externe verwachtingen met elkaar in balans zijn. In combinatie met Moore's (1995) *public value framework* impliceert dit dat publieke waarde ontstaat wanneer operationele effectiviteit en maatschappelijke legitimiteit in samenhang worden gebracht. Vanuit dit perspectief functioneren de kernnormen en beleidsdoelen dus als voorwaardelijke bouwstenen: de ene as geeft richting aan *wat* Defensie moet kunnen, de andere aan *waarom* en *onder welke maatschappelijke randvoorwaarden*. Deze integratie vormt de basis om vastgoedsturing niet alleen beleidsmatig te kaderen, maar ook analytisch toetsbaar te maken op bijdrage aan militaire effectiviteit en maatschappelijke legitimiteit.

2.2.4 Toetsstenen voor strategische vastgoedsturing: vertaling naar het vastgoeddomein

De geïntegreerde assen worden vertaald naar zes toetsstenen die de brug vormen tussen strategische doelstellingen en de vastgoedpraktijk. Daarbij is gebruikgemaakt van inzichten uit de literatuur over *CREM* (Nourse & Roulac, 1993; Lindholm & Leväinen, 2006; Osgood, 2004), waarin vastgoed wordt beschouwd als een strategische asset die waarde toevoegt wanneer het expliciet is afgestemd op organisatiedoelstellingen.

In de defensiecontext betekent dit dat vastgoedsturing niet alleen ondersteunend is aan operationele effectiviteit, maar ook een rol speelt in de institutionele legitimiteit van Defensie. De zes toetsstenen zijn daarmee het resultaat van een tweeledige synthese: enerzijds de integratie van militaire en beleidsmatige beoordelingsassen, anderzijds de theoretische vertaling daarvan naar de vastgoedpraktijk. Zij fungeren in dit onderzoek als nieuw conceptueel analysekader met een dubbele functie:

- **Kaderstellend**, doordat zij richting geven aan de wijze waarop het vastgoeddomein zou moeten worden ingericht om effectief te kunnen bijdragen aan operationele gereedheid en beleidsdoelen.

- **Analytisch**, doordat zij in hoofdstuk 4 functioneren als beoordelingsmaatstaf om te analyseren in hoeverre de huidige vastgoedsturing- en inrichting van Defensie aansluit bij de eisen van een toekomstbestendige krijgsmacht.
-

Tabel 2.2 toont hoe de vier kernnormen van gereedheid en de zes organisatiedoelstellingen in samenhang leiden tot zes toetsstenen.

Tabel 2.2 Toetsstenen voor defensievastgoed: koppeling gereedheidsnormen en organisatiedoelstellingen

Gereedheidsnormen	Organisatiedoelstellingen (beleidsverankering)	Toetssteen vastgoed
Tijdigheid (<i>time-to-capability</i>) + Spreiding en redundantie	Flexibiliteit (Defensienota 2024); Doelmatigheid (Voorjaarsnota 2025)	Adaptieve portefeuillesturing
Tijdigheid (<i>time-to-capability</i>) + Continuïteit en duurzaamheid	Flexibiliteit (Defensienota 2024); Duurzaamheid (NPRD); Doelmatigheid (Voorjaarsnota 2025)	Snelle/modulaire realisatiecapaciteit
Continuïteit en duurzaamheid + Personele paraatheid	Maatschappelijke legitimiteit (Defensienota 2024); Duurzaamheid (NPRD); Samenwerking (NPRD/ketenaanpak)	Maatschappelijke legitimiteit & dual use
Tijdigheid (<i>time-to-capability</i>) + Spreiding en redundantie	Doelmatigheid (Voorjaarsnota 2025); Maatschappelijke legitimiteit (Defensienota 2024)	Strategische locatiekeuzes
Tijdigheid (<i>time-to-capability</i>) + Continuïteit en duurzaamheid	Doelmatigheid (Voorjaarsnota 2025); Samenwerking (NPRD/ketenaanpak)	Vroegtijdige vastgoedbetrokkenheid
Personele paraatheid + Continuïteit en duurzaamheid	Personeelsbehoud (Kamerbrief "Onze mensen, onze toekomst; meer, beter en sneller", Ministerie van Defensie, 2025; Stand van Defensie 2025); Duurzaamheid (NPRD)	Mens & moraal

In de onderstaande toelichting wordt iedere toetssteen nader uitgewerkt en theoretisch onderbouwd.

Adaptieve portefeuillesturing

Een toekomstbestendige vastgoedportefeuille vereist structurele flexibiliteit en aanpasbaarheid aan wisselende operationele en beleidsmatige eisen. Adaptiviteit wordt in de militaire literatuur omschreven als het vermogen om middelen en infrastructuur zo te organiseren dat zij snel kunnen worden herverdeeld of opgeschaald bij veranderende omstandigheden (RAND, 2018; GAO, 2023a). De *basin*-literatuur benadrukt daarbij spreiding, redundantie en veerkracht als voorwaarden voor strategische wendbaarheid (DCDC, 2022; DND, 2020; Cooley, 2008). Ook binnen de CREM-literatuur geldt adaptiviteit als randvoorwaarde voor portefeuilles die kunnen inspelen op capaciteitsgroei, ruimtedruk en beleidsverandering (De Vries, De Jonge & Van der Voordt, 2008). Deze toetssteen richt zich op de mate waarin vastgoedsturing flexibiliteit, schaalbaarheid en veerkracht waarborgt, zodat de portefeuille kan meebewegen met veranderingen in dreigingsbeeld, capaciteit en beleid.

Snelle/modulaire realisatiecapaciteit

Het vermogen om in korte tijd vastgoed te realiseren of uit te breiden vormt een structurele voorwaarde voor organisatorische paraatheid. In de literatuur wordt dit vermogen vaak gekoppeld aan *responsiveness* en *agility*: de capaciteit om ruimtelijke middelen tijdig aan te passen aan veranderende operationele behoeften (RAND, 2021; GAO, 2023a). De NAVO (2014) benadrukt dat *readiness* niet alleen afhangt van personeel en materieel, maar ook van de snelheid waarmee ondersteunende infrastructuur kan worden aangepast of opgeschaald. Snelle en modulaire realisatie vergroot bovendien de voorspelbaarheid van capaciteitsopbouw, door te werken met gestandaardiseerde, herhaalbare en schaalbare principes. Deze toetssteen beoordeelt in hoeverre vastgoedsturing beschikt over de conceptuele en organisatorische capaciteit om tijdige, modulaire en schaalbare oplossingen te realiseren, die continuïteit en doelmatigheid van de bedrijfsvoering waarborgen.

Maatschappelijke legitimiteit & dual use

Infrastructuur moet vaker geschikt zijn voor zowel militaire als civiele inzet. Het concept van *dual use* wordt in internationale doctrines gepresenteerd als instrument om maatschappelijk draagvlak te versterken en schaarse ruimte doelmatiger te benutten (DCDC, 2022; GAO, 2023a). Het benutten van civiele ketens kan bovendien de opschaling in crisissituaties verkorten. Daarmee raakt vastgoed direct aan de publieke waarde van weerbaarheid. Clingendael & HCSS (2025) benadrukken dat weerbaarheid zich heeft ontwikkeld tot een maatschappelijke maatstaf voor de legitimiteit van staatsorganisaties zoals Defensie. Deze toetssteen richt zich op de mate waarin vastgoedsturing publieke waarde genereert door ruimtelijke, functionele en maatschappelijke meerwaarde te creëren, onder meer via gedeeld gebruik en samenwerking met civiele partijen.

Strategische locatiekeuzes

De ligging van faciliteiten bepaalt in hoge mate de responstijd, interoperabiliteit en strategische flexibiliteit. NAVO-richtlijnen benadrukken spreiding, redundantie en multimodale ontsluiting als randvoorwaarden voor *time-to-capability* (NATO, 2021; NATO, 2024; RAND, 2018; DCDC 2022). De literatuur over geopolitieke corridors en bondgenootschappelijke mobiliteit bevestigt dat locatiekeuzes doorslaggevend zijn voor militaire slagkracht. Deze toetssteen functioneert als criterium voor de mate waarin vastgoedbeslissingen strategisch zijn ingebed in bredere operationele, logistieke en bondgenootschappelijke overwegingen.

Vroegtijdige vastgoedbetrokkenheid

Het vroegtijdig integreren van vastgoed in militaire planvorming vergroot de voorspelbaarheid en uitvoerbaarheid van operaties. Onderzoek van de RAND Corporation (Lynch et al., 2021) laat zien dat late integratie van infrastructuurvereisten leidt tot vertragingen in capaciteitsopbouw, doordat randvoorwaarden zoals vergunningen, nutsvoorzieningen en ruimtelijke inpassing pas in een te laat stadium worden meegenomen. Deze toetssteen beoordeelt de mate waarin vastgoed als integrale randvoorwaarde wordt meegenomen in strategische en operationele planvorming, in plaats van als afgeleide of faciliterende factor.

Mens & moraal

De menselijke dimensie vormt een kritieke factor in paraatheid. Murray en Millett (1996) benadrukken dat kwalitatieve infrastructuur het moreel en de effectiviteit van eenheden versterkt. GAO (2023b) toont aan dat slechte huisvesting leidt tot hogere uitval en verminderde inzetbaarheid. Literatuur over *quality*

of *life*-programma's (Lutz, 2001) bevestigt dat investeringen in huisvesting bijdragen aan binding, motivatie en personeelsbehoud. Deze toetssteen richt zich op de mate waarin vastgoed bijdraagt aan moreel, welzijn en binding van personeel, als structurele component van paraatheid en organisatie-duurzaamheid.

Gezamenlijk maken de zes toetsstenen zichtbaar hoe generieke militaire eisen en beleidsmatige doelstellingen samenkomen in de vastgoedpraktijk. Daarmee leveren zij niet alleen een conceptuele basis, maar ook een door dit onderzoek geïntroduceerd analysekader dat in hoofdstuk 4 systematisch wordt toegepast op de strategische vastgoedsturing van Defensie.

2.3 Strategische vastgoedsturing vanuit CREM- en PREM-perspectief

Na het positioneren van operationele gereedheid als fundament (§2.2) wordt ingezoomd op CREM en PREM als relevante theoretische kaders voor strategische vastgoedsturing. CREM richt zich op de bijdrage van vastgoed aan organisatiedoelstellingen, PREM op de publieke en normatieve dimensie (De Vries, De Jonge & Van der Voordt, 2008; Van der Schaaf, 2018; Mooij, 2022). Beide benaderingen zijn afzonderlijk onvoldoende om de defensiecontext te duiden vanwege de beperkte aandacht voor operationele gereedheid, politieke druk en veiligheidsrestricties. Hun toegevoegde waarde ligt met name in het inzichtelijk maken van strategische afstemming, meervoudige waardecreatie en maatschappelijke legitimiteit.

In dit onderzoek zijn drie complementaire CREM-modellen geselecteerd: het alignmentmodel van Nourse & Roulac (1993), het waardecreatiemodel van Lindholm & Leväinen (2006) en het governance-model van Osgood (2004), aangevuld met PREM-inzichten. Deze keuze is gebaseerd op (i) brede erkenning in de literatuur, (ii) onderlinge complementariteit (strategische afstemming, waardecreatie en governance) en (iii) hun toepasbaarheid op de politiek-bestuurlijke context van Defensie.

2.3.1 Het alignmentmodel van Nourse & Roulac (1993)

Nourse en Roulac ontwikkelden een *alignmentmodel* waarin vastgoeddoelstellingen systematisch worden verbonden aan organisatiedoelen. Het model benoemt acht strategische vastgoeddoelen:

1. Kostenminimalisatie (beheersen van exploitatie en investeringen),
2. Flexibiliteit (aanpasbaarheid van de portefeuille),
3. Productiviteit van gebruikers (bevorderen van efficiëntie en prestaties),
4. Marketing en imago (profilering en reputatie),
5. Verkoop en liquiditeit (kapitaal vrijmaken via vastgoedtransacties),
6. Faciliteren van operationele processen (ondersteuning van de kernactiviteiten),
7. Risicoreductie (beheersen van vastgoedgerelateerde risico's),
8. Ondersteunen van maatschappelijke/publieke doelen (bijdrage aan bredere publieke waarde).

De kern van het model is dat vastgoedbeslissingen pas waardevol zijn als ze aantoonbaar bijdragen aan de overkoepelende strategie van de organisatie. In de Defensiecontext betekent dit dat vastgoed moet worden getoetst aan de mate waarin het bijdraagt aan operationele gereedheid. Daarmee helpt het

model discrepanties tussen de vastgoedportefeuille en strategische of operationele behoeften zichtbaar te maken en gerichte bijsturing te onderbouwen.

De toepasbaarheid voor Defensie is echter beperkt: het model is ontwikkeld voor stabiele, bedrijfsmatige omgevingen, is primair georiënteerd op objectniveau in plaats van portefeuilleniveau en legt nadruk op kostenminimalisatie, terwijl financiële efficiëntie voor Defensie slechts instrumenteel is aan veiligheid en gereedstelling.

2.3.2 Het waardecreatiemodel van Lindholm & Leväinen (2006)

Lindholm en Leväinen bouwen met hun waardecreatiemodel voort op Nourse & Roulac, maar leggen nadruk op de verschillende manieren waarop vastgoed waarde kan creëren. Het model onderscheidt negen vormen van waardecreatie, gegroepeerd in drie dimensies:

- **Financieel:** kostenoptimalisatie, kapitaalrendement, waardegroei.
- **Functioneel:** flexibiliteit, productiviteit, strategische positionering.
- **Relationeel:** imago, gebruikerservaring, maatschappelijke waarde.

Het model is met name waardevol in contexten waar vastgoed geen puur financiële afweging is, maar meerdere doelstellingen dient. In de context van Defensie vertaalt dit zich in de volgende dimensies:

- **Financieel:** efficiënt gebruik van middelen binnen krappe budgettaire kaders.
- **Functioneel:** infrastructuur die snelle inzet en flexibiliteit in operaties mogelijk maakt.
- **Relationeel:** kwalitatieve legering en faciliteiten die bijdragen aan motivatie, binding en behoud van personeel, evenals legitimiteit in de maatschappelijke omgeving.

Door deze brede waardecriteria expliciet te maken, biedt het model een raamwerk voor het beoordelen van zowel directe als indirecte meerwaarde van vastgoed in een militaire context. De toepasbaarheid voor Defensie is echter beperkt: het model gaat uit van stabiele contexten en houdt beperkt rekening met de combinatie van maatschappelijke legitimiteit en operationele urgentie die Defensie kenmerkt (vgl. Moore, 1995; Van der Wal, 2020).

2.3.3 Het integrale sturingsmodel van Osgood (2004)

Osgood presenteerde zijn governance-model waarin vastgoedstrategieën worden ingebed in bredere governance- en organisatiemodellen. Het model verbindt vastgoedsturing aan vier dimensies:

1. **Strategische inbedding:** de mate waarin vastgoedbeslissingen onderdeel zijn van de strategische planning.
2. **Operationele integratie:** hoe vastgoedbeheer wordt gekoppeld aan operationele processen.
3. **Organisatorische structuren:** de positionering van vastgoedfuncties binnen de organisatiehiërarchie.
4. **Externe relaties:** interactie met ketenpartners, marktpartijen en publieke stakeholders.

In de Defensiecontext is deze governancecomponent cruciaal, omdat vastgoedbeslissingen plaatsvinden in een rijksbrede keten (o.a. met het Rijksvastgoedbedrijf) en onderhevig zijn aan politieke

verantwoording. Het model biedt nuttige inzichten in de samenhang tussen vastgoed, besluitvorming en institutionele inrichting. De toepasbaarheid is echter beperkt doordat het model veronderstelt dat organisaties primair zelf beslissingsmacht hebben. Defensie opereert daarentegen in een gedeelde keten met verdeelde eigendoms- en mandaatstructuren. Bovendien houdt het model onvoldoende rekening met militaire urgenties en geopolitieke verplichtingen.

2.3.4 PREM-perspectief

Naast CREM biedt ook *Public Real Estate Management* (PREM) relevante inzichten voor de analyse van vastgoed in publieke organisaties. Waar CREM vooral kijkt naar de optimale inzet van vastgoed in relatie tot organisatiedoelstellingen, legt PREM nadruk op de publieke context waarin vastgoedkeuzes plaatsvinden. Vastgoedbeslissingen worden hierin niet uitsluitend beschouwd als technische of economische optimalisaties, maar ook als normatieve en bestuurlijke keuzes, die altijd politiek geladen zijn (Van der Schaaf, 2018; Dewulf & Van der Schaaf, 2020; Mooij, 2022).

Vastgoed fungeert in dit perspectief als drager van beleid en als middel om publieke waarde en legitimiteit te realiseren (Kaganova & Nayyar-Stone, 2000; Van der Schaaf, 2018). Vermeulen en Hovens (2006) wijzen erop dat publieke vastgoedorganisaties voortdurend balanceren tussen efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit, terwijl Van der Schaaf (2018) benadrukt dat vastgoed in publieke contexten ook een middel is om maatschappelijke meerwaarde en draagvlak te creëren. Van der Krabben en Jacobs (2013) onderstrepen bovendien dat publieke vastgoedsturing in essentie gaat over het afwegen van maatschappelijke baten, ruimtelijke belangen en bestuurlijke haalbaarheid, vaak in een omgeving van schaarse middelen en tegengestelde claims.

Voor Defensie is dit perspectief waardevol omdat vastgoed meer is dan een voorwaarde voor operationele gereedheid: het raakt ook aan maatschappelijke doelen zoals duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en regionale economische effecten. PREM maakt zichtbaar dat vastgoed binnen publieke organisaties een dubbele rol vervult: interne taakondersteuning en externe legitimiteit. De toepasbaarheid van PREM voor Defensie is echter beperkt. De literatuur is grotendeels ontwikkeld binnen stabiele institutionele contexten, zoals gemeenten, universiteiten en zorginstellingen (Mooij, 2022; Van der Schaaf, 2018), waar de nadruk ligt op efficiëntie en publieke waarde. Voor Defensie zijn juist veiligheidsrisico's, bondgenootschappelijke verplichtingen en geopolitieke urgenties bepalend, factoren die in klassieke PREM grotendeels buiten beeld blijven. Bovendien blijkt dat publieke waarde in de defensiecontext een andere invulling krijgt. Waar PREM deze vooral conceptualiseert in termen van legitimiteit, ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijke baten, benadrukt recente literatuur dat weerbaarheid zelf een publieke waarde is geworden (Clingendael & HCSS, 2025). Dit plaatst Defensie in een uitzonderingspositie: legitimiteit is hier niet alleen afhankelijk van transparantie of maatschappelijk draagvlak, maar ook van het vermogen om veiligheid en veerkracht te waarborgen. Daarmee maakt PREM een belangrijk deel van de legitimiteitsdimensie zichtbaar, maar blijft het ontoereikend om de militair-specifieke combinatie van operationele urgentie en publieke waarde te verklaren.

2.3.5 Integratie en relevantie voor Defensie

De drie CREM-modellen en het PREM-perspectief bieden gezamenlijk een rijk palet aan inzichten voor strategische vastgoedsturing. Zij laten zien hoe vastgoed kan worden afgestemd op organisatiedoelstellingen, waarde kan creëren in financiële, functionele en relationele zin en kan worden ingebed in bredere governance- en verantwoordingsstructuren. Daarmee leveren deze benaderingen handvatten om defensievastgoed te beoordelen op:

- **Strategische afstemming:** Nourse & Roulac (1993) koppelen vastgoeddoelen systematisch aan organisatiedoelen.
- **Meervoudige waardecreatie:** Lindholm & Leväinen (2006) tonen financiële, functionele en relationele waarde.
- **Governance en institutionele inbedding:** Osgood (2004) positioneert vastgoed in besluitvormings- en organisatie modellen.
- **Maatschappelijke legitimiteit:** PREM maakt vastgoed zichtbaar als drager van beleid, publieke waarde en verantwoording (o.a. Kaganova & Nayyar-Stone, 2000; Van der Schaaf, 2018; Mooij, 2022).

Toch zijn deze inzichten slechts ten dele toepasbaar in de militaire context:

- **Robuustheid en adaptiviteit:** beide stromingen veronderstellen relatief stabiele omgevingen en richten zich primair op kostenminimalisatie en efficiëntie (De Vries, De Jonge & Van der Voordt, 2008; Van der Schaaf, 2018). In de militaire praktijk zijn deze aannames niet realistisch: geopolitieke tijdsdruk en veiligheidsrestricties vereisen redundantie, spreiding en snelle opschaling (RAND, 2021; NATO, 2021).
- **Politiek-bestuurlijke dynamiek:** CREM en PREM besteden weinig aandacht aan besluitvorming onder intensieve politieke druk en interdepartementale coördinatie (Mooij 2022; Vermeulen & Hovens, 2006). Voor Defensie zijn juist parlementaire verantwoording en maatschappelijke legitimiteit structureel bepalend (Moore, 1995; Van der Wal, 2020).
- **Schaalniveau:** waar CREM zich vaak richt op object- of organisatieniveau, stuurt Defensie primair op portefeuilleniveau, inclusief eisen aan spreiding, redundantie en clustering (Osgood, 2004). De alliantie- en netwerklogica van NAVO-corridors blijft daardoor buiten beeld.
- **Koppeling aan gereedstelling:** geen van beide stromingen biedt een systematisch kader dat vastgoed expliciet verbindt met militaire gereedstelling. Generieke normen zoals *time-to-capability*, continuïteit en personele paraatheid worden nauwelijks meegenomen, terwijl deze voor Defensie het fundament vormen (vgl. §2.2).

Tabel 2.3 brengt deze beperkingen systematisch in kaart door de aannames uit CREM en PREM te spiegelen aan de militaire vereisten van gereedheid en de zes toetsstenen uit §2.2.

Tabel 2.3 Structurele fricties tussen CREM/PREM-assumpties en defensie-eisen (geordend naar de zes toetsstenen)

Toetssteen (Defensiecontext)	Impliciete aanname in CREM/PREM	Militair-specifieke eis	Gevolg voor toepasbaarheid
1. Adaptieve portefeuillesturing	Concentratie van functies levert efficiëntie (economies of scale).	Geografische spreiding en redundantie als veiligheidswaarden.	Redundantie lijkt potentieel "inefficiënt", maar is operationeel onmisbaar.
2. Snelle/modulaire realisatiecapaciteit	Optimaliseren op kostenefficiëntie en reguliere doorlooptijden.	Versnelde opschaling via modulaire of tijdelijke voorzieningen.	Snelheid is cruciale waarde, maar wordt in CREM nauwelijks meegewogen.
3. Maatschappelijke legitimiteit & dual use	Vastgoedafwegingen primair intern en functioneel.	Civiel-militaire inpassing vergroot draagvlak en ruimte- efficiëntie.	PREM erkent legitimiteit, maar koppelt dit niet aan operationele gereedheid en de bredere publieke waarde van weerbaarheid. Clingendael & HCSS (2025)
4. Strategische locatiekeuzes	Focus op objectniveau en interne alignment.	Portefeuillesturing in lijn met NAVO- corridors en posture	CREM/PREM-modellen houden onvoldoende rekening met geopolitieke en alliantiegebonden logica.
5. Vroegtijdige vastgoedbetrokkenheid	Strategische alignment verloopt in stabiele, voorspelbare planprocessen.	Vroegtijdige integratie voorkomt knelpunten in capaciteitsopbouw	CREM gaat uit van voorspelbaarheid, mist militair dynamische planning
6. Mens & moraal	Gebruikersproductiviteit primair functioneel gemeten (kosten, m ²)	Kwalitatieve legering en voorzieningen dragen bij aan inzetbaarheid en retentie	Relationele en morele waarde wordt onderschat in klassieke metrics

De tabel maakt zichtbaar dat waarden die in CREM/PREM vaak als inefficiënt of secundair worden beschouwd, zoals snelheid, spreiding, mens & moraal en *dual use*, binnen Defensie juist kernvoorwaarden van gereedstelling zijn. Dit heeft gevolgen voor strategische vastgoedkeuzes. Een klassieke CREM-optimalisatie zou bijvoorbeeld één centraal munitiedepot prefereren, terwijl gespreide opslag langs mobiliteitscorridors vanuit gereedheid en redundantie noodzakelijk is. Een keuze die vanuit militair perspectief te verantwoorden is en in relatie tot operationele gereedstelling, naast adaptief en strategisch, ook nog steeds doeltreffend en doelmatig kan zijn. Dit rechtvaardigt een aanvullend analysekader dat vastgoedkeuzes systematisch koppelt aan operationele gereedheid.

2.4 Bestuurskundige verdieping: sturing in een politiek-bestuurlijke context

Defensie opereert binnen een sterk politiek-bestuurlijke context, waardoor vastgoedsturing niet kan worden gereduceerd tot een louter technische of bedrijfsmatige aangelegenheid. Beslissingen zijn ingebed in een complex krachtenveld van actoren, belangen, waarden en institutionele kaders. Om deze complexiteit te duiden, wordt het vastgoedkundige analysekader verrijkt met drie bestuurskundige benaderingen die elk een ander aspect van publieke sturing belichten: de *public value*-benadering

(Moore, 1995), de institutionele theorie (Scott, 2001) en de *collaborative governance*-benadering (Ansell & Gash, 2008).

Deze stromingen vullen de inzichten uit CREM en PREM aan doordat zij aandacht besteden aan dimensies die in de vastgoedliteratuur grotendeels onderbelicht blijven: (i) legitimiteit, (ii) institutionele inbedding en (iii) ketensamenwerking. Juist deze dimensies zijn in de defensiecontext cruciaal, waar vastgoedkeuzes plaatsvinden onder politieke druk, bondgenootschappelijke verplichtingen en eisen van robuustheid en adaptiviteit (§2.2). In de bestuurskundige literatuur worden deze benaderingen veelvuldig toegepast om de sturing van publieke infrastructuur, ruimtelijke opgaven en interorganisationale samenwerking te analyseren (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014; Klijn & Koppenjan, 2016). Daarmee bieden zij een bruikbaar perspectief om de politieke en institutionele dimensies van defensievastgoed inzichtelijk te maken.

2.4.1 Publieke waarde en strategische driehoek (Moore)

Mark Moore (1995) introduceerde het concept *public value* als tegenhanger van *shareholder value* in de private sector. Zijn strategische driehoek stelt dat publieke initiatieven pas duurzaam houdbaar zijn wanneer zij voldoen aan drie voorwaarden:

1. **Legitimiteit en steun** – politieke en maatschappelijke steun is geborgd;
2. **Operationele uitvoerbaarheid** – middelen, capaciteit en organisatorische randvoorwaarden zijn aanwezig;
3. **Publieke waarde** – de interventie draagt bij aan maatschappelijke doelen en publieke meerwaarde.

Sinds de introductie door Moore is dit concept verder uitgewerkt binnen de literatuur over *public value governance* (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014). De kern is dat publieke managers niet uitsluitend efficiëntie- of doelmatigheidsafwegingen maken, maar voortdurend balanceren tussen legitimiteit, uitvoerbaarheid en waardecreatie.

In de context van Defensie is dit perspectief waardevol omdat vastgoedkeuzes zelden puur technisch of financieel van aard zijn. Besluiten over kazernes, oefenterreinen of legering hebben altijd een politieke en maatschappelijke dimensie: zij raken aan regionale economie, leefbaarheid, duurzaamheid en zijn onderwerp van parlementaire besluitvorming. De strategische driehoek maakt inzichtelijk dat vastgoedprojecten slechts duurzaam houdbaar zijn wanneer zij beschikken over politieke legitimiteit, bestuurlijke uitvoerbaarheid en maatschappelijke meerwaarde. Dit sluit aan bij de hybride positie van Defensie: een organisatie die primair veiligheid moet waarborgen, maar die tegelijk opereert in een democratische context en publieke verantwoording aflegt.

Tegelijkertijd kent de *public value*-benadering beperkingen in de militaire context. Waar Moore's strategische driehoek uitgaat van een zekere onderhandelingsruimte tussen legitimiteit, uitvoerbaarheid en waarde, is die ruimte bij Defensie vaak beperkt. In situaties van acute geopolitieke dreiging of bondgenootschappelijke verplichtingen kan militaire noodzaak prevaleren boven maatschappelijk draagvlak. Het model benadrukt legitimiteit en maatschappelijke relevantie, maar biedt minder houvast in situaties waarin veiligheid en operationele gereedstelling als niet-onderhandelbare randvoorwaarden gelden.

2.4.2 Institutionele context en legitimiteit (Scott)

De institutionele theorie van Scott (2001) biedt een raamwerk om te begrijpen hoe formele en informele structuren, normen en overtuigingen het gedrag van organisaties sturen. Scott onderscheidt drie pijlers van institutionele inbedding:

1. **Regulatief** – wetten, regels en formele kaders die het handelen structureren;
2. **Normatief** – waarden, normen en maatschappelijke verwachtingen die richting geven;
3. **Cultureel-cognitief** – overtuigingen, vanzelfsprekendheden en gedeelde betekenissen die gedrag legitimeren.

De theorie benadrukt dat organisaties niet uitsluitend rationeel handelen, maar ingebed zijn in een institutionele omgeving die hun keuzes begrenst en legitimeert. Voor Defensie is dit bijzonder relevant, omdat vastgoedbeslissingen altijd plaatsvinden binnen een complex stelsel van regelgeving, maatschappelijke verwachtingen en diepgewortelde overtuigingen. Zo beïnvloeden defensiewetgeving en internationale verdragen de regulatieve dimensie, maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit de normatieve dimensie en opvattingen over de rol van Defensie in de samenleving de cultureel-cognitieve dimensie. Deze factoren verklaren waarom vastgoedsturing bij Defensie niet uitsluitend een vraagstuk van doelmatigheid is, maar altijd ook een kwestie van institutionele legitimiteit en inbedding. Beslissingen die onvoldoende aansluiten bij dit institutionele kader kunnen, ongeacht hun rationele onderbouwing, stranden op politieke weerstand of maatschappelijk verzet.

De beperkingen van de institutionele theorie liggen in haar verklarende aard. De benadering toont overtuigend waarom organisaties zich conformeren aan hun institutionele omgeving, maar biedt weinig houvast voor actieve sturing of verandering. Juist in de militaire context is vaak sprake van spanning tussen internationale verplichtingen, nationale regelgeving en operationele noodzaak. Dat kan ertoe leiden dat Defensie keuzes moet maken die wel militair effectief zijn, maar institutioneel moeilijk inpasbaar. De theorie benadrukt conformiteit en stabiliteit, maar biedt slechts beperkt houvast in situaties waarin Defensie door militaire urgentie of bondgenootschappelijke verplichtingen bestaande institutionele afspraken moet doorbreken.

2.4.3 Collaborative governance (Ansell & Gash)

De theorie van *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2008) richt zich op besluitvormingsprocessen waarbij publieke organisaties samenwerken met private en maatschappelijke actoren om complexe beleidsproblemen aan te pakken. Kernvoorwaarden zijn wederzijds vertrouwen, een gedeelde probleemdefinitie, passende institutionele randvoorwaarden en inclusieve besluitvorming. Succesvolle samenwerking vereist langdurige investeringen in dialoog, transparantie en gezamenlijke verantwoordelijkheid (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012). Voor Defensie is dit perspectief relevant omdat vastgoedsturing vrijwel altijd plaatsvindt in samenwerking met andere actoren, waaronder het Rijksvastgoedbedrijf, gemeenten, provincies en andere ministeries. Vraagstukken rond locatiekeuze, ruimtelijke inpassing en duurzaamheid vereisen interorganisatorische afstemming en gezamenlijke besluitvorming. *Collaborative governance* biedt daarmee een lens om de kwaliteit van samenwerking, onderhandelingsprocessen en coördinatiemechanismen te analyseren en laat zien hoe vertrouwen en wederkerigheid bijdragen aan uitvoerbaarheid en maatschappelijk draagvlak.

De toepasbaarheid voor Defensie is beperkt. *Collaborative governance* is ontwikkeld voor contexten waarin partijen in relatieve gelijkwaardigheid onderhandelen. In vastgoedprojecten van Defensie geldt vaak een hiërarchische dynamiek, aangezien de krijgsmacht opereert binnen een strikt mandaat waarin veiligheidsbelangen niet-onderhandelbaar zijn. Dit kan leiden tot asymmetrische verhoudingen waardoor inclusieve besluitvorming beperkt realiseerbaar is. Daarnaast kan bij geopolitieke urgentie snelheid prevaleren boven deliberatie, waardoor de aannames van *collaborative governance* niet altijd aansluiten bij de realiteit van defensievastgoed.

2.4.4 Integratie en relevantie voor Defensie

De drie bestuurskundige benaderingen vullen het vastgoedkundige perspectief (CREM/PREM) aan door dimensies zichtbaar te maken die in de vastgoedliteratuur grotendeels onderbelicht blijven. Elk perspectief draagt een eigen kracht en een duidelijke beperking met zich mee:

- **Publieke waarde (Moore, 1995):** maakt zichtbaar dat vastgoedkeuzes bij Defensie altijd beoordeeld moeten worden op legitimiteit, uitvoerbaarheid en maatschappelijke waarde. Het model benadrukt de politieke en publieke dimensie van defensievastgoed, maar abstraheert van de veiligheidsdwang en geopolitieke urgentie die in crisissituaties vaak bepalend zijn.
- **Institutionele theorie (Scott, 2001):** laat zien hoe wetten, normen en overtuigingen vastgoedbeslissingen beïnvloeden en verklaart waarom strategieën zonder institutionele 'fit' kunnen stranden. De benadering is echter vooral beschrijvend en biedt minder richting voor actieve sturing in situaties waarin aanpassing of doorbreking van bestaande patronen noodzakelijk is.
- **Collaborative governance (Ansell & Gash, 2008):** benadrukt samenwerking, vertrouwen en gedeelde besluitvorming, cruciaal in de keten met het Rijksvastgoedbedrijf en medeoverheden. De beperking is dat de theorie uitgaat van gelijkwaardige onderhandelingsposities, terwijl Defensie vaak opereert binnen hiërarchische structuren en met niet-onderhandelbare veiligheidsbelangen.

Gezamenlijk maken deze perspectieven duidelijk dat vastgoedsturing bij Defensie niet uitsluitend gericht is op doelmatigheid en efficiëntie, maar ook op legitimiteit, institutionele inbedding en ketensamenwerking. Daarmee sluiten zij direct aan bij de weerbaarheidslogica uit §2.2, waarin robuustheid, adaptiviteit en redundantie als randvoorwaarden voor operationele gereedheid zijn benoemd. Dit betekent dat vastgoedstrategieën moeten worden beoordeeld op hun bijdrage aan:

1. Legitimiteit en maatschappelijke waarde (public value);
2. Institutionele inbedding en uitvoerbaarheid (institutionele theorie);
3. Samenwerking en coördinatie in de rijksbrede keten (collaborative governance).

Deze drie vereisten vergroten de verklarende en kaderstellende kracht van het analysekader. Zij maken zichtbaar dat bestuurskundige inzichten geen vervanging vormen, maar een noodzakelijke aanvulling zijn om vastgoedsturing in het spanningsveld van politieke verantwoording en militaire noodzaak te begrijpen. In §2.5 worden deze vereisten geïntegreerd met de vastgoedkundige bouwstenen tot een overkoepelend analysekader.

2.5 Synthese: een integraal analysekader voor strategische vastgoedsturing bij Defensie

De voorgaande paragrafen belichten drie domeinen: (1) operationele gereedheid als militair fundament, (2) strategische waardecreatie vanuit CREM/PREM en (3) legitimiteit en governance vanuit bestuurskundige perspectieven. Gezamenlijk laten deze inzichten zien dat vastgoedkeuzes in de militaire context nooit enkel technisch of financieel zijn, maar altijd strategisch, maatschappelijk en bestuurlijk geladen.

Afzonderlijk leveren deze benaderingen waardevolle inzichten op, maar blijven zij te fragmentarisch voor toepassing in de defensiecontext. PREM fungeert hierin als verbindende lens doordat het de publieke implicaties van vastgoedkeuzes zichtbaar maakt. Tegelijkertijd is de toepasbaarheid van PREM beperkt. Het is ontwikkeld binnen stabiele contexten en schiet tekort voor de militair-specifieke combinatie van operationele urgentie en publieke waarde. In dit onderzoek wordt PREM daarom niet als zelfstandige invalshoek gehanteerd, maar als tussenstap die de publieke dimensie zichtbaar maakt en tegelijk de noodzaak illustreert van een militair-specifiek raamwerk.

Omdat in de literatuur een integraal conceptueel kader voor deze samenhang ontbreekt, introduceert dit onderzoek het raamwerk *Military Real Estate Management (MREM)*. Dit raamwerk bouwt voort op de inzichten uit CREM, PREM en bestuurskunde, maar positioneert operationele gereedheid als fundament en weerbaarheid als publieke waarde. Operationele gereedheid vormt het fundament: vastgoed als randvoorwaarde voor inzetbaarheid, flexibiliteit en veiligheid. Daarboven onderscheiden we drie analytische dimensies: (1) strategische waardecreatie, (2) legitimiteit & bestuurlijke uitvoerbaarheid en (3) governance & sturingscapaciteit. Figuur 2.1 geeft een schematisch overzicht van het analysekader. Het fundament van operationele gereedheid wordt daarin geconcretiseerd in zes toetsstenen; de drie analytische dimensies specificeren de strategische, institutionele en governance-eisen. Daarmee is het kader zowel verklarend (waarom vastgoedkeuzes slagen of stranden) als kaderstellend (waaraan keuzes moeten voldoen).



Figuur 2.1. Conceptueel analysekader voor strategische vastgoedsturing bij Defensie

Tabel 2.4 werkt dit verder uit door per dimensie de theoretische basis en de concrete relevantie voor Defensie te specificeren. De tabel laat zien hoe militaire, vastgoedkundige en bestuurskundige literatuur elkaar aanvullen en samen een toetsingskader vormen.

Tabel 2.4 Analytische dimensies, theoretische basis en relevantie voor Defensie

Analytische dimensie	Theoretische basis	Relevantie voor Defensie
0. Operationele gereedheid (fundament)	Militair-strategische literatuur (NATO Allied Command Transformation, 2018; Bland, 1999; Farrell & Terriff, 2002; Grissom, 2006; RAND, 2021).	Vastgoed als randvoorwaarde voor inzetbaarheid, flexibiliteit, veiligheid en moraal (zes toetsstenen)
1. Strategische waardecreatie	Nourse & Roulac (1993); Lindholm & Leväinen (2006); Van der Krabben & Jacobs (2013); Van der Schaaf (2018)	Vastgoed als middel voor alignment, waardecreatie én maatschappelijke meerwaarde
2. Legitimiteit & bestuurlijke uitvoerbaarheid	Moore (1995); Scott (2001)	Politieke legitimiteit, institutionele kaders en maatschappelijke acceptatie van vastgoedkeuzes
3. Governance & sturingscapaciteit	Osgood (2004); Ansell & Gash (2008)	Besluitvorming, samenwerking en uitvoeringskracht in een complexe keten

In hoofdstuk 4 wordt dit kader empirisch toegepast; in hoofdstuk 6 volgt de doorontwikkeling tot een geïntegreerd sturingskader, waarin de toetsstenen en dimensies worden aangescherpt op basis van de bevindingen.

Hoofdstuk 3.

Onderzoeksoopzet en methodologie

*Van conceptueel raamwerk naar
empirisch toetsingskader*



3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk verantwoordt de onderzoeksopzet en methodologische keuzes van het onderzoek naar strategische vastgoedsturing binnen Defensie. Doel is om inzichtelijk te maken hoe theorie (hoofdstuk 2), empirische analyse (hoofdstukken 4 en 5) en ontwerp (hoofdstuk 6) systematisch met elkaar zijn verbonden. Daarmee vormt dit hoofdstuk een scharnierpunt in de onderzoeksopbouw.

De aanpak is ontwerpgericht: dit onderzoek combineert literatuur- en documentanalyse met kwalitatieve dataverzameling (interviews en expertvalidatie) en vertaalt deze in een analysekader en codeboek. Deze methodologische keuzes maken het mogelijk om theorie te toetsen aan praktijk en op basis daarvan een toekomstbestendig sturingskader voor Defensie te ontwikkelen.

De opbouw is als volgt: §3.2 licht de onderzoeksstrategie toe, §3.3 bespreekt de dataverzameling en analyse, §3.4 werkt het analysekader en codeboek uit, §3.5 behandelt kwaliteitsborging en betrouwbaarheid en §3.6 legt de verbinding met de empirische toepassing.

3.2 Onderzoeksstrategie en ontwerp

De kernvraag van dit onderzoek vraagt om een aanpak die zowel verklarend als ontwerpgericht is. Enerzijds is het nodig om de huidige praktijk van vastgoedsturing binnen Defensie diepgaand te analyseren en te begrijpen. Anderzijds is het essentieel om op basis van deze analyse ontwerpprincipes te formuleren die de basis kunnen vormen voor een toekomstbestendig sturingskader.

Het vraagstuk is complex en raakt aan strategische, bestuurlijke en maatschappelijke dimensies, waarbij keuzes sterk worden beïnvloed door politieke, operationele en institutionele factoren. Er is daarom gekozen voor een onderzoeksstrategie die inzichten uit CREM, bestuurskunde en militaire beleidswetenschap combineert en vertaalt naar de specifieke context van Defensie. Vanwege deze complexiteit is gekozen voor een kwalitatieve, exploratieve onderzoeksbenadering in combinatie met een ontwerpgerichte aanpak (Verschuren & Doorewaard, 2010; Van Aken, Berends & Van der Bij, 2012). Deze zogenaamde *design-oriented* aanpak richt zich niet alleen op het verklaren van bestaande praktijken, maar ook op het ontwikkelen van een toetsbaar en in de praktijk bruikbaar kader. Door wetenschappelijke inzichten, praktijkervaringen en referentievoorbeelden te integreren, wordt beoogd een kader te creëren dat zowel theoretisch onderbouwd als praktisch toepasbaar is.

Het onderzoek is uitgevoerd in een iteratief proces waarin theorie en praktijk elkaar versterken. Documentanalyse, interviews en een expertpanel vormen daarbij de kern: zij dienen niet alleen om het in hoofdstuk 2 ontwikkelde analysekader te toetsen, maar ook om dit te verdiepen en aan te scherpen waar nodig. Daarmee krijgt het analysekader een dubbele rol: vertrekpunt en toetssteen voor de empirische analyse. De keuze voor deze onderzoek aanpak is gebaseerd op drie kernoverwegingen:

1. **Complexe, contextafhankelijke problematiek** – Strategische vastgoedsturing binnen Defensie kent een sterke verwevenheid van politieke, operationele en institutionele factoren. Deze dynamiek maakt gestandaardiseerde kwantitatieve methoden minder geschikt en vraagt om kwalitatieve diepgang en contextgevoeligheid (Bryman, 2016).
2. **Ontwerpgerichte uitkomst** – Het beoogde resultaat is een geïntegreerd sturingskader dat direct toepasbaar is in beleid en besluitvorming. Ontwerpend onderzoek maakt het mogelijk om

theoretische inzichten en praktijkervaringen te vertalen naar concrete ontwerpprincipes en handelingsopties (Verschuren & Doorewaard, 2010).

3. **Combinatie van theorie en empirische toetsing** – De empirische data worden gebruikt om dit kader niet alleen te toetsen, maar ook te verfijnen en waar nodig te herstructureren. Daarmee fungeert de praktijkanalyse als schakel tussen theorie en ontwerp: het levert zowel empirisch materiaal voor de beantwoording van de onderzoeksvragen als input voor de doorontwikkeling van het analysekader tot een robuust en in de praktijk toepasbaar sturingskader.

Om de ontwerpgerichte route expliciet te maken, is het onderzoeksproces opgebouwd uit vier opeenvolgende stappen:

1. **Empirische analyse** – documentanalyse en interviews brengen de huidige praktijk van vastgoedsturing bij Defensie in kaart, inclusief knelpunten, spanningen en succesfactoren.
2. **Vertaling naar ontwerpprincipes** – de bevindingen worden, in samenhang met het theoretisch analysekader, vertaald naar generieke ontwerpprincipes die aangeven welke condities noodzakelijk zijn voor toekomstbestendige vastgoedsturing.
3. **Toetsing en aanscherping** – de ontwerpprincipes worden voorgelegd aan een expertpanel van Defensie- en vastgoedprofessionals, met als doel validatie, discussie en verdere verfijning.
4. **Synthese in een sturingskader** – de gevalideerde ontwerpprincipes worden geïntegreerd tot een bruikbaar sturingskader dat richting geeft aan beleid en besluitvorming binnen Defensie.

Samen geven deze stappen richting aan een iteratief onderzoeksproces waarin theorie, empirische analyse en ontwerp elkaar versterken. Om de betrouwbaarheid en rijkheid van de bevindingen te vergroten, wordt gebruikgemaakt van methodologische triangulatie (Yin, 2018). Dit betekent dat verschillende databronnen en methoden systematisch met elkaar worden vergeleken, zodat bevindingen elkaar aanvullen en controleren en de kans op interpretatiebias wordt verkleind.

Het onderzoeksontwerp bestaat uit drie complementaire onderdelen:

- **Documentanalyse** – beleidsstukken, strategienota's, parlementaire stukken, evaluaties en interne rapportages van Defensie en ketenpartners met directe relevantie voor strategische vastgoedsturing.
- **Semigestructureerde interviews** – sleutelactoren uit de vastgoedketen van Defensie, aangevuld met strategische ketenpartner (Rijksvastgoedbedrijf) en twee referentieorganisaties (Rijkswaterstaat, Nationale Politie) ter spiegeling van governance en portefeuillesturing. Er is gekozen voor interviews omdat de stand van kennis over strategische vastgoedsturing binnen Defensie nog prematuur is, waardoor een kwantitatieve toetsende aanpak niet haalbaar of passend is. Interviews maken het mogelijk om contextspecifieke inzichten, praktijkervaringen en onderliggende spanningen te achterhalen die in documenten vaak onzichtbaar blijven. De resultaten worden gewogen door triangulatie: door spiegeling aan beleidsdocumenten, vergelijkt met theoretische inzichten en validatie in een expertconsultatie.
- **Expertvalidatie** – het (aangepaste) sturingskader wordt voorgelegd aan experts uit de vastgoedketen van Defensie. Zij toetsen op herkenbaarheid, uitvoerbaarheid en bestuurlijke haalbaarheid, waarmee de brug tussen theorie, empirische analyse en ontwerp expliciet wordt geborgd.

Naast de primaire focus op de Nederlandse Defensiecontext zijn nationale en internationale referenties meegenomen. Deze dienden niet als afzonderlijke casestudies, maar als spiegel en inspiratiebron voor zowel het analysekader als het ontwerp van het sturingskader. Concreet zijn ze benut om (1) alternatieve governance- en sturingsarrangementen te identificeren, (2) mogelijke ontwerpprincipes te verrijken en (3) de Nederlandse Defensiepraktijk te positioneren in een breder vergelijkingskader. Daarmee dragen deze referenties bij aan de verbreding van het perspectief en vullen zij lacunes op die voortkomen uit het ontbreken van uitgewerkte MREM-literatuur. Tegelijkertijd wordt onderkend dat hun toepasbaarheid begrensd is door contextverschillen in politieke cultuur, schaalgrootte en institutionele tradities. Zij functioneren daarom vooral als relativerend perspectief en bron van inspiratie, niet als blauwdruk.

3.3 Dataverzameling en analyse

De dataverzameling bestaat uit drie stappen: documentanalyse, semigestructureerde interviews en een expertpanel. Deze combinatie is gekozen om theorie, beleid en praktijk systematisch met elkaar te verbinden en om zowel breedte (via documentanalyse en diversiteit van respondenten) als diepte (via interviews en validatie) in het empirisch materiaal te waarborgen.

Documentanalyse

De theoretische basis (hoofdstuk 2) en de contextanalyse worden ontwikkeld op basis van een systematische literatuurstudie, aangevuld met beleidsdocumenten en evaluatierapporten. Hiervoor wordt gezocht in wetenschappelijke databanken (*Scopus*, *Web of Science*, *Google Scholar*) en beleidsportalen (o.a. rijksoverheid.nl, Algemene Rekenkamer, NAVO, RAND, GAO). Trefwoorden betreffen onder meer *corporate real estate management*, *public real estate management*, *governance*, *public value*, *military infrastructure*, *operational readiness*, *portfolio steering* en *resilience*. Internationale rapporten worden doelgericht verzameld via de officiële websites van betrokken organisaties (o.a. NAO, BlmA, Forsvarsbygg, Senaatti, GAO) en geselecteerd op actualiteit en gezaghebbend karakter.

Bij de selectie gelden drie inclusiecriteria: (i) *peer-reviewed* publicaties of gezaghebbende beleids- en auditrapporten, (ii) directe relevantie voor strategische vastgoedsturing of militaire gereedheid en (iii) een expliciete conceptuele of normatieve bijdrage. Studies die uitsluitend technische objectanalyses bevatten of waarvan de herkomst of methodologische onderbouwing onduidelijk is, worden uitgesloten. Relevante titels en abstracts worden in eerste instantie gescreend, waarna de overgebleven publicaties volledig worden beoordeeld op bruikbaarheid. Aanvullend wordt gebruikgemaakt van citatieanalyse (*snowballing*) om aanvullende relevante literatuur te identificeren.

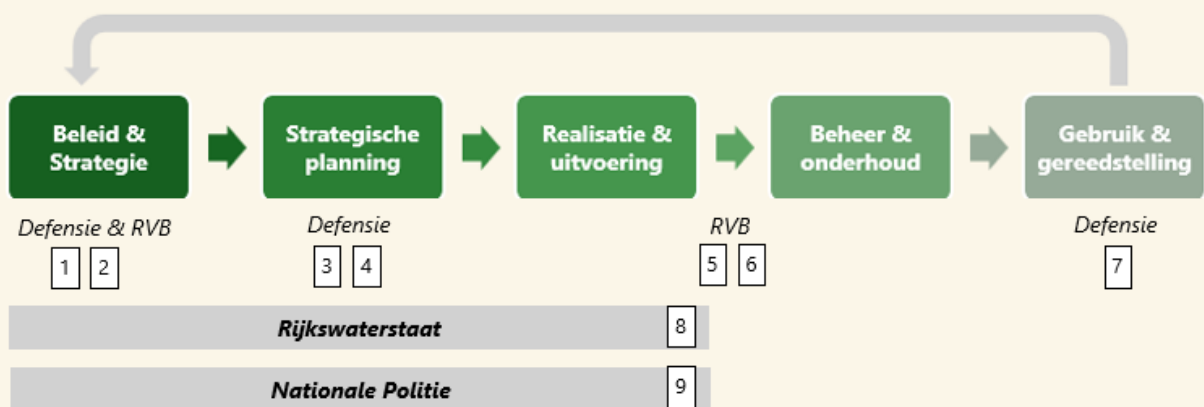
De geselecteerde publicaties en documenten worden thematisch geordend en samengebracht in het analysekader dat in hoofdstuk 2 en 4 wordt gepresenteerd. Daarmee vormt de literatuur- en documentstudie niet alleen de theoretische basis van dit onderzoek, maar ook een voorbereiding voor de empirische dataverzameling.

Interviews

De tweede stap bestaat uit negen semigestructureerde interviews met doelgericht geselecteerde respondenten (*purposeful sampling*; Patton, 2015). Omdat strategische vastgoedsturing binnen Defensie beperkt beschreven is, combineren de interviews systematiek (vaste themalijn uit het analysekader) met flexibiliteit (ruimte voor contextspecifieke verdieping). De interviews dienen daarmee niet alleen om

empirisch materiaal te verzamelen, maar ook om het conceptuele analysekader in de praktijk te toetsen en te verfijnen. De selectie is opgebouwd rondom drie criteria: relevantie (sleutelrol in vastgoedbesluitvorming), diversiteit (beleidsmakers, uitvoerders en gebruikers) en thematische saturatie (Guest, Bunce & Johnson, 2006). De analyse heeft een organisatieoverstijgende focus: niet één Defensieonderdeel of locatie staat centraal, maar het samenspel tussen beleidsdirecties, uitvoeringsdiensten en ketenpartners. Binnen dit geheel krijgt het Rijksvastgoedbedrijf bijzondere aandacht als primaire externe ketenpartner; daarnaast zijn referenties opgenomen van Rijkswaterstaat en de Nationale Politie om te spiegelen op governance en adaptieve portefeuillesturing. Door deze strategische en brede selectie van respondenten worden perspectieven samengebracht uit verschillende lagen van beleid, sturing en uitvoering op tactisch en strategisch niveau, zonder te vervallen in analyses op object- of projectniveau. Daarmee wordt de bruikbaarheid van de empirische bevindingen voor het ontwerpgerichte deel van het onderzoek vergroot.

Om de spreiding van perspectieven inzichtelijk te maken, zijn de respondenten geordend langs de vastgoedketen van Defensie en ketenpartners. Figuur 3.1 laat zien welke schakels door de interviews zijn bestreken.



Figuur 3.1. Positionering van respondenten in de vastgoedketen

De nummers in Figuur 3.1 corresponderen met Tabel 3.1, waarin de respondenten zijn gespecificeerd naar organisatie, ketenschakel, functie/rol en primaire focus. Omdat realisatie en beheer & onderhoud primair bij het Rijksvastgoedbedrijf zijn belegd, zijn deze schakels in de figuur samengenomen.

In de rapportage van citaten is gekozen voor volledige anonimisering. Vanwege de politieke gevoeligheid en de specifieke functies van de respondenten zou het gebruik van nummers of functieverwijzingen de kans op herleidbaarheid aanzienlijk vergroten. Citaten worden daarom zonder nummer of aanduiding weergegeven. De spreiding en diversiteit van perspectieven blijft zichtbaar via Tabel 3.1.

Vanwege de vertrouwelijke aard van de gesprekken en de bestuurlijke posities van de respondenten zijn de volledige interviewtranscripten niet als bijlage opgenomen. In de empirische analyse (hoofdstuk 4) zijn citaten en parafrases opgenomen die representatief zijn voor de belangrijkste thema's, zodat transparantie wordt geborgd zonder afbreuk te doen aan de vertrouwelijkheid van de respondenten.

Tabel 3.1 Respondenten per ketenschakel in de vastgoedketen en primaire focus

Nr.	Organisatie	Ketenschakel	Functie/ rol	Perspectief/ focus
1	Defensie (DMLVD)	Beleid & Strategie	Directeur/ Afdelingshoofd	Beleidsontwikkeling defensievastgoed, koppeling aan strategische prioriteiten
2	RVB (S&D)	Beleid & Strategie	Directeur Strategie & Digitalisering	Portefeuillemanagement en vastgoedstrategie. Vertaling van beleid naar uitvoering.
3	Defensie (RVL)	Directie Vastgoed, AVB	Afdelingshoofd Vastgoedbehoefte	Vertaling van operationele behoeften naar vastgoedplannen; monitoring en bijsturing van programma's.
4	Defensie (RVL)	Directie Vastgoed, AVP	Afdelingshoofd vastgoedplanning	Vertaling naar integrale (portefeuillebrede) opdrachten; portefeuillesturing en prioritering (incl. exploitatie).
5	RVB (Directie S&D)	Realisatie & uitvoering	Unitmanager Defensie	Portfoliosturing en strategisch advies, uitvoering E&A opdrachten
6	RVB (Directie S&D)	Realisatie & uitvoering	Programmamanager	Sturing op uitvoering en ketenafstemming
7	Defensie (CLAS)	Gebruik & gereedstelling	Hoofd Vastgoed/ senior user	Prioritering & accordering van gebruikerseisen, acceptatie van voorzieningen, terugkoppeling naar portefeuillesturing.
8	Rijkswaterstaat	Referentie	Directeur-Generaal	Ervaringen met assetmanagement en strategische portefeuillesturing
9	Nationale Politie	Referentie	Programmadirecteur Vastgoed	Governance en organisatiebrede vastgoedstrategie
10	Defensie (DAOG)	Operationele gereedheid	Directeur aansturing Operationele gereedheid	Validatie van concept-sturingskader.

De interviewleidraad, zie Bijlage A, is gebaseerd op het analysekader (hoofdstuk 2). Daarmee is systematisch bevraagd hoe vastgoed bijdraagt aan operationele gereedstelling en/of organisatiedoelstellingen, welke spanningen optreden in strategische waardecreatie en welke institutionele en governancecondities cruciaal zijn. De codering vormt de operationalisatie van deze concepten: uitspraken zijn ondergebracht bij de relevante hoofd- en subcodes.

Analyseproces

Alle interviews zijn opgenomen, volledig getranscribeerd en geanalyseerd volgens de stappen van *reflexive thematic analysis* (Braun & Clarke, 2006). De codering combineerde een deductieve benadering, gebaseerd op het analysekader uit hoofdstuk 2, met inductieve aanvulling vanuit empirische inzichten. De codes zijn systematisch geordend in ATLAS.ti (Paulus, Lester & Dempster, 2017), waarbij een onderzoekslogboek (audit trail) de herleidbaarheid naar bronfragmenten borgde.

Het uiteindelijke codeboek kent vier hoofdthema's (zie tabel 3.2), die rechtstreeks zijn afgeleid van de analytische invalshoeken uit hoofdstuk 2 en tijdens het coderingsproces zijn verfijnd in lijn met de principes van *reflexive thematic analysis*. De zes theoretische toetsstenen uit hoofdstuk 2 zijn daarbij geoperationaliseerd binnen de hoofdcode *Operationele gereedheid*, waarmee een directe verbinding is gelegd tussen het theoretische analysekader en de empirische analyse.

De hoofdthema's zijn in ATLAS.ti verder uitgewerkt in subcodes die de nuance en diepgang van de empirische bevindingen vastleggen. Deze subcodes, inclusief hun definities en coderingsrichtlijnen, zijn volledig opgenomen in Bijlage B.

Tabel 3.2. Overzicht van hoofdthema's in het codeboek (voor codering)

Hoofdcode	Korte toelichting
Operationele gereedheid	Randvoorwaarden en capaciteiten die bepalen in hoeverre vastgoed direct en duurzaam bijdraagt aan inzetbaarheid, paraatheid en adaptiviteit van de krijgsmacht.
Strategische waardecreatie	De koppeling tussen vastgoedbesluiten, strategische/militaire doelen en maatschappelijke opgaven, inclusief de kwaliteit van stuurinformatie en externe afstemming.
Bestuurlijke legitimiteit & uitvoerbaarheid	De institutionele en politieke borging van vastgoedsturing en de invloed van beleidsmatige kaders en bestuurlijke stabiliteit.
Governance & sturingscapaciteit	De organisatie, samenwerking en doorzettingsmacht in de vastgoedketen, inclusief ervaren knelpunten in besluitvorming en uitvoering.

Uitzondering hierop vormen twee gesprekken die methodologisch een bijzondere status hebben. Het gesprek met de programmadirecteur van de Nationale Politie kon vanwege beveiligingsrestricties binnen de Teams-omgeving niet worden opgenomen. Hiervan zijn direct na afloop uitgebreide notities gemaakt en aangevuld met relevante documentatie. Het validatiegesprek met de directeur Aansturing Operationele Gereedheid is wel opgenomen, maar niet formeel gecodeerd, aangezien dit primair diende ter triangulatie en toetsing van het concept-sturingskader. Beide gesprekken zijn kwalitatief benut om de empirische bevindingen te valideren en te verrijken, zonder deel uit te maken van de systematische codering in ATLAS.ti.

Expertvalidatie

Tot slot is het aangepaste sturingskader gevalideerd door middel van een gerichte expertconsultatie. Daartoe is een verdiepend gesprek gevoerd met de directeur Aansturing Operationele Gereedheid, die vanuit strategisch en beleidsmatig perspectief heeft gereflecteerd op de aansluiting tussen vastgoedsturing en gereedstelling. Dit gesprek fungeerde als *member check* (Lincoln & Guba, 1985) en bood de mogelijkheid om interpretaties en ontwerpprincipes te toetsen aan de operationele realiteit.

Daarnaast is het concept-sturingskader in conceptvorm voorgelegd aan diverse betrokkenen binnen de vastgoedketen van Defensie. Hun schriftelijke en mondelinge feedback is benut om de praktische toepasbaarheid en bestuurlijke uitvoerbaarheid van de ontwerpprincipes verder te verfijnen.

Deze gecombineerde aanpak, bestaande uit een formeel validatiegesprek en bredere terugkoppeling binnen de vastgoedketen, sluit aan bij de iteratieve aard van ontwerpgericht onderzoek (Van Aken, Berends & Van der Bij, 2012). Door de triangulatie van documentanalyse, interviews en validatie is de geloofwaardigheid en bruikbaarheid van het voorgestelde sturingskader versterkt, wat een solide basis biedt voor de aanbevelingen in hoofdstuk 6.

3.4 Onderzoeksafbakening en context

Dit onderzoek richt zich op de strategische sturing van de vastgoedportefeuille van Defensie, met nadruk op de aansluiting tussen vastgoed, operationele gereedheid en strategische doelstellingen. Om focus en uitvoerbaarheid te waarborgen, zijn duidelijke inhoudelijke en organisatorische afbakeningen aangebracht, passend bij de hoofdvraag en de ontwerpgerichte onderzoeksbenadering.

Strategisch en tactisch niveau

De focus ligt op strategische en tactische vraagstukken, zoals governance, portefeuillesturing en de koppeling met strategische doelen. Detailanalyses op object- of projectniveau vallen buiten de scope. De kern ligt bij de bestuurlijke en organisatorische keuzes die richting geven aan de portefeuille als geheel.

Organisatorisch bereik

Het onderzoek concentreert zich op Defensie en haar directe ketenpartners, in het bijzonder het Rijksvastgoedbedrijf als primaire externe actor en uitvoeringspartner van Defensie in vastgoedvraagstukken met directe invloed op vastgoedkeuzes en uitvoering. Daarnaast zijn Rijkswaterstaat en de Nationale Politie betrokken als referentieorganisaties, om alternatieve governance- en sturingsmodellen te verkennen binnen andere publieke organisaties. Vastgoed is binnen Defensie onlosmakelijk verbonden met andere randvoorwaardelijke ketens, zoals IT-infrastructuur (JIVC), facility, energievoorzieningen en security. Deze ketens worden in dit onderzoek uitsluitend meegenomen voor zover zij directe invloed hebben op vastgoedbeslissingen of de vastgoedportefeuille raken. Zij vormen geen zelfstandig onderzoeksobject.

Tijdshorizon

De analyse bestrijkt de huidige beleidsperiode en de middellange termijn (5–15 jaar), aansluitend bij strategische planningscycli en beleidsdoelen van Defensie. Een langere horizon is vermeden omdat dit te speculatief zou zijn in de huidige veiligheidscontext.

Context

De studie vindt plaats binnen de militair-specifieke en politiek-bestuurlijke context van Defensie. Daardoor staan operationele gereedheid, legitimiteit en ketensamenwerking centraal. Commerciële vastgoedcontexten zijn uitgesloten, omdat deze fundamenteel verschillen in waarden, prioriteiten en besluitvormingsstructuren.

Empirische beperking

De dataverzameling bestaat uit documentanalyse en interviews met zorgvuldig geselecteerde sleutelpersonen. Er is bewust geen volledig overzicht opgesteld van vastgoedobjecten of -projecten, omdat dit methodologisch niet bijdraagt aan de ontwerpgerichte doelstelling. De focus ligt op strategisch relevante inzichten en handelingsopties die input leveren voor het sturingskader.

Vastgoedbereik

Het onderzoek richt zich op vastgoedcategorieën die strategisch en operationeel bepalend zijn: kazernes, logistieke complexen, oefen- en opslagfaciliteiten en bijbehorende infrastructuur (zoals kades, startbanen en energievoorzieningen). Ondersteunend vastgoed, zoals dienstwoningen of externe kantoorlocaties, wordt alleen meegenomen indien dit direct verband houdt met inzetbaarheid, personele capaciteit of ketensamenwerking. Samenhangende voorzieningen vanuit IT, facility of security worden meegenomen als zij randvoorwaardelijk zijn voor de vastgoedfunctie, maar maken geen zelfstandig onderdeel uit van de analyse.

Referentiekader

Om de Nederlandse casus in breder perspectief te plaatsen, is gebruikgemaakt van nationale en internationale referenties. Deze dienen niet als blauwdruk, maar als vergelijkingsmateriaal voor governance- en sturingsvraagstukken. Deze referenties versterken de externe validiteit van het ontwerp en bieden een vergelijkingsbasis voor het MREM-kader.

Internationaal – de vergelijking omvat zeven landen: Zweden, Noorwegen, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, de Verenigde Staten en Finland. Deze landen zijn, net als Nederland, lid van de NAVO waardoor de vergelijking direct relevant is voor gezamenlijke defensie-inspanningen en de afstemming van vastgoedstrategieën binnen bondgenootschappelijke verbanden. De selectie is gebaseerd op vergelijkbare opgaven (zoals verouderde infrastructuur, capaciteitsdruk en de noodzaak tot versnelling), en/of op schaal of bestuurlijke dimensie. Landen als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn qua omvang minder goed vergelijkbaar met Nederland, maar zijn bewust meegenomen als referentiepunten vanwege hun toonaangevende of contrasterende sturingsmodellen.

Nationaal – Rijkswaterstaat en de Nationale Politie zijn gekozen vanwege hun publieke taak, vastgoedopgaven en vergelijkbare governance-uitdagingen. Rijkswaterstaat, hoewel infrastructuurgericht en kleiner in portefeuille, vertoont parallellen met Defensie in ketensamenwerking, interdepartementale afstemming en langetermijninvesteringsprogramma's. De Nationale Politie is relevant vanwege de landelijke spreiding, de nauwe relatie met veiligheidstaken en de samenwerking met het Rijksvastgoedbedrijf.

Afbakening van het model

Het onderzoek beoogt niet een volledig overzicht van alle vastgoedprojecten, noch een financieel-technisch allocatiemodel of uitvoeringsplan. De focus ligt op strategische aansturing op organisatieniveau: hoe keuzes tot stand komen, hoe deze worden afgestemd op militaire en bestuurlijke doelen, en wat dit vraagt van sturing, coördinatie en samenwerking. Deze inzichten vormen de basis voor het te ontwerpen sturingskader dat in hoofdstuk 6 wordt gepresenteerd.

Samenvattend is de onderzoeksafbakening weergegeven in figuur 3.2.



Figuur 3.2 Onderzoeksafbakening: focus (kern), aanvullend referentiekader (middenring) en uitgesloten elementen (buitenring)

3.5 Validiteit, betrouwbaarheid en beperkingen

Om de kwaliteit van dit onderzoek te waarborgen, is in alle fasen expliciet aandacht besteed aan validiteit en betrouwbaarheid. Binnen de gekozen kwalitatieve en ontwerpgerichte aanpak staat inhoudelijke consistentie, transparantie en methodologische zorgvuldigheid centraal.

De inhoudelijke validiteit (*content validity*) wordt geborgd doordat de interviewleidraad rechtstreeks is afgestemd op het analysekader uit hoofdstuk 2. Hierdoor sluiten de thema's en vragen nauw aan op de theoretische dimensies van het onderzoek, wat de relevantie en diepgang van de verkregen data versterkt. Daarnaast is gebruikgemaakt van triangulatie in twee vormen (Denzin, 1978; Yin, 2018):

- **Methodologische triangulatie** – het combineren van documentanalyse, semigestructureerde interviews en expertvalidatie.
- **Perspectieftriangulatie** – het betrekken van respondenten uit verschillende functies, ketenschakels en bestuurslagen. Daarmee komen beleidsmatige, uitvoerende en gebruikersperspectieven in beeld. In de empirische analyse (hoofdstuk 4) worden deze perspectieven onderscheiden en naast elkaar geplaatst, zodat zichtbaar wordt hoe verschillende actoren hetzelfde vraagstuk vanuit hun eigen rol duiden.

De betrouwbaarheid (*dependability*) wordt versterkt door systematische transcriptie van alle interviews, het hanteren van eenduidige coderingsprocedures en het vastleggen van een onderzoekslogboek (*audit trail*) in ATLAS.ti. De objectiviteit (*confirmability*) wordt geborgd door transparante documentatie van analysetappen en herleidbaarheid naar bronmateriaal. Omdat de onderzoeker nauw betrokken is bij de beleidscontext van Defensie, is bewust gewerkt met triangulatie en een expertpanel om interpretatiebias te beperken. De geloofwaardigheid (*credibility*) van de bevindingen wordt vergroot doordat voorlopige resultaten en het concept-sturingskader zijn teruggekoppeld in een expertpanel. Deze *member check* (Lincoln & Guba, 1985) biedt de mogelijkheid om interpretaties te verifiëren, aanvullende inzichten te verkrijgen en de praktische toepasbaarheid van de aanbevelingen te toetsen.

Het onderzoek kent ook enkele beperkingen. De politieke en bestuurlijke dynamiek rondom defensievastgoed kan tijdens en na de onderzoeksperiode verschuiven, waardoor context en prioriteiten veranderen. De internationale vergelijking berust op secundaire bronnen, waarvan de kwaliteit en actualiteit kunnen variëren. Daarnaast kan de gevoeligheid van bepaalde informatie hebben geleid tot beperkte openheid bij respondenten. Deze mogelijke vertekeningen zijn ondervangen door triangulatie, transparante rapportage van methodologische keuzes en validatie via het expertpanel.

Deze aanpak waarborgt niet alleen de methodologische kwaliteit, maar ook de bruikbaarheid van de resultaten binnen een politiek-bestuurlijke context als die van Defensie. Dat verbindt de methodologische zorgvuldigheid met de onderzoeksdoelen.

3.6 Van theorie naar toepassing

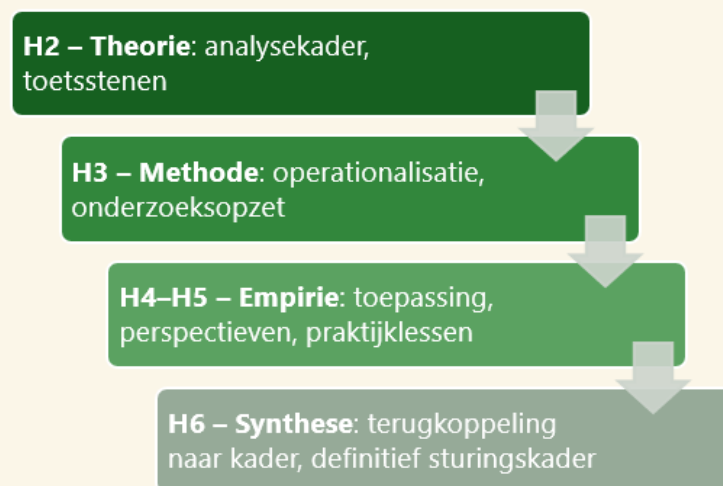
Deze paragraaf verbindt het theoretisch beoordelingskader uit hoofdstuk 2 met de empirische analyse in hoofdstuk 4. Het in hoofdstuk 2 ontwikkelde kader onderscheidt twee conceptuele beoordelingsassen, operationele gereedheid en organisatiedoelstellingen, die samen de analytische maatstaven vormen voor vastgoedsturing binnen Defensie. Deze integratie heeft geleid tot zes toetsstenen die de inhoudelijke basis vormen voor de dataverzameling en analyse.

In de empirische fase fungeren deze toetsstenen als conceptuele lens voor de thematische codering en interpretatie van het empirisch materiaal. Documentanalyse en interviews zijn systematisch onderzocht op uitspraken en observaties die verband houden met de dimensies van het beoordelingskader. Daarbij is niet gezocht naar kwantitatieve frequenties, maar naar kwalitatieve patronen die laten zien hoe operationele, beleidsmatige en institutionele factoren elkaar beïnvloeden binnen de vastgoedsturing van Defensie. De toetsstenen fungeerden in deze fase als beoordelingscriteria: bevindingen uit documenten en interviews zijn geanalyseerd in hoeverre zij bijdragen aan of juist afwijken van de principes van *adaptiviteit*, *snelheid*, *legitimiteit*, *strategische positionering*, *vroegtijdige integratie* en *personele duurzaamheid*. Op basis daarvan onderzoekt hoofdstuk 4 hoe deze principes zich manifesteren in de huidige praktijk, waar spanningen optreden en welke structurele belemmeringen of succesfactoren daaruit volgen.

Op dit fundament zijn drie complementaire analytische invalshoeken geformuleerd, die richting gaven aan de codering en analyse:

- **Strategische waardecreatie** – de mate waarin vastgoed bijdraagt aan militaire effectiviteit en maatschappelijke meerwaarde;
- **Legitimititeit en bestuurlijke uitvoerbaarheid** – de institutionele en politieke inbedding van vastgoedkeuzes;
- **Governance en sturingscapaciteit** – de organisatie, coördinatie en effectiviteit van besluitvorming en ketensamenwerking.

Deze drie thema's zijn geoperationaliseerd in de interviewleidraad en vormen de structuur van de thematische codering in ATLAS.ti. De empirische toepassing berust op documentanalyse en semigestructureerde interviews met sleutelpersonen uit verschillende schakels in de vastgoedketen (zie paragraaf 3.3). Zo worden beleidsmatige, uitvoerende en gebruikersperspectieven onderscheiden. In hoofdstuk 4 worden deze perspectieven systematisch naast elkaar geplaatst, zodat zichtbaar wordt hoe verschillende actoren hetzelfde vraagstuk duiden en welke spanningen of kansen daaruit voortkomen. Deze iteratieve koppeling tussen theorie en empirische data zorgt ervoor dat hoofdstuk 4 niet louter beschrijvend is, maar tevens fungeert als toets en doorontwikkeling van het analysekader. De empirische inzichten vormen vervolgens de input voor de ontwerpgerichte doorontwikkeling van het model. In hoofdstuk 5 worden nationale en internationale referenties ingezet als spiegel om alternatieve sturingsarrangementen te identificeren en de toepasbaarheid van de toetsstenen te versterken. De gecombineerde inzichten uit de analyse en vergelijking leiden in hoofdstuk 6 tot het *Military Real Estate Management (MREM)-sturingskader*, waarin de theoretische toetsstenen zijn vertaald naar een praktisch hanteerbaar afwegings- en randvoorwaardenkader voor toekomstbestendige vastgoedsturing binnen Defensie. De samenhang tussen theorie, empirische analyse en ontwerp is schematisch weergegeven in Figuur 3.3.



Figuur 3.3 Doorwerking van theorie en methode naar empirische analyse en synthese

Hoofdstuk 4.

Empirische analyse vastgoedsturing

Defensie

*Inzichten uit praktijkonderzoek,
beleidsdocumenten en interviews*



4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk analyseert in hoeverre de huidige vastgoedsturing van Defensie aansluit op strategische doelstellingen en de eisen van operationele gereedheid. De analyse volgt drie invalshoeken: (1) de koppeling tussen vastgoed en gereedheid (§4.2), (2) de inbedding in organisatiedoelstellingen en maatschappelijke legitimiteit (§4.3–§4.4) en (3) governance en sturingscapaciteit in de keten (§4.5). Paragraaf 4.4 behandelt vooral het ‘waarom’ en de bestuurlijke borging; paragraaf 4.5 focust op het ‘hoe’ van sturing en uitvoering. Samen leveren zij een integraal beeld van de huidige stand van zaken en de structurele uitdagingen.

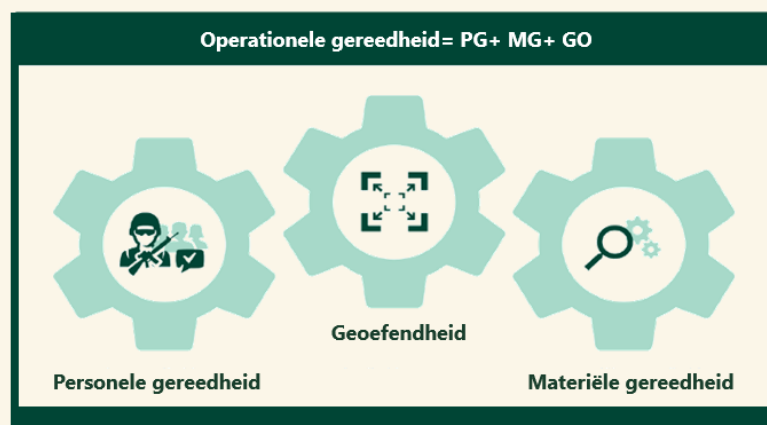
4.2 Operationele gereedheid als fundament voor vastgoedsturing

Strategische beleidsdocumenten van de NAVO en bondgenoten onderstrepen dat militaire infrastructuur een cruciale voorwaarde is voor inzetbaarheid en paraatheid. Het *NATO Readiness Initiative* benoemt beschikbaarheid, inzetbaarheid en voortzettingsvermogen expliciet en markeert infrastructuur als strategische randvoorwaarde voor tijdige inzet (NATO, 2018a).

In deze paragraaf passen we het kader uit hoofdstuk 2 toe: de twee beoordelingsassen operationele gereedheid en organisatiedoelstellingen fungeren als lens waarlangs de zes toetsstenen worden beoordeeld. Concreet komen aan bod: (4.2.1) de koppeling PG–MG–GO aan vastgoed; (4.2.2) vastgoed als *enabler* in de waardeketen; (4.2.3) de toepassing van de zes toetsstenen en (4.2.4) de daaruit volgende structurele knelpunten.

4.2.1 De drie kerncomponenten van gereedheid en de rol van vastgoed

Operationele gereedheid is het leidende oriëntatiepunt voor beleid, planning en middeleninzet bij Defensie (NATO, 2018). In Nederlandse verantwoordingsketens wordt operationele gereedheid uitgesplitst in drie samenhangende componenten: personele gereedheid (PG), materiële gereedheid (MG) en geoefendheid (GO) (Ministerie van Defensie, 2025b). Deze drieslag vormt de basis voor monitoring, sturing en verantwoording van operationele gereedheid binnen Defensie (zie Figuur 4.1), en is verankerd in de Defensiebegroting en de verantwoordingssystematiek van de krijgsmacht.



*Figuur 4.1. Drieslag van operationele gereedheid binnen Defensie
Bron: eigen bewerking naar Ministerie van Defensie (2025b), “Stand van Defensie najaar 2025”*

Vastgoed valt formeel onder materiele gereedheid, maar stuurt in de praktijk alle drie de componenten:

- Personele gereedheid – Moderne legering, voorzieningen en leefomgeving versterken motivatie, binding en behoud; zij dragen direct bij aan de morele dimensie van *fighting power* (NATO, 2021).
- Materiele gereedheid – Onderhouds-, opslag- en logistieke faciliteiten borgen beschikbaarheid, hersteltempo en spreiding van materieel.
- Ge oefendheid – Oefenterreinen, schietbanen en simulatiecentra maken tijdige, veilige en schaalbare opleiding en training mogelijk.

Daarom fungeert gereedheid in dit hoofdstuk niet alleen als beleidsmatig oriëntatiepunt, maar als analytisch fundament voor de beoordeling van vastgoedkeuzes.

4.2.2 Vastgoed als enabler in de defensiewaardeketen

De inzetbaarheid van strijdkrachten is afhankelijk van de samenhang tussen personele, materiële en infrastructurele componenten, waarbij vastgoed een kritieke rol vervult. Zonder oefenterreinen, onderhoudslocaties, overslagpunten, (tijdelijke) huisvesting en simulatiefaciliteiten is geen enkele vorm van training, voorbereiding of daadwerkelijke inzet mogelijk (NATO, 2018; GAO, 2023c). De waardeketen van Defensie, zoals beschreven in het beleidsdocument *Besturen bij Defensie (BBD)* en toegelicht in de *Militaire Spectator* (2022), maakt zichtbaar dat operationele slagkracht niet uitsluitend voortkomt uit afzonderlijke bouwstenen zoals personeel of materieel, maar juist uit hun onderlinge interactie (zie figuur 4.2). Vastgoed fungeert hierin niet alleen als randvoorwaarde, maar als *enabler*: de fysieke schakel waar deze elementen samenkomen en operationeel inzetbaar worden gemaakt (RAND, 2021; DCDC, 2022).



Figuur 4.2. De waardeketen van Defensie (eigen bewerking naar: Ministerie van Defensie, zoals toegelicht in *Militaire Spectator*, 2022).

Daarnaast beïnvloedt vastgoed ook de morele dimensie van gereedheid. Functioneel adequate, toekomstbestendige en sociaal betekenisvolle infrastructuur versterkt motivatie, binding en personeelsbehoud (GAO, 2023b). Deze bredere rol werd door meerdere respondenten benadrukt: “De kazerne is echt het startpunt van de operationele gereedheid.” Een ander koppelde dit direct aan de leidende oriëntatie van de organisatie: “Ik denk echt dat de gereedheid het leidend motief moet zijn [...] Dan moet je dus efficiëntie minder zwaarder laten wegen dan effectiviteit.” Vastgoed is daarmee zowel een fysieke als een morele factor in de defensiewaardeketen en raakt direct aan het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht.

4.2.3 Toetsstenen voor toekomstbestendig defensievastgoed

Op basis van het theoretisch kader (hoofdstuk 2) en recente beleidsdocumenten worden zes toetsstenen onderscheiden die richtinggevend zijn voor toekomstbestendig defensievastgoed. Zij fungeren in dit onderzoek als analytisch raster om beleid en praktijkervaringen systematisch te beoordelen. Deze toetsstenen keren terug in strategische documenten zoals de *Defensienota 2024*, het *Strategisch Vastgoedplan 2022 (SVP)*, de *Dagorder van de Commandant der Strijdkrachten* (2025), het *Ontwerp Nationaal Programma Ruimte voor Defensie* (Ministerie van Defensie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2025) en het visiedocument *Defensiebasis van de Toekomst* (Ministerie van Defensie, 2024). Beleidsmatig worden zij daarin gepositioneerd als randvoorwaarden voor vastgoed dat inzetbaarheid, paraatheid en adaptiviteit ondersteunt. In de uitwerking hieronder wordt per toetssteen het beleidskader gekoppeld aan praktijkervaringen van respondenten, gevolgd door een analytische duiding.

1. Adaptieve portefeuillesturing

Beleid: Strategische documenten benadrukken dat vastgoedontwikkeling wendbaar en scenariogestuurd moet zijn, zodat het kan inspelen op veranderende capaciteits- en inzetbehoeften (*Defensienota 2024*; *Strategisch Vastgoedplan 2022*; *NPRD*, 2025). Het NPRD legt bovendien nadruk op interbestuurlijke samenwerking om ruimtelijke inpassing tijdig en integraal af te stemmen.

Praktijk: *"We formuleren strategische beleidsdoelen [...], maar de verschuivingen binnen Defensie gaan veel sneller."* Een ander gaf aan: *"We denken nog steeds heel traditioneel: in kazernes, gebouwen en vaste locaties. Maar waarom zouden we niet iets totaal anders overwegen?"*

Duiding: De analyse laat zien dat portefeuillekeuzes bij koerswijzigingen traag meebewegen. Dit wijst op het ontbreken van expliciete scenarioplanning en van herprioriteringsvermogen op portefeuille niveau (vgl. RAND, 2021; DCDC, 2022). In termen van gereedheid blijven tijdigheid (*time-to-capability*) en spreiding daarmee afhankelijk van incidentele besluiten in plaats van vooraf geborgde opties, wat herontwerp en vertraging verklaart bij groei en verschuivende prioriteiten. De literatuur wijst erop dat adaptiviteit toeneemt wanneer operatie, beleid en vastgoed cyclisch worden verbonden en vooraf alternatieve routes zijn verkend. Dit sluit aan bij inzichten uit de theorie over *adaptive planning* en *organizational resilience*, waarin adaptief vermogen wordt beschouwd als een kernvoorwaarde voor strategische wendbaarheid in onzekere omgevingen (Farrell & Terriff, 2002; Boin et al., 2017).

2. Snelle modulaire realisatie

Beleid: De *Dagorder van de CDS* (2025) benadrukt dat versnelling en standaardisatie prioriteit hebben. Het *Strategisch Vastgoedplan* (2022) noemt modulaire bouwmethoden als kans om doorlooptijden te verkorten.

Praktijk: *"De groei gaat harder dan de vastgoedrealisatie. [...] De realisatie is heel langzaam en traag."* *"Vastgoed is echt randvoorwaardelijk. Als je stappen wilt zetten in de operationele gereedheid, dan moet je versneld ook stappen zetten op het gebied van vastgoed, in de brede zin van het woord."*

Duiding: Versnelling is niet alleen een technische, maar vooral een bestuurlijke uitdaging. Prefab en standaardisatie kunnen doorlooptijden verkorten, maar vergen dat Defensie meer uniformiteit accepteert, vooral bij generieke vastgoedcategorieën zoals legering, kantoren en sportvoorzieningen. Voor specialistisch militair vastgoed (zoals startbanen en munitiecomplexen) blijft maatwerk noodzakelijk.

De kern van de vertraging ligt in de bestuurlijke en procesmatige inrichting van de keten. Snellere realisatie vraagt om drie samenhangende sporen: (i) standaardisatie van herbruikbare typologieën, (ii) toepassing van modulaire bouwmethoden en (iii) portefeuillematige programmering via meerjarige werkpakketten en seriematige aanbestedingen in plaats van losse projecten. Deze aanpak verkort doorlooptijden, vermindert herontwerp en vergunningstrajecten en vergroot de flexibiliteit van de vastgoedportefeuille (vgl. RAND, 2021; GAO, 2023c). Recente begrotingsbesluiten laten bovendien extra middelen voor infrastructuur en vastgoed zien (vgl. Ministerie van Financiën, 2025; Ministerie van Defensie, 2025b). Dit onderstreept dat structurele sturings- en uitvoeringscapaciteit een even bepalende factor vormt voor realisatiekracht als de beschikbaarheid van financiële middelen, een aspect dat in §4.5 nader wordt geanalyseerd vanuit governanceperspectief.

3. Dual use & maatschappelijke inpassing

Beleid: Het visiedocument *Defensiebasis van de Toekomst* benadrukt multifunctioneel gebruik als kans voor draagvlak en efficiëntie. Ook *SVP 2022* en *NPRD 2025* onderstrepen de waarde van gedeeld gebruik, mits operationele inzetbaarheid geborgd blijft.

Praktijk: *“Dual use, ja, ik denk dat kan [...]. Een campusmodel zou heel erg kunnen werken. Misschien kan dat ook in legering: je kunt je best afvragen of studentenhuisvesting en militaire huisvesting niet meer dual use kunnen zijn.”*

Duiding: De analyse laat zien dat *dual use* publieke waarde en ruimtelijke efficiëntie kan vergroten, maar dat in termen van gereedheid vooral gegarandeerde beschikbaarheid bij opschaling bepalend is. Toepassing ligt vooral voor de hand bij generieke functies (legering, onderwijs- en sportvoorzieningen, zorg, energieopwekking, mobiliteitsknooppunten); bij hoog-beveiligd en missie-kritisch vastgoed (munitie, start- en landingsfaciliteiten, gevoelige IT) is de ruimte beperkt (vgl. DCDC, 2022; RAND, 2021). In PREM-termen draagt *dual use* bij aan legitimiteit, mits randvoorwaarden vooraf portefeuillebreed worden bepaald (beschikbaarheid, veiligheid, onderhoud) en de bijdrage aan gereedheid expliciet is gemaakt (Moore, 1995; Lindholm & Levänen, 2006).

4. Strategische locatiekeuzes

Beleid: Locatiekeuzes moeten aansluiten op geopolitieke, operationele en nationale ruimtelijke kaders (Defensienota 2024; NPRD 2025). Dit omvat de afweging van NAVO-verplichtingen, nabijheid van logistieke knooppunten en integratie in nationale ruimtelijke strategie.

Praktijk: *“In de praktijk wordt vaak al besloten dat iets op kazerne X, Y of Z moet komen, zonder integrale afstemming.”* Respondenten benadrukken dat keuzes vaak worden gestuurd door traditie en organisatorische voorkeuren.

Duiding: De analyse laat zien dat locatiekeuzes binnen Defensie zelden integraal worden afgewogen, maar vaak binnen afzonderlijke defensieonderdelen tot stand komen op basis van bestaande structuren en historische patronen. Daardoor ontbreekt soms een rijksbrede of alliantiebrede optimalisatie op spreiding en responstijd. Dit beperkt de paraatheid, omdat de ligging van voorzieningen direct de snelheid, schaalbaarheid en redundantie van inzetcapaciteit bepaalt. Wanneer gevestigde patronen zwaarder wegen dan objectieve criteria, neemt de robuustheid van de portefeuille af. Een portefeuillematige afweging op basis van responstijd, multimodale ontsluiting en spreiding/redundantie (vgl. DCDC, 2022; Priebe et al., 2019; NATO, 2021) kan dit risico beperken en de strategische flexibiliteit van de krijgsmacht versterken.

5. Vroegtijdige vastgoedbetrokkenheid

Beleid: Strategische documenten (Defensienota 2024; SVP 2022) benadrukken dat vastgoed vroeg in de planvorming betrokken moet worden.

Praktijk: *"Idealiter worden we vooraf betrokken [...], maar dat is bij Defensie niet gebruikelijk."*

Duiding: Late betrokkenheid van vastgoed leidt structureel tot herontwerp, scopewijzigingen en vertraging, waardoor de aansluiting tussen oplevering en operationele prioriteiten verzwakt. Uit internationale evaluaties blijkt dat een vroegtijdige integratie van vastgoedplanning in capaciteits- en gereedstellingsprocessen essentieel is om uitvoerbaarheid en tijdigheid te waarborgen (vgl. GAO, 2023a). Wanneer vastgoed vanaf de initiatieffase meeloopt in de behoefteformulering, kunnen randvoorwaarden voor locatie, functionaliteit en doorlooptijd expliciet worden meegenomen. Dit verkort de *time-to-capability* en voorkomt correctieve aanpassingen in latere fasen.

6. Menselijke dimensie en morele component

Beleid: Vastgoed draagt bij aan personeelsbehoud en motivatie (SVP 2022; Defensienota 2024).

Praktijk: *"Je thuisvoelen en esprit de corps, dat heeft te maken met dat werkgeverschap. Als je in Wezep de kazerne oprijdt, dan staat daar Home of the Engineers. Dat betekent iets voor de mensen die daar werken."* Ook historische voorbeelden, zoals de kazerne in Ede tijdens de Afghanistan-missies, tonen dat vastgoed cruciaal is om duizenden militairen tijdelijk te concentreren en uit te zenden.

Duiding: De analyse laat zien dat Defensie zich steeds bewuster is van de symbolische en sociale betekenis van vastgoed, maar dat deze dimensie in besluitvorming vaak impliciet blijft. Leefkwaliteit en verbondenheid worden wel erkend als voorwaarden voor personele gereedheid, maar zijn nog nauwelijks vertaald naar concrete normen of sturingsparameters. Hierdoor is de bijdrage van vastgoed aan motivatie, binding en moreel moeilijk zichtbaar te maken en wordt zij zelden expliciet meegewogen bij prioritering van investeringen. In lijn met de in § 2.2.4 besproken inzichten over *mens en moraal* (vgl. Lutz, 2001; Murray & Millett, 1996; GAO, 2023b) bevestigen de empirische bevindingen dat kwalitatieve legering, voorzieningen en leefomgeving een directe invloed hebben op personele paraatheid en retentie.

4.2.4 Synthese: structurele knelpunten in vastgoed en gereedheid

De zes toetsstenen laten zien dat vastgoed een integraal onderdeel vormt van operationele gereedheid: het raakt zowel de materiële als de personele en morele dimensie. Uit de confrontatie van beleid en praktijk komen de volgende structurele knelpunten naar voren:

- **Gebrek aan adaptiviteit.** Vastgoedsturing blijft vaak reactief en nauwelijks scenario-gestuurd, waardoor de wendbaarheid beperkt is.
- **Trage realisatieprocessen.** Doorlooptijden sluiten onvoldoende aan bij de capaciteitsgroei; beleidsambities rond standaardisatie en modulair bouwen worden nog onvoldoende doorvertaald naar concrete besluitvorming, typologieën en aanbesteding.
- **Beperkte toepassing van dual use.** Multifunctioneel gebruik wordt beleidsmatig beoogd, maar in de praktijk geremd door veiligheids- en beschikbaarheidsrestricties.
- **Fragmentatie in locatiekeuzes.** Beslissingen worden vaak binnen afzonderlijke onderdelen genomen, zonder integrale portefeuillesturing.
- **Late vastgoedbetrokkenheid.** Vastgoedprofessionals worden doorgaans pas betrokken na cruciale operationele keuzes, waardoor optimalisatie verloren gaat.

- **Onvoldoende verankering van de menselijke dimensie.** Vastgoed beïnvloedt motivatie, binding en personeelsbehoud, maar dit aspect is nog niet structureel verankerd in beleid en besluitvorming.

Deze bevindingen maken duidelijk dat vastgoedsturing en operationele gereedheid slechts ten dele op elkaar aansluiten. De zes toetsstenen uit §2.2 bieden weliswaar een helder beoordelingskader, maar functioneren in de praktijk nog niet als leidend criterium voor keuzes. Daardoor blijft de potentiële bijdrage van vastgoed aan inzetbaarheid en paraatheid deels onbenut. Toekomstbestendig defensievastgoed vraagt om een structurele verbinding van beleidsambities, operationele prioriteiten en uitvoeringspraktijk, met expliciete doorvertaling van de toetsstenen naar normen, processen en mandaten.

4.3 Strategische opgaven als richtinggevend kader voor vastgoedsturing

Strategische waardecreatie vormt de eerste analytische dimensie uit hoofdstuk 2 en bepaalt in hoeverre vastgoed bijdraagt aan militaire slagkracht en maatschappelijke doelen. Voor Defensie is dit urgent, omdat externe strategische opgaven, van NAVO-verplichtingen tot ruimtedruk en maatschappelijke verwachtingen, directe implicaties hebben voor vastgoedkeuzes. In deze paragraaf worden drie thema's onderscheiden: strategische heroriëntatie en NAVO-verplichtingen (4.3.1), externe druk en ruimtelijke inpassing (4.3.2) en maatschappelijke waarde (4.3.3). De paragraaf sluit af met een synthese (4.3.4).

4.3.1 Strategische heroriëntatie en vastgoedfundament

Beleid

Sinds 2022 is de internationale veiligheidscontext fundamenteel veranderd. De oorlog in Oekraïne, spanningen aan de oostflank van Europa en hybride dreigingen hebben geleid tot een heroriëntatie van vredesmissies naar collectieve verdediging en versterking van NAVO-verplichtingen. De NAVO verwacht dat lidstaten gecertificeerde eenheden binnen korte tijd beschikbaar stellen (NATO, 2018a). Dit stelt hoge eisen aan de vastgoedinfrastructuur: schaalbare training en huisvesting, modulair inzetbare (*forward basing*), interoperabiliteit met bondgenoten en snelle aanpasbaarheid aan wisselende dreigingsbeelden.

Deze internationale verplichtingen zijn in nationaal beleid vertaald. De *Defensienota 2024* positioneert vastgoed als een strategische randvoorwaarde voor het versterken van de gevechtskracht. In de nota wordt structureel € 1,5 miljard per jaar geïnvesteerd in de versterking van gevechtskracht, waarvan een deel is bestemd voor randvoorwaarden zoals vastgoed, oefenruimte, bedrijfsvoering en beveiliging (Ministerie van Defensie, 2024a). De *Voorjaarsnota 2025* voegde hier nog eens circa € 1 miljard aan toe. Tijdens Prinsjesdag 2025 werd deze koers verder bekrachtigd: het defensiebudget stijgt met € 3,4 miljard naar € 26,8 miljard. Binnen de post *Instandhouding en verwerving van defensiematerieel* (ruim € 13 miljard) wordt ongeveer een kwart gereserveerd voor infrastructuur, vastgoed en digitalisering (Ministerie van Defensie, 2025b). In de toelichting benadrukte de regering nadrukkelijk: “Defensie heeft vastgoed en voldoende ruimte nodig om te oefenen, te varen en te vliegen. Alleen zo is de krijgsmacht in staat de grondwettelijke defensietaken uit te voeren” (Ministerie van Defensie, 2025b).

Daarmee is vastgoed niet langer louter ondersteunend, maar beleidsmatig verankerd als integraal onderdeel van de nationale veiligheidsstrategie. Het te actualiseren *Strategisch Vastgoedplan* (SVP, verwacht eind 2025) moet deze koers voorzien van concrete kaders en de portefeuille systematisch afstemmen op operationele gereedheid en strategische prioriteiten.

Praktijk

Tegenover die externe urgentie staat een interne realiteit: het vastgoedfundament schiet structureel tekort. *Het Strategisch Vastgoedplan* (2022) is inmiddels verouderd, een uniform portefeuilleregister ontbreekt en managementinformatie is gefragmenteerd. Daardoor worden vastgoedbeslissingen vaak ad hoc genomen en verschillen zij per defensieonderdeel. Respondenten typeren dit als een fundamentele zwakte:

"Als je je strategische doelen wilt bereiken, moet je je hele vastgoedportefeuille goed in beeld hebben en daar gericht op kunnen sturen. Op dit moment ontbreekt heldere managementinformatie – laat staan dat we werken met KPI's of duidelijke stuurindicatoren."

"Hoe kan het zijn dat een organisatie die zo professioneel is geen goede database heeft? Het gaat om 11.000 gebouwen."

"Er is sprake van een voortdurende heroriëntatie op strategische doelen, wat het lastig maakt om consistentie en focus in vastgoedkeuzes te behouden."

Duiding

De kloof tussen strategische urgentie en interne capaciteit is groot. Zelfs met de forse investeringen uit de Defensienota blijft Defensie kwetsbaar zolang het ontbreekt aan een actueel beleidskader, integraal portefeuilleregister en robuuste stuurinformatie. Vanuit CREM (Nourse & Roulac, 1993; Lindholm & Leväinen, 2006) geldt dat *alignment* tussen vastgoed en strategische doelen alleen mogelijk is wanneer deze basisvoorwaarden op orde zijn. Ontbreekt dit fundament, dan blijft vastgoed een kostenpost in plaats van een strategisch instrument. Vanuit PREM-perspectief (Van der Schaaf, 2018; Mooij, 2022) geldt bovendien dat zonder betrouwbare stuurinformatie ook de legitimiteit en politieke verantwoording van vastgoedbeslissingen onder druk komt te staan. De voortdurende heroriëntatie op prioriteiten en het ontbreken van consistente stuurinformatie maken bovendien dat internationale verplichtingen en nationale veiligheidsdoelen onvoldoende systematisch worden vertaald naar vastgoedkeuzes.

4.3.2 Externe druk en ruimtelijke inpassing

Beleid

Naast geopolitieke verplichtingen wordt de vastgoedstrategie van Defensie sterk beïnvloed door maatschappelijke druk en ruimtelijke concurrentie. Nederland kent een structureel tekort aan fysieke ruimte, waarbij woningbouw, energietransitie, natuurherstel en klimaatadaptatie concurreren met militaire belangen. Beleidsdocumenten *Ontwerp-Nationaal Programma Ruimte voor Defensie* (Ministerie van Defensie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2025) en de *Ontwerp-Nota Ruimte* (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 2025) positioneren Defensie als rijksactor met een vaste plaats in het nationale ruimtelijke beleid. Het NPRD markeert daarbij een omslag van reactieve inpassing naar proactieve positionering van militaire belangen in het ruimtelijk domein.

Naast operationele randvoorwaarden wordt ook maatschappelijke waardecreatie benadrukt, zoals duurzame kazernes, gedeeld ruimtegebruik en crisisbestendige voorzieningen.

Praktijk

In de uitvoering blijkt het balanceren tussen strategische, maatschappelijke en ruimtelijke belangen complex. Respondenten signaleren dat maatschappelijke afwegingen soms zwaarder wegen dan functionele of klimaattechnische eisen:

"Dan weegt bijvoorbeeld de regionale werkgelegenheid of de aanwezigheid in een bepaalde provincie uiteindelijk zwaarder dan de klimaatinzichten."

Daarnaast blijkt dat gebiedsgerichte samenwerking met andere overheden, bijvoorbeeld op de Utrechtse Heuvelrug, in Noord-Nederland en Zuid-Limburg, noodzakelijk maar ook veeleisend is. Zoals een geïnterviewde aangaf:

"We moeten samen bepalen: waar zit voor ons de ruimte? Tenzij men zegt: 'We staan overprogrammering toe en geven meer flexibiliteit.' Maar vooralsnog mag dat niet."

Duiding

De CREM-literatuur benadrukt dat vastgoed waarde creëert wanneer interne doelen systematisch worden afgestemd op externe omgevingsfactoren (Nourse & Roulac, 1993; Lindholm & Leväinen, 2006). Voor Defensie blijkt die *alignment* echter moeilijk te realiseren: maatschappelijke en regionale belangen hebben vaak doorslaggevende invloed, waardoor militaire vereisten versnipperd raken. Osgood (2004) wijst op flexibiliteit en standaardisatie als cruciale mechanismen om dergelijke externe druk op te vangen. Binnen Defensie zijn deze mechanismen echter nog onvoldoende ingebouwd, wat de wendbaarheid beperkt. Vanuit PREM geldt dat spanningen tussen maatschappelijke claims en militaire belangen geen incidenten zijn, maar een structureel kenmerk van publiek vastgoedbeheer: publieke organisaties moeten altijd rekening houden met politieke en maatschappelijke druk (Van der Krabben & Jacobs, 2013). Voor Defensie betekent dit dat ruimtelijke inpassing niet alleen een technische of ruimtelijke opgave is, maar ook een proces van voortdurende belangenafweging tussen maatschappelijke, regionale en militaire claims. Het ontbreken van een helder intern prioriteringskader maakt dat deze druk vaak direct doorwerkt in versnippering, vertraging en verlies van slagkracht.

4.3.3 Maatschappelijke waarde als strategische hefboom

Beleid

Beleidsdocumenten zoals het *Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (NPRD)* en de *Nationale Omgevingsvisie (NOVI)* benadrukken dat Defensie via vastgoedontwikkeling kan bijdragen aan publieke waarden zoals duurzaamheid, energiezekerheid, crisisopvang en regionale economische ontwikkeling. Het visiedocument *Defensiebasis van de Toekomst* gaat hierin een stap verder door militaire locaties niet alleen te beschouwen als functionele middelen voor de krijgsmacht, maar ook als plekken die meerwaarde bieden voor de samenleving, bijvoorbeeld via gezamenlijke voorzieningen, duurzame energieopwekking of landschappelijke inpassing (Ministerie van Defensie, 2024b). Deze beleidslijn koppelt vastgoed nadrukkelijk aan legitimiteit en maatschappelijk draagvlak, mits de primaire operationele taak niet in het gedrang komt.

Praktijk

In de uitvoering blijkt maatschappelijke meerwaarde vaak te ontstaan in samenwerking met externe partners en via gebiedsprocessen waarin Defensie expliciet wordt gepositioneerd. Het NPRD voorziet in structurele overlegvormen met andere overheden en creëert transparantie richting omwonenden en regionale partijen over de ruimtelijke impact van Defensielocaties. Respondenten benadrukken dat samenwerking cruciaal is voor het realiseren van maatschappelijke baten:

“Je moet vastgoedstrategie veel breder zien dan alleen in de vastgoedketen; we zouden veel meer naar internationale en interbestuurlijke samenwerking moeten kijken.”

Duiding

Binnen CREM valt maatschappelijke waarde onder *stakeholder value* (Lindholm & Leväinen, 2006): vastgoed kan fungeren als hefboom om legitimiteit te versterken en publieke steun te mobiliseren. Vanuit PREM geldt echter dat publieke organisaties niet alleen *kunnen* bijdragen aan maatschappelijke waarde, maar dat zij dit *moeten* doen om hun legitimiteit te behouden (Kaganova & Nayyar-Stone, 2000; Vermeulen & Hovens, 2006). Voor Defensie ontbreekt nog een expliciet afwegingskader om externe baten structureel te balanceren met militaire inzetbaarheid. Daardoor bestaat het risico dat maatschappelijke waarde ad hoc wordt ingevuld, wat leidt tot of concessies in operationele slagkracht of verlies van draagvlak. Concrete voorbeelden zoals energie-neutrale kazernes en de tijdelijke inzet van locaties voor opvang laten zien dat maatschappelijke waarde wel degelijk realiseerbaar is, mits deze expliciet wordt geïntegreerd in vastgoedkeuzes. Daarmee wordt maatschappelijke waarde niet slechts een bijproduct, maar een strategische hefboom die zowel legitimiteit versterkt als bijdraagt aan het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht.

4.3.4 Synthese: belangrijkste knelpunten en aandachtspunten

De analyse van de drie strategische thema's laat zien dat vastgoed binnen Defensie nog onvoldoende functioneert als strategisch instrument. Terwijl geopolitieke verplichtingen, ruimtedruk en maatschappelijke verwachtingen toenemen, blijft het vastgoedfundament kwetsbaar en de sturing gefragmenteerd. Dit resulteert in structurele knelpunten die de koppeling tussen strategische ambities en vastgoedkeuzes beperken:

- **Ontbrekend actueel vastgoedfundament.** Beleidskaders zijn deels verouderd, een uniform portefeuilleregister ontbreekt en managementinformatie is onvoldoende ontwikkeld. Daardoor ontbreekt de basis voor afstemming tussen vastgoed en strategische prioriteiten.
- **Tegenstrijdige prioriteiten in ruimtelijke keuzes.** Maatschappelijke en regionale belangen krijgen in de praktijk soms meer gewicht dan strategisch-militaire vereisten, waardoor keuzes versnipperd raken en consistentie ontbreekt.
- **Beperkte structurele flexibiliteit.** Schaalbare en standaardiseerbare oplossingen zijn nog onvoldoende ingebouwd, waardoor inspelen op NAVO-verplichtingen en ruimtelijke druk wordt bemoeilijkt.
- **Geen expliciet afwegingskader voor maatschappelijke waarde.** Kansen voor legitimiteit en draagvlak worden benut, maar vaak ad hoc en zonder duidelijke criteria; dit kan leiden tot spanningen tussen maatschappelijke baten en operationele inzetbaarheid.

Gezamenlijk maken deze knelpunten zichtbaar dat Defensie weliswaar fors investeert in vastgoed, maar dat strategische waardecreatie achterblijft zolang interne fundamenteën en externe afstemming niet beter zijn verbonden. Duurzame strategische waarde ontstaat pas wanneer:

1. **interne randvoorwaarden** (beleidskaders, portefeuilleregister, stuurinformatie en flexibiliteit) systematisch worden versterkt en
2. **externe afwegingen** (ruimtelijke keuzes en maatschappelijke waarde) consistent en transparant worden geïntegreerd in vastgoedbeslissingen.

Vanuit PREM wordt duidelijk dat deze knelpunten niet alleen technisch of organisatorisch zijn, maar voortkomen uit de politieke en maatschappelijke inbedding van defensievastgoed. Strategische waardecreatie kan daarom niet alleen via interne afstemming (zoals CREM benadrukt) worden bereikt, maar vraagt ook om een expliciet kader voor legitimiteit en publieke baten. Daarbij geldt dat vastgoed pas strategische waarde creëert wanneer het tegelijkertijd militaire gereedheid ondersteunt en maatschappelijk gelegitimeerd is. De recente begrotingskeuzes tijdens Prinsjesdag 2025 bevestigen dat defensievastgoed politiek en financieel als strategisch speerpunt wordt erkend. Dit creëert kansen om vastgoed structureel te koppelen aan strategische prioriteiten. Tegelijkertijd laten de bevindingen zien dat financiële middelen op zichzelf onvoldoende zijn: zonder versterking van portefeuillesturing, robuuste stuurinformatie en een expliciet afwegingskader voor maatschappelijke waarde blijft het risico bestaan dat de nieuwe investeringsruimte fragmentarisch wordt benut en de strategische meerwaarde beperkt blijft.

4.4 Bestuurlijke legitimiteit en uitvoerbaarheid

De tweede analytische invalshoek uit hoofdstuk 2 richt zich op de bestuurlijke randvoorwaarden van vastgoedsturing. Waar de eerste invalshoek de vraag stelde hoe vastgoed kan bijdragen aan militaire slagkracht en maatschappelijke waarde, staat hier centraal of strategische keuzes daadwerkelijk consistent, uitvoerbaar en legitiem zijn. Dit sluit aan bij de institutionele benadering van Scott (2001) en de *public value*-logica van Moore (1995), die beide benadrukken dat organisaties niet alleen interne doelen moeten realiseren, maar dit ook op een maatschappelijk en bestuurlijk legitieme manier doen. Voor Defensie is dit vraagstuk bijzonder relevant. Vastgoedsturing vindt plaats in een complex krachtenveld van formele mandaten, interdepartementale samenwerking met het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), parlementaire verantwoording en wisselende politieke en operationele prioriteiten. De effectiviteit van de vastgoedportefeuille wordt hierdoor in hoge mate bepaald door de bestuurlijke inrichting en de mate van koersvastheid in besluitvorming.

De analyse werkt dit uit langs vier thema's: institutionele inbedding (§4.4.1), besluitvorming en legitimatie (§4.4.2), beleidskaders en normering (§4.4.3) en koersvastheid en veranderopgave (§4.4.4). De paragraaf sluit af met een synthese (§4.4.5).

4.4.1 Institutionele inbedding

Beleid

De institutionele inbedding van vastgoedsturing binnen Defensie wordt gekenmerkt door een gelaagde taak- en rolverdeling tussen het Ministerie van Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), aangevuld met interne fragmentatie over meerdere directies en commando's. Defensie is formeel eigenaar van de vastgoedportefeuille, terwijl beheer en onderhoud sinds 2014 grotendeels zijn belegd bij het RVB, dat onder het Ministerie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) ressorteert. Deze interdepartementale constructie is vastgelegd in een convenant, waarin Defensie optreedt als opdrachtgever en het RVB als opdrachtnemer. De interne verdeling van verantwoordelijkheden binnen Defensie zelf wordt verder uitgewerkt in §4.5.1.

Praktijk

Respondenten geven aan dat deze rolverdeling in de uitvoering tot onduidelijkheid leidt. Het opdrachtgeverschap en de onderlinge taakafbakening tussen beleidsdirecties, uitvoerende diensten en het RVB blijken in de praktijk diffuus:

"Hoe die verhouding dan precies ligt tussen de portefeuillehouder en opdrachtgever, dat is voor RVB niet altijd even duidelijk. Daar zit echt een spanningsveld."

"Het is een aparte organisatie die van alles voor ons doet, maar die buiten onze eigen keten staat."

Duiding

De interdepartementale constructie creëert formeel een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden, maar bemoeilijkt in de praktijk eenduidige aansturing. Dit vergroot de coördinatielast, beperkt aanspreekbaarheid en vertraagt besluitvorming. Vanuit Scott (2001) en Moore (1995) zijn duidelijke verantwoordelijkheden en transparante besluitvorming noodzakelijke voorwaarden voor legitimiteit en uitvoerbaarheid. Diffuse mandaten vergroten het risico dat vastgoedbesluiten aan geloofwaardigheid en effectiviteit inboeten. Dit illustreert een bredere uitdaging van *collaborative governance*: samenwerking kan legitimiteit versterken, mits rolafbakening scherp is en vertrouwen duurzaam wordt belegd. Dit patroon sluit aan bij bevindingen van de Algemene Rekenkamer, die herhaaldelijk wijst op onduidelijke verantwoordelijkheden in de vastgoedketen en de gevolgen daarvan voor aanspreekbaarheid en sturing (Algemene Rekenkamer, 2019; 2021; 2023).

4.4.2 Besluitvorming en legitimatie

Beleid

De besluitvorming over vastgoed en andere grote investeringen verloopt via de Planningssystematiek & Investeringsbeheer (PS&IB), onderdeel van de bredere Defensie Lifecycle Planning (DLP). Deze systematiek vertaalt strategische keuzes naar concrete behoeftestellingen voor operationele, materiële, vastgoed- en IT-investeringen. Tot en met 2024 maakte vastgoed deel uit van het Defensie Projectenoverzicht (DPO), waarin alle investeringen boven €50 miljoen jaarlijks aan de Tweede Kamer werden gerapporteerd. Sinds 2025 is vastgoed ontvlochten uit het DPO: afzonderlijke projecten boven de drempelwaarde worden nog steeds opgenomen, maar de bredere portefeuilleontwikkeling wordt sindsdien gerapporteerd via de Stand van Defensie of verzamelbrieven.

Daarmee is de parlementaire informatievoorziening over vastgoed meer diffuus georganiseerd dan voor materieel en IT. De Algemene Rekenkamer signaleert dat versnipperde informatievoorziening en onduidelijke portfolioregie de voorspelbaarheid van besluitvorming beperken (Algemene Rekenkamer, 2021; 2023).

Praktijk

Formeel verloopt de besluitvorming via de PS&IB-structuur en wordt financiering langs deze lijn verantwoord. In de praktijk functioneert dit echter vooral als projectkader, niet als instrument voor portfoliosturing. Besluiten worden daardoor vaak gedreven door acute operationele of bestuurlijke overwegingen, waarbij de regie en monitoring op het vastgoedportfolio beperkt blijven. Dit leidt tot een gefragmenteerde besluitvormingspraktijk die parallel loopt aan het formele proces.

"Governance-technisch ontstaat daardoor een vreemde situatie: er is geen helder besluitvormingspad, terwijl er wel allerlei verwachtingen en acties ontstaan."

"Het probleem is dat we álles tegelijk proberen. We worden overstelpt met vragen en er vinden allerlei overleggen plaats die eigenlijk buiten de formele besluitvormingsstructuren vallen."

Ook de afstemming met randvoorwaardelijke ketens (IT, security) vindt vaak te laat plaats, waardoor afhankelijkheden pas zichtbaar worden in de uitvoering.

Duiding

PS&IB en DLP bieden formeel een solide raamwerk, met politieke verantwoording via DPO en Stand van Defensie. In de uitvoering biedt dit fundament echter beperkt houvast: centrale regie en portfoliosturing blijven zwak, beslissingen versnipperen en worden regelmatig herzien. Legitimiteit vergt naast formele structuren ook consistentie, transparantie en voorspelbaarheid in uitvoering (Scott, 2001; Moore, 1995). Wanneer die ontbreken, komt zowel uitvoerbaarheid als geloofwaardigheid onder druk. Dit correspondeert met het Rekenkamer-oordeel dat formele structuren onvoldoende doorwerken in consistente portfoliosturing (Algemene Rekenkamer, 2023).

4.4.3 Beleidskaders en normering

Beleid

Een robuust fundament voor vastgoedsturing vereist actuele en integrale beleidskaders die direct zijn gekoppeld aan operationele gereedheid. Momenteel ontbreekt een dergelijk kader. Het Strategisch Vastgoedplan (SVP, 2022) biedt richting, maar dekt de portefeuille slechts ten dele en mist doorwerking naar concrete uitvoeringskaders (bijv. normen voor functionaliteit, locatiestrategie, marktbenadering). Daardoor verschuiven discussies naar projectniveau, waar consistentie ontbreekt en besluitvorming vertraagt. De *Volwassenheidsscan Vastgoedketen* (KPMG, 2025) bevestigt dit beeld: het thema 'Vastgoedstrategie en -beleid' wordt beoordeeld op niveau 1–3 (ontwikkelfase) met het advies te komen tot één integrale strategie met uitvoerbare kaders en realistische prioritering, in lijn met het DLP.

Praktijk

Respondenten bevestigen dat de huidige kaders verouderd zijn en onvoldoende aansluiten bij de strategische eisen van deze tijd:

"We werken momenteel nog steeds met verouderde beleidskaders."

"Op dit moment loopt er een discussie over wat nu precies beleid is en wat als norm geldt. De vraag is ook: moeten normen eigenlijk niet door CDS worden vastgesteld, juist vanuit de uitvoeringspraktijk?"

Hoewel een nieuw beleidskader in ontwikkeling is, ontbreekt een gezaghebbende visie die richtinggevend en bindend is. Het visiedocument *Defensiebasis van de Toekomst* (Ministerie van Defensie, 2024) biedt wel perspectief, maar functioneert primair als richtinggevend document richting marktpartijen en niet als formeel kader voor interne sturing:

*"Er is nu een beleidskader in ontwikkeling en dat zou eigenlijk de kapstok moeten vormen voor het strategisch vastgoedbeleid. We hebben wel een visiedocument, *Defensiebasis van de Toekomst*, dat we ook inzetten bij aanbestedingen om richting te geven aan de markt. Maar een actueel, integraal strategisch vastgoedbeleid ontbreekt op dit moment nog."*

Duiding

Het ontbreken van actuele en formeel vastgestelde beleidskaders is niet alleen een strategisch tekort, maar ook een bestuurlijke kwetsbaarheid. Eerder constateerde de Rekenkamer dat ontbrekende of verouderde kaders de samenhang tussen operatie en vastgoed bemoeilijken en tot ad-hoc keuzes leiden (Algemene Rekenkamer, 2019; 2021). Zonder stabiele normen ontbreekt voorspelbaarheid, wat zowel uitvoerbaarheid als legitimiteit aantast. Vanuit Scott (2001) en Moore (1995) geldt dat regulatieve kaders essentieel zijn om consistentie en publieke verantwoording te borgen. In de huidige situatie verschuift sturing naar projectniveau, waar keuzes fragmentarisch en ad hoc worden gemaakt. Dit leidt tot rolverwarring, vertraging en een verzwakking van de bestuurlijke basis onder de vastgoedportefeuille.

4.4.4 Koerswijzigingen, instabiliteit en veranderopgave

Beleid

Koersvastheid is een essentiële randvoorwaarde voor vastgoedsturing. Een toekomstbestendige vastgoedportefeuille vraagt stabiele prioriteiten over de gehele linie van planvorming, programmering en uitvoering. Beleidsmatig geldt dat alleen zwaarwegende operationele of politieke redenen een koerswijziging rechtvaardigen. De veranderende internationale veiligheidscontext heeft de afgelopen jaren echter geleid tot opeenvolgende herprioriteringen, met directe gevolgen voor de vastgoedstrategie en de programmering binnen het NPRD.

Praktijk

In de uitvoering wordt koersinstabiliteit breed ervaren als structureel knelpunt:

"Vastgoed is bij uitstek een domein dat gebaat is bij stabiliteit: duidelijke keuzes maken, die uitwerken en naar de markt brengen. Maar wat wij nu doen, is keuzes maken, ze vervolgens herzien, daarna opnieuw ter discussie stellen en dan weer aanvullende behoeften formuleren, zelfs als er al iets op papier stond."

Respondenten signaleren dat dit geen incidenteel verschijnsel is, maar versterkt wordt door opeenvolgende beleidslijnen en wisselende accenten:

"Eerst hadden we TVD (Transformatie Vastgoed Defensie), daarna verschoof de aandacht naar hoofdtak één en inmiddels projecteren we alweer nieuwe prioriteiten binnen het bestaande stelsel."

Ook externe partners ervaren negatieve effecten van koerswijzigingen, vooral wanneer opdrachten vlak voor aanbesteding of uitvoering veranderen:

"Eén van de grootste uitdagingen blijft de wispelturigheid van Defensie. Wat wij nodig hebben, is een stabiele opdracht. Als je iets in de markt wilt zetten, moet die opdracht niet alleen stabiel zijn, maar ook duidelijk omschreven. De scope moet helder zijn. En dat ontbreekt helaas nog weleens."

Naast koersinstabiliteit wordt door meerdere respondenten gewezen op de bredere veranderopgave:

"Het is echt een zorg: het changemanagement, de omslag die we als organisatie moeten maken."

Duiding

Koerswijzigingen en instabiliteit ondermijnen de legitimiteit en uitvoerbaarheid van vastgoedsturing: zij veroorzaken vertraging, vergroten de coördinatielast en tasten vertrouwen bij interne en externe partners aan. Vanuit Scott (2001) en Moore (1995) geldt dat stabiele prioriteiten en voorspelbare kaders essentieel zijn om consistent te kunnen verantwoorden. Dit vraagt niet alleen om formele beleidskaders, maar ook om cultuurverandering. Besluitvastheid, lerend vermogen en expliciet changemanagement zijn nodig om van reactieve koerswijzigingen naar toekomstbestendige vastgoedsturing te komen. De Rekenkamer benadrukt dat koersvastheid en doorwerking van keuzes in de portefeuille randvoorwaardelijk zijn voor doelmatige realisatie (Algemene Rekenkamer, 2023).

4.4.5 Synthese: belangrijkste knelpunten en aandachtspunten

De analyse laat zien dat formele structuren en procedures op zichzelf onvoldoende zijn om strategische keuzes consistent en uitvoerbaar te maken. De effectiviteit van vastgoedsturing binnen Defensie wordt in hoge mate bepaald door helderheid in rollen, stabiliteit in prioritering en voorspelbaarheid in besluitvorming. Vijf structurele knelpunten vallen op, waarbij externe audits dezelfde patronen zichtbaar maken (Algemene Rekenkamer, 2021; 2023):

- **Onduidelijk opdrachtgeverschap.** De formele verdeling van verantwoordelijkheden tussen Defensie en het RVB is vastgelegd, maar wordt in de praktijk niet altijd gevolgd of gehandhaafd. Dit veroorzaakt spanning tussen formeel opdrachtgeverschap en feitelijke sturing, wat transparantie en aanspreekbaarheid belemmert.
- **Interdepartementale fragmentatie.** De positionering van het RVB buiten de Defensieorganisatie vergroot de coördinatielast en vertraagt besluitvorming, waardoor eenduidige sturing en resultaatgerichtheid onder druk staan.
- **Parallele en ad-hocbesluitvorming.** Hoewel het PS&IB-proces formeel een solide raamwerk biedt, fungeert het in de praktijk vooral als projectkader. Centrale regie en portfoliosturing blijven beperkt, waardoor besluiten versnipperd tot stand komen, ad hoc worden herzien en afhankelijkheden met andere ketens (zoals IT of security) te laat worden meegenomen.

- **Verouderde beleids- en uitvoeringskaders.** Het ontbreken van een actueel, integraal vastgoedbeleid en duidelijke uitvoeringsnormen belemmert voorspelbaarheid en consistentie. Hierdoor verschuift besluitvorming naar projectniveau en worden keuzes gemaakt op basis van verouderde uitgangspunten.
- **Koersonstabiliteit en veranderopgave.** Frequentie koerswijzigingen en verschuivende prioriteiten belemmeren consistent portfoliobeheer en leiden tot vertraging, capaciteitsverlies en afnemend vertrouwen bij partners. De afwezigheid van structureel changemanagement maakt dat besluitvorming reactief blijft en de organisatie moeite heeft om van ervaringen te leren en koersvast te handelen.

Bestuurlijke legitimiteit en uitvoerbaarheid zijn niet uitsluitend afhankelijk van formele kaders, maar vereisen stabiele governance-condities. Alleen wanneer helder opdrachtgeverschap, voorspelbare besluitvorming en een cultuur van consistentie en verantwoordelijkheid worden geborgd, kan vastgoed structureel functioneren als strategisch middel binnen Defensie. Daarmee vormt §4.4 de brug naar de volgende invalshoek: de governance en sturingscapaciteit in de praktijk (§4.5), waar de nadruk ligt op het *hoe* van uitvoering en ketenregie.

4.5 Governance en sturingscapaciteit

De derde analytische invalshoek richt zich op governance en sturingscapaciteit: hoe besluitvorming, samenwerking en uitvoeringskracht in de vastgoedketen zijn georganiseerd. Waar §4.4 de legitimiteit en bestuurlijke uitvoerbaarheid adreseerde, ligt hier de focus op de feitelijke sturingscapaciteit: hoe rollen, mandaten en processen in de keten functioneren en in welke mate zij bijdragen aan tijdige, integrale en consistente realisatie. De analyse wordt uitgewerkt langs vier thema's: institutionele governance en rolverdeling (§4.5.1), mandaten en sturingsmodel (§4.5.2) ketenregie en samenwerking (§4.5.3) en uitvoeringskracht en versnelling (§4.5.4). De paragraaf sluit af met een synthese van de belangrijkste knelpunten (§4.5.5).

4.5.1 Governance en rolverdeling

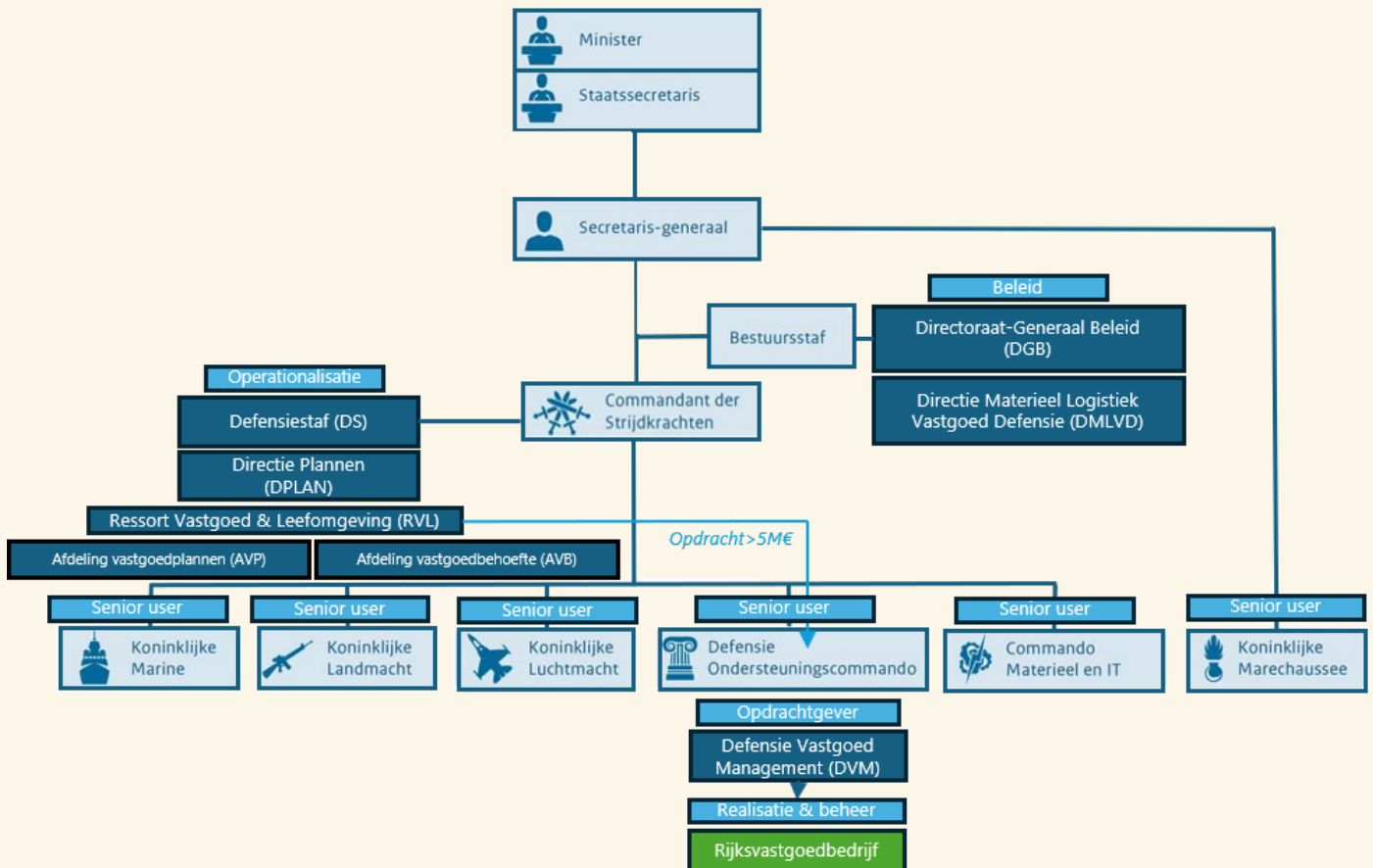
Beleid

De governance van vastgoedsturing bij Defensie is vormgegeven via een interdepartementaal convenant met het Rijksvastgoedbedrijf en interne rolverdelingen tussen beleidsdirecties en uitvoerende diensten. Figuur 4.3 geeft deze formele verdeling schematisch weer, waarin beleidsvorming, behoeftestelling en uitvoering organisatorisch zijn gescheiden, maar functioneel nauw samenhangen binnen één vastgoedketen.

- **Beleid:** De Directie Materieel Leefomgeving Vastgoed en Duurzaamheid (DMLVD), onderdeel van het Directoraat-Generaal Beleid (DGB), stelt de beleidsmatige kaders vast.
- **Operatie:** De Commandant der Strijdkrachten (CDS) bepaalt de operationele behoeften. Deze worden door het Ressort Vastgoed & Leefomgeving (RVL; voorheen: Directie Vastgoed, DVG) vertaald naar capaciteitsvragen en strategische vastgoedbehoeften.
- **Ondersteuning/uitvoering:** De Directie Vastgoedmanagement (DVM), onderdeel van het Defensie Ondersteuningscommando (DOSCO), treedt op als opdrachtgever aan het Rijksvastgoedbedrijf

(RVB) en voert regie op de uitvoering van vastgoedprojecten en -beheer binnen de gestelde beleids- en budgettaire kaders.

De vastgoedketen wordt daarmee meerlijinig aangestuurd: beleid (DGB/DMLVD), operatie (CDS/RVL) en uitvoering (DOSCO/DVM) vallen onder verschillende hiërarchieën binnen Defensie, terwijl het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) als interdepartementale opdrachtnemer buiten de lijnorganisatie is gepositioneerd.



Figuur 4.3 – Organogram vastgoedsturing Defensie

Bron: eigen bewerking op basis van interne rolbeschrijvingen en convenanten.

Toelichting: driedeling beleid–operatie–uitvoering; RVB als interdepartementale opdrachtnemer buiten de lijnorganisatie.

Praktijk

In de praktijk blijkt deze formele rolverdeling complexer. De in *Aanwijzing DGB/DMVD-007* opgenomen RASC-tabel laat zien dat verantwoordelijkheden binnen de vastgoedketen geregeld gedeeld of hybride zijn (bijv. A/R-combinaties of gesplitste R-rollen), wat in de uitvoering leidt tot overlap en rolonduidelijkheid. De gelaagde interne governance (beleidsdirecties, commandanten, ondersteunende diensten), in combinatie met externe governance (RVB en andere partners), vergroot afhankelijkheden en vertraagt besluitvorming. Als gevolg lopen prioritering, budgettering en verantwoording via verschillende fora en cycli (PS&IB/DLP versus RVB-processen), wat integrale portefeuillesturing

bemoeilijkt. Respondenten bevestigen dat formele afspraken in de praktijk vaak worden overschaduwd door onduidelijke mandaten, uiteenlopende werkculturen en verschillen in tempo. Dit leidt tot vertragingen en ad- hoc escalaties:

"Er is veel onduidelijkheid over wie wat doet, wanneer iemand betrokken moet zijn en waar de scheidslijnen liggen. Daardoor werken we feitelijk met een permanent escalatiemodel."

Duiding

Hoewel de formele rolverdeling in theorie helderheid biedt, laat de praktijk zien dat de governance en rolverdeling in de vastgoedketen structureel tekortschiet. De meerlijnige aansturing vergroot de kans op *fragmented authority*: besluiten, prioriteiten en middelen worden langs gescheiden sporen gezet, waardoor samenhang, aanspreekbaarheid en consistente portefeuillesturing onder druk staan. Volgens governance-theorie (Ansell & Gash, 2008) remt dit interorganisationale samenwerking doordat gedeelde doelen, eenduidige verantwoordelijkheden en voorspelbare escalatiepaden ontbreken. Dit risico is ook in verantwoordingsonderzoeken benoemd: onduidelijke rolafbakening en parallelle verantwoordelijkheden werken vertraging en escalatie in de hand (Algemene Rekenkamer, 2021; 2023). Vanuit CREM (Nourse & Roulac, 1993; Lindholm & Leväinen, 2006) betekent dit dat portefeuillesturing niet consistent kan worden geborgd. Osgood (2004) onderstreept dat rolafbakening niet alleen formeel moet zijn, maar ook consequent moet worden gehandhaafd; zonder die handhaving blijven dubbele *accountabilities* en grijze gebieden bestaan, met structurele vertraging als gevolg. De noodzaak tot expliciete keuzes in centralisatie/decentralisatie sluit aan bij ARK-aanbevelingen om regie, mandaten en portfoliokaders te verduidelijken (Algemene Rekenkamer, 2023).

4.5.2 Mandaten en sturingsmodel

Beleid

De formele regie over de vastgoedportefeuille ligt bij het Ressort Vastgoed & Leefomgeving (RVL). RVL bewaakt de integraliteit van de portefeuille, vertaalt strategische keuzes naar portefeuillesturing en fungeert als coördinerend aanspreekpunt richting defensieonderdelen en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Binnen de lijnorganisatie geldt:

- **RVL** vervult de regierol en bewaakt de koppeling tussen strategie en uitvoering;
- **DVM/DOSCO** is belast met uitvoering van projecten en beheer;
- **RVB** is opdrachtnemer voor beheer, onderhoud en realisatie;
- **Defensieonderdelen** leveren input voor behoeftestelling

Het model beoogt balans tussen centrale borging van strategie en decentrale uitvoering, met eenduidige aanspreekpunten per schakel.

Praktijk

In de uitvoering functioneert het sturingsmodel hybride: mandaten overlappen, uitzonderingsroutes ontstaan en de verdeling tussen centrale regie en decentrale beslissingsruimte is niet expliciet gekozen. Dit vergroot de afhankelijkheid van ad-hoc afstemming.

"We sturen mensen op pad alsof ze mandaat hebben, en dat hebben ze ook deels, maar binnen die ruimte blijven veel dingen onduidelijk. Dat betekent dat je voortdurend moet zoeken naar grijze gebieden, uitzonderingen en interpretatieruimte. Dat is géén makkelijke of efficiënte manier van werken."

"Of je decentraliseert en schuift het mandaat dichterbij de gebruiker, óf je centraliseert en maakt er één vastgoedprogramma van. Nu doen we allebei, waardoor er voortdurend uitzonderingen ontstaan."

De keuze om besluitvorming via het reguliere planningsproces te laten lopen borgt zorgvuldigheid, maar beperkt de wendbaarheid:

"Dat werkt voor zorgvuldigheid, maar is minder geschikt voor snelheid en groei."

Ook in de samenwerking met het RVB leidt het ontbreken van één duidelijke regisseur binnen Defensie tot frictie. Meerdere geïnterviewden pleiten voor het verleggen van operationele mandaten naar lagere niveaus, mits strategische keuzes centraal bewaakt blijven:

"Als je 30 miljard wilt wegzetten, moet je mandaten op een lager niveau geven, maar strategische keuzes centraal houden en lef tonen."

Duiding

Het hybride sturingsmodel bemoeilijkt voorspelbaarheid en aanspreekbaarheid. Vanuit CREM vergt portefeuillesturing een helder onderscheid tussen strategische regie (prioriteiten, typologie, portefeuillekaders) en operationele mandaten (realisatie binnen kaders). Zonder expliciete keuze neemt de kans toe op *fragmented authority* en parallelle uitzonderingspaden, met gevolgen voor doorlooptijden en consistentie (Ansell & Gash, 2008). Osgood (2004) benadrukt dat effectieve governance vraagt om duidelijke rolafbakening en een consistent sturingskader. Zolang de balans tussen centralisatie en decentralisatie impliciet blijft, groeit de kans op afwijkroutes die voorspelbaarheid en uitvoeringskracht in de vastgoedketen aantasten.

4.5.3 Ketenregie en samenwerking

Beleid

Ketenregie beoogt samenhang tussen beleid, operatie en uitvoering over de volle lengte van de vastgoedketen. Formele overlegstructuren bestaan (PS&IB/DLP) met periodieke afstemming over prioriteiten, resources en afhankelijkheden (o.a. IT, security en facility). Doel is om behoeftestelling, prioritering en uitvoering via één voorspelbaar proces te laten verlopen, met tijdige betrokkenheid van interne partijen en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) als interdepartementale opdrachtnemer.

Praktijk

Respondenten schetsen dat ketenafstemming vaak laat plaatsvindt en parallelle trajecten ontstaan (bijv. via materieelprojecten met vastgoedcomponenten). Behoeftestelling kent meerdere ingangen (gebruikers, materieelprogramma's, top-down beleid), waardoor volgordelijkheid en integraliteit onder druk staan en afhankelijkheden (IT, security, facility) laat zichtbaar worden.

"Het is een diepgaand proces om hier echt goed naar te kijken. Maar wat je dan ziet, is dat het dysfunctionele van de keten zichtbaar wordt. We spreken simpelweg niet dezelfde taal. En in mijn beleving begint het met het besef, bijvoorbeeld binnen het PS&IB-proces, dat we als keten anders moeten gaan samenwerken."

Ook de samenwerking met het RVB kent fricties. Late betrokkenheid leidt tot dubbel werk en frustratie over verschuivende prioriteiten:

"Het RVB hoort dit soort besluiten vaak pas als laatst, terwijl zij het meeste werk moeten verzetten. Dan zeggen we ineens: 'Bedankt voor al jullie werk, maar nu heeft een ander project prioriteit.'"

Duiding

Effectieve ketenregie vraagt om één voorspelbaar aanleverpad voor behoeftestelling, gezamenlijke portefeuilleprioritering en vroege ketenbetrokkenheid. De Rekenkamer koppelt late ketenbetrokkenheid en meervoudige ingangen aan doublures, herontwerp en vertraging in projecten (Algemene Rekenkamer, 2021). Governance-literatuur (Ansell & Gash, 2008) benadrukt dat interorganisatiele prestatie staat of valt met gedeelde doelen, voorspelbare processen en tijdige betrokkenheid van kernpartners. Vanuit CREM geldt dat strategie en uitvoering pas waarde creëren als samenhang en volgordelijkheid zijn geborgd (Nourse & Roulac, 1993; Lindholm & Leväinen, 2006). Osgood (2004) wijst daarbij op het belang van standaardisatie en consequente handhaving om frictie te reduceren. Concreet impliceert dit voor Defensie: (i) één loket voor behoeftestelling met uniforme definities, (ii) gezamenlijke portfolio-prioritering met RVB en randvoorwaardelijke ketens en (iii) vroegtijdige ketenbetrokkenheid als norm (inclusief IT/security/facility) zodat afhankelijkheden vooraf worden geadresseerd. Een stevig ketenregiemodel vormt daarmee een randvoorwaarde voor versnelling en uitvoeringskracht.

4.5.4 Uitvoeringskracht en versnelling

Beleid

Om de vastgoedopgave te versnellen zijn de afgelopen jaren meerdere programma's gestart, waaronder *Concenteren*, *Vernieuwen en Verduurzamen* (CVV) en later *Transformatie Vastgoed Defensie* (TVD). Deze programma's waren gericht op het compacter, moderner en duurzamer maken van de portefeuille. Inmiddels is de opgave fors gegroeid door capaciteitsuitbreiding, NAVO-verplichtingen en aangescherpte duurzaamheidsnormen. Sinds 2024 wordt gewerkt aan de oprichting van de Commandopost Vastgoed (CPV), een organisatieonderdeel dat beoogt de regie, prioritering en uitvoeringssnelheid binnen de vastgoedketen te versterken. Binnen de beleidsontwikkeling wordt gedacht aan een rol waarin de CPV fungeert als centrale schakel tussen beleid, uitvoering en markt, met taken gericht op ketenversnelling, probleemoplossing en betere benutting van marktcapaciteit. De exacte inrichting en mandatering van de CPV zijn nog onderwerp van bestuurlijke besluitvorming, maar de oprichting markeert een duidelijke stap richting structurele versnelling en professionalisering van de vastgoedketen.

Praktijk

De vastgoedrealisatie blijft achter bij de capaciteitsgroei. Capaciteitsdruk manifesteert zich in de gehele keten (Defensie en RVB) en uit zich in overvraagde portefeuilleplannen en schaarse plan- en uitvoeringscapaciteit.

"De groei gaat harder dan de vastgoedrealisatie. Alle efforts die we tot nu toe hebben gedaan, leiden niet tot verbetering op korte termijn. Dat gaat over vijf jaar pas wat opleveren."

Capaciteitsproblemen spelen zowel bij Defensie als bij het RVB:

"De vastgoedketen, inclusief het Rijksvastgoedbedrijf, is momenteel niet in staat om voldoende te realiseren. De druk is sterk toegenomen en dat vraagt om een fundamenteel andere manier van werken."

Portefeuillemanagement wordt hierdoor overvraagd: er zijn meer projecten dan planbudget en uitvoeringscapaciteit. Respondenten benadrukken de noodzaak van standaardisatie en opgegeverichte marktbenaderingen:

"We hebben de komende vijftien jaar voor ruim 18 miljard aan vastgoedprojecten gepland. Als we dit blijven doen zoals we altijd deden, gaat het niet lukken. We kijken nu naar grote, meerjarige werkpakketten gekoppeld aan marktcapaciteit, in plaats van versnipperd per project."

Ook pleiten zij voor modulaire ontwerpen om schaalvoordelen te benutten:

"Als we één modulair ontwerp hebben dat overal toepasbaar is, kunnen we veel sneller leveren. Dan ben je niet telkens opnieuw het wiel aan het uitvinden."

Tegelijkertijd wordt het gebrek aan duidelijke regie genoemd als oorzaak van de beperkte uitvoeringskracht:

"Strategische vastgoedsturing is essentieel om uitvoeringskracht te realiseren. Zonder duidelijke sturing kun je simpelweg geen uitvoering organiseren."

Duiding

De beperkte uitvoeringskracht hangt samen met een fragmentarische informatiebasis en het ontbreken van systematische portefeuilleanalyse (doorlooptijden, voortgang, kosten en risico's). Zonder uniforme data en prestatie monitoring blijft prioritering lastig en sturing reactief. In CREM-termen verbetert uitvoering aantoonbaar wanneer strategie, portefeuillekaders en realisatiecycli datagedreven aan elkaar zijn gekoppeld. Governance-onderzoek laat zien dat uitvoering versnelt wanneer beleid en uitvoering zijn verbonden via transparante data, duidelijke mandaten en doorzettingsmacht (Ansell & Gash, 2008; Osgood, 2004). In de huidige situatie ontbreekt regie op al deze punten: RVL beschikt beperkt over analysecapaciteit voor integrale portefeuillesturing, terwijl DVM en het RVB vooral op projectniveau opereren. Vanuit CREM-perspectief (Nourse & Roulac, 1993; Lindholm & Leväinen, 2006) geldt dat vastgoed pas waarde creëert wanneer strategie, portefeuillesturing en uitvoering cyclisch zijn verbonden.

Versnelling vergt meer dan extra capaciteit: het vraagt om structurele versterking van de governance en professionalisering van de informatiehuishouding, met één uniforme datagrondslag, gestandaardiseerde ontwerpen en een centrale coördinatiefunctie met doorzettingsmacht over de

keten. Externe factoren zoals beperkte marktcapaciteit, stikstofbeperkingen en ruimtelijke procedures vergroten de druk, maar maken vooral de kwetsbaarheden van de huidige inrichting zichtbaar.

4.5.5 Synthese en belangrijkste knelpunten

De analyse van governance en sturingscapaciteit laat zien dat formele afspraken en structuren op zichzelf onvoldoende houvast bieden om de vastgoedopgave tijdig, integraal en consistent te realiseren. Achter zichtbare vertragingen schuilen structurele oorzaken die zowel bestuurlijk als organisatorisch van aard zijn. Vijf knelpunten vallen op:

- **Fragmentatie in rolverdeling en aansturing.** Meerlijnige governance en overlappende verantwoordelijkheden tussen DMLVD, RVL, DVM, defensieonderdelen en het RVB leiden tot afhankelijkheden, coördinatielast en gebrekkige aanspreekbaarheid.
- **Onduidelijke mandaten en hybride sturingsmodel.** De balans tussen centrale regie en decentrale uitvoering is niet expliciet gekozen; mandaten overlappen en uitzonderingsroutes zijn de norm. Dit ondermijnt voorspelbaarheid en uitvoeringskracht.
- **Parallele behoeftestelling en late ketenbetrokkenheid.** Behoeften worden via meerdere ingangen ingediend; afstemming met RVB, IT en security volgt vaak laat. Dit veroorzaakt herontwerp, doublures en vertraging.
- **Structurele tekortkomingen in informatievoorziening en portfoliosturing.** De keten beschikt niet over geïntegreerde data, prestatie-monitoring of systematische portefeuilleanalyse. Daardoor ontbreekt een objectieve basis voor prioritering en is sturen op feitelijke prestaties beperkt.
- **Capaciteitsdruk en spanning tussen zorgvuldigheid en snelheid.** De omvang van de opgave overstijgt de beschikbare planningsbudgetten en uitvoeringscapaciteit. Processen zijn primair ingericht op zorgvuldigheid en risicobeheersing, waardoor versnelling incidenteel blijft en afhankelijk is van bestuurlijke uitzonderingen.

Vanuit governance-theorie (Ansell & Gash, 2008; Osgood, 2004) volgt dat interorganisationale prestaties afhangen van heldere mandaten, voorspelbare besluitvorming en gedeelde doelen. Vanuit CREM (Nourse & Roulac, 1993; Lindholm & Leväinen, 2006) geldt dat vastgoed pas strategische waarde genereert wanneer strategische keuzes, portefeuillesturing en uitvoering cyclisch zijn verbonden.

In de huidige praktijk worden formele kaders overschaduwd door overlappende mandaten, versnipperde besluitvorming en een beperkte datagedreven basis voor sturing. De keten blijft daardoor reactief en kwetsbaar voor externe druk, met beperkte leer- en aanpassingscapaciteit. Het ontbreekt aan een lerend en voorspelbaar sturingsmechanisme dat de portefeuille als geheel verbindt met strategische prioriteiten.

4.6 Synthese: institutionele patronen en uitvoeringskracht

De empirische analyse laat zien dat strategische intenties, operationele gereedheid en vastgoedgovernance bij Defensie sterk met elkaar verweven zijn, maar dat formele kaders en feitelijke uitvoering niet altijd synchroon verlopen. De centrale spanning ligt tussen ambitie en uitvoerbaarheid: strategische wendbaarheid en versnelling worden belemmerd door meerlijnige aansturing, beperkte mandatering en gefragmenteerde besluitvorming.

Vanuit een CREM-perspectief betekent dit dat de verbinding tussen strategische waardecreatie en portefeuillesturing nog onvoldoende is geïnstitutionaliseerd. Vanuit bestuurskundig oogpunt bevestigt dit het beeld van een systeem waarin *collaborative governance* structureel onder druk staat door onduidelijke verantwoordelijkheden en beperkte doorzettingsmacht.

Deze patronen zijn niet uniek voor Defensie: vergelijkbare spanningen tussen centralisatie en decentrale autonomie en tussen zorgvuldigheid en snelheid, komen ook naar voren in andere publieke organisaties. In hoofdstuk 5 wordt daarom onderzocht hoe verwante organisaties, nationaal en internationaal, deze spanningen hebben geadresseerd en welke lessen daaruit relevant zijn voor de Nederlandse defensiecontext.

Hoofdstuk 5.

Vergelijkende

analyse

Internationale en nationale lessen



5.1 Inleiding op de vergelijkingsanalyse

Dit hoofdstuk onderzoekt hoe buitenlandse defensieorganisaties en nationale publieke organisaties hun vastgoedportefeuille strategisch aansturen en welke overdraagbare lessen daaruit volgen voor Defensie. De analyse bouwt voort op het theoretisch kader uit hoofdstuk 2 (operationele gereedheid als toetsend fundament; organisatiedoelstellingen als aanvullende beoordelingsas) en vergelijkt governance-arrangementen, beleidsprincipes en sturingsmechanismen.

De opbouw is als volgt: §5.2 bespreekt zeven NAVO-landen met uiteenlopende schaal, governance-modellen en beleidskaders; §5.3 behandelt twee Nederlandse referenties (Rijkswaterstaat, Nationale Politie) en §5.4 sluit af met een synthese waarin de belangrijkste inzichten en implicaties voor Defensie worden samengebracht.

5.2 Internationale aanpak van vastgoedsturing bij defensie

Internationale defensieorganisaties worden geconfronteerd met vergelijkbare vastgoeduitdagingen als Nederland, zoals verouderde infrastructuur, capaciteitsdruk en de noodzaak tot versnelling. In dit kader zijn zeven NAVO-landen geselecteerd (zie par. 3.4) die uiteenlopende sturingsmodellen en beleidskaders hanteren. Deze vergelijking biedt richtinggevende lessen voor de Nederlandse defensiecontext. Tabel 5.1 plaatst de landen naast elkaar langs de vier pijlers van het strategisch sturingskader. In grote lijnen laten centraler ingerichte modellen (o.a. Zweden, Noorwegen, Duitsland) duidelijkere rolafbakening en transparantie zien, meer gedecentraliseerde modellen kennen vaker fragmentatie. De vergelijking biedt richtinggevende lessen, de effecten blijven contextafhankelijk (schaal, rechtspositie, marktdynamiek).

Tabel 5.1 – Internationale vergelijking vastgoedsturing defensieorganisaties

Land	Operationele gereedheid	Strategische waardecreatie	Bestuurlijke legitimiteit & uitvoerbaarheid	Governance & sturingscapaciteit
Zweden	Intern huurmodel koppelt vastgoed direct aan inzetbaarheid en kostenbewustzijn (Fortifikationsverket, 2024)	Investerings in uitbreiding en verduurzaming; integratie van erfgoed en moderne capaciteiten (Fortifikationsverket, 2022)	Transparante kostenstructuur en interne huur bevorderen draagvlak (Fortifikationsverket, 2024)	Fortifikationsverket als centraal agentschap met scheiding eigenaar-gebruiker (Fortifikationsverket, 2024)*
Noorwegen	LCC en capaciteitsgerichte investeringsbesluiten; directe koppeling met lange termijn defensieplannen (Forsvarsbygg, 2023; NTNU, 2020)*	Duurzaamheidsdoel en geïntegreerd in projectkaders (Forsvarsbygg, 2023)	Parlementaire goedkeuring en meerjarige verankering via <i>Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036</i> (Forsvarsdepartement et, 2024)	Centraal vastgoedbeheer via Forsvarsbygg; strategische raamcontracten (Forsvarsbygg, 2023)

Land	Operationele gereedheid	Strategische waardecreatie	Bestuurlijke legitimiteit & uitvoerbaarheid	Governance & sturingscapaciteit
Duitsland	Versnelling via modulair bouwen en digitalisering (BMVg & BlmA, 2024)	BIM-masterplan en standaardisatie binnen <i>Aktionsplan Infrastruktur Zeitenwende</i> (BMVg & BlmA, 2024)	Politieke verantwoording en structurele rapportage binnen <i>Zeitenwende</i> -programma (BMVg, 2024)	BlmA als centraal agentschap en uitvoerder van bouwprojecten (BMVg & BlmA, 2024)
Verenigd Koninkrijk	Defence Estate Optimisation Programme (DEOP) koppelt vastgoedprojecten aan militaire gereedheid (NAO, 2024)	NPV-analyse en herinvestering opbrengsten in modernisering (RPS Group, 2024)*	NAO-audits en jaarlijkse publieke voortgangsrapportage (NAO, 2024)	Defence Infrastructure Organisation met centrale regie (MOD, 2023)
Denemarken	Infrastructuurontwikkeling in Arctisch gebied afgestemd op operationele behoeften (OSW, 2024)	CO ₂ -reductie en CSRD-conformiteit in nieuwe projecten (Forsvarsministeriet, 2024a)	Politieke besluitvorming via Defensieakkoord 2024–2033 (Folketinget, 2023)	Centraal vastgoedplan bij ministerie van Defensie (Forsvarsministeriet, 2024b)
Verenigde Staten	USE IT Act koppelt vastgoed aan prestatiegegevens en verplicht gebruiksdata voor besluitvorming (GAO, 2025; GSA, 2025)	DoD-richtlijnen (DoDD 4165.06; DoDI 4165.14) borgen duurzaam en efficiënt vastgoedbeheer (DoD, 2022; 2023)	GAO-rapportages waarborgen controle door Congress en verbeterd toezicht op vastgoeddata (GAO, 2025)	DBB adviseert Real Property Innovation Board voor standaardisatie en datagovernance (DBB, 2016)
Finland	Senaatti-model ondersteunt inzetbaarheid via Defence Properties Finland als vastgoedpartner van Defensie (Senaatti/DPF, 2024)	Energie- en renovatie integraal onderdeel van portefeuille (Senaatti, 2023; 2022)	Jaarlijkse regeringsrapportage aan het parlement over beheer rijksvastgoed en Senaatti-groep (Valtioneuvosto, 2023)*	Defence Properties Finland als onderdeel van Senaatti-groep met centrale regie op defensievastgoed (Senaatti/DPF, 2024)

*) Nader toegelicht in paragraaf 5.2.1

5.2.1 Verdieping per pijler: internationale best practices

De internationale voorbeelden hieronder illustreren hoe vergelijkbare defensieorganisaties hun vastgoedsturing hebben ingericht. De beschrijvingen tonen kenmerkende werkwijzen (*constateringen*), gevolgd door reflecties op wat deze praktijken relevant maakt voor Defensie Nederland (*leerpunt*).

Operationele gereedheid – Noorwegen

Noorwegen biedt een voorbeeld van hoe vastgoedsturing direct kan worden verbonden met militaire capaciteiten. Forsvarsbygg hanteert lifecycle cost-analyses (LCC) als standaard en toetst elk groot project aan de bijdrage aan militaire gereedheid, bijvoorbeeld bij F-35-infrastructuur of cyberfaciliteiten (Forsvarsbygg, 2023; NTNU, 2020).

Leerpunt voor Defensie Nederland: structurele koppeling van vastgoedbesluiten aan capaciteitsopbouw dwingt tot strategische keuzes op basis van inzetbaarheid, in plaats van enkel technische staat of budget.

Strategische waardecreatie – Verenigd Koninkrijk

Het Defence Estate Optimisation Programme (DEOP) vormt een strak portfoliokader dat vastgoed met lage strategische waarde afstoot en de opbrengsten herinvesteert in moderne, energiezuinige faciliteiten. Beslissingen zijn gebaseerd op netto contante waarde (NPV)-analyses, waardoor kostenbeheersing en vernieuwing hand in hand gaan (NAO, 2024; RPS Group, 2024).

Leerpunt voor Defensie Nederland: geïntegreerde afstoot- en investeringsstrategieën, ondersteund door objectieve financiële toetsing, versterken de strategische waardecreatie van vastgoed.

Bestuurlijke legitimiteit & uitvoerbaarheid – Finland

In Finland worden grote vastgoedprojecten via het Senaatti-projectsturingsmodel gefaseerd getoetst op haalbaarheid en effect. Elke fase vereist goedkeuring door zowel Senaatti Group als de overheid, met publieke rapportages in regeringsdocumenten (Valtioneuvosto, 2023).

Leerpunt voor Defensie Nederland: vaste beslismijlpalen en publieke verantwoording vergroten het politieke draagvlak en borgen de uitvoerbaarheid van grote projecten.

Governance & sturingscapaciteit – Zweden

Het Zweedse Fortifikationsverket werkt met een intern huurmodel waarbij Defensie marktconforme huur betaalt. De scheiding tussen eigenaar (Fortifikationsverket) en gebruiker (Defensie) maakt kosten, benutting en prioritering transparant (Fortifikationsverket, 2025).

Leerpunt voor Defensie Nederland: een formele scheiding tussen eigenaar en gebruiker kan bijdragen aan transparantere verantwoordelijkheid, beter inzicht in kosten en een eenduidiger aanspreekpunt voor vastgoedsturing.

5.2.2 Synthese: belangrijkste lessen en aandachtspunten

De internationale vergelijking laat zien dat schaal, eigendomsstructuur en bestuurlijke inbedding bepalend zijn voor de effectiviteit van vastgoedsturing. Voor Defensie Nederland zijn vooral de volgende lessen relevant:

- **Operationele gereedheid. Koppel** vastgoedbesluiten structureel aan capaciteitsopbouw en meetbare inzetbaarheidsdoelen (Noorwegen, Verenigd Koninkrijk).
- **Strategische waardecreatie.** Stuur de portefeuille via een doorlopend afstoot- en investeringskader met objectieve financiële toetsing (Verenigd Koninkrijk).
- **Bestuurlijke legitimiteit & uitvoerbaarheid.** Borg legitimiteit met vaste beslismijlpalen en publieke verantwoording (Finland).
- **Governance & sturingscapaciteit.** Scheid eigenaar-/gebruikerrollen en werk met transparante huur/kostensystemen voor aanspreekbaarheid (Zweden).

5.3 Nationale vergelijking (RWS en Nationale Politie)

Deze paragraaf vergelijkt Defensie met Rijkswaterstaat en de Nationale Politie om overdraagbare lessen te destilleren over vastgoedgovernance en portfoliosturing. De uitwerking volgt per organisatie dezelfde vier pijlers (operationele gereedheid, strategische waardecreatie, legitimiteit & uitvoerbaarheid, governance & sturingscapaciteit) en sluit af met een beknopte synthese van kernlessen.

5.3.1. Rijkswaterstaat in perspectief van het strategisch sturingskader

Operationele gereedheid

Rijkswaterstaat (RWS) waarborgt een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland. Assetmanagement is direct gekoppeld aan het primaire proces van beheer en onderhoud van infrastructuur en waterwerken. De recente reorganisatie, vastgelegd in het *Samenhangend Toekomstperspectief Rijkswaterstaat 2023–2028*, is gericht op meer slagvaardigheid: interne obstakels wegnemen en capaciteit dichterbij de primaire opgaven positioneren (Rijkswaterstaat, 2023a). Het assetmanagementproces vormt de kern: verouderende assets beheren, inspelen op klimaatverandering en inzetten op circulair bouwen en digitale monitoring (Rijkswaterstaat, 2023b). Centrale kwaliteitssturing wordt gecombineerd met decentrale uitvoering in multidisciplinaire teams, waardoor flexibiliteit toeneemt en doorlooptijden verkorten. Zoals een geïnterviewde RWS-topfunctionaris benadrukte:

“Bij Rijkswaterstaat gaat het er juist ook om: hoe faciliteren we Defensie, maar tegelijk hoe beperken we de impact op maatschappelijk verkeer? Want de samenleving moet blijven draaien.”

Implicatie voor Defensie: waar Defensie vastgoed vooral als ondersteunend ziet, positioneert RWS assetmanagement als kernproces. Dit vergemakkelijkt de directe koppeling tussen vastgoedkeuzes en operationele doelen en dwingt vroege afstemming af.

Strategische waardecreatie

RWS verbindt de assetstrategie aan maatschappelijke prioriteiten: duurzaamheid, efficiënt ruimtegebruik en nationale bereikbaarheid en veiligheid. De strategische koers is vertaald in drie pijlers:

- RWS levert: toekomstgericht, dienstbaar, betrouwbaar.
- RWS vereenvoudigt: focus, efficiëntie, slagvaardigheid.
- RWS verbindt: talentgericht, samenwerking, betrokkenheid.

Deze pijlers sturen zowel interne prestaties als maatschappelijke bijdrage, onder meer via circulaire renovaties en samenwerking met regionale partners.

Implicatie voor Defensie: koppel strategische waardecreatie expliciet aan een beperkt aantal kernpijlers met meetbare verbeterdoelen.

Legitimiteit & bestuurlijke uitvoerbaarheid

De maatschappelijke inbedding van RWS maakt politieke legitimiteit onmisbaar. Grote RWS-projecten (bijv. Van Brienenoordbrug) krijgen een aparte governance met vooraf vastgelegde beslisstructuren, transparante verantwoordingslijnen en vaste escalatiemomenten naar de politieke leiding. Dit werd benadrukt tijdens het interview:

"Een megaproject van een paar miljard euro, enorme maatschappelijke impact en zeer hoge technische risico's, vereist dat je schakelt op een heel ander bestuursniveau. Dat kun je niet met de gebruikelijke projectstructuur afhandelen."

Implicatie voor Defensie: borg legitimiteit met heldere beslisstructuren en structurele vertegenwoordiging in interdepartementale overleggen, zodat tijdige agendering en maatschappelijke inpassing expliciet onderdeel zijn van de aanpak.

Governance en sturingscapaciteit

De recente reorganisatie van RWS is in hoge mate een governance-interventie:

- *Structuur:* vereenvoudigde ordeningsprincipes, centrale kwaliteitsborging, decentrale uitvoering.
- *Proces:* één uniforme plan–do–check–act (PDCA)-cyclus voor assetmanagement met duidelijke rolverdeling.
- *Cultuur:* focus op samenwerking, eigenaarschap en aanspreekcultuur, ondersteund door leiderschapsontwikkeling.

Voor grote projecten is aparte governance ingericht met directe lijnen naar bestuurlijke en politieke leiding, wat ad-hocoplossingen voorkomt en sturing voorspelbaar maakt. Zoals de geïnterviewde aangeeft over de governance bij grote projecten:

"Bij grote RWS-projecten is een aparte governance ingericht, waarin er snel en nauw wordt geschakeld met bestuurlijke en politieke leiding."

Implicatie voor Defensie: doorbreek versnippering met een programmatische governance-aanpak waarin structuur, proces en cultuur samenhangend zijn ingericht.

5.3.2 Nationale Politie in perspectief van het strategisch sturingskader

Operationele gereedheid

De Nationale Politie beheert een landelijke vastgoedportefeuille met een omvang van circa 1,5 miljoen m² bruto vloeroppervlak, verspreid over honderden locaties, waaronder politiebureaus, cellencomplexen, steunpunten en specialistische voorzieningen (Politie Nederland, 2025). Vastgoed is direct gekoppeld aan het primaire proces: nabijheid in de wijk, zichtbaarheid in het publieke domein en het waarborgen van veilige, functionele werkplekken. De politie kent als 24/7 dienstorganisatie een permanente operationele inzet, waarbij continuïteit en bereikbaarheid centraal staan. Digitalisering van werkprocessen en mobiel/hybride politiewerk maken dat infrastructuur, data en ICT direct ingrijpen op inzetbaarheid.

Implicatie voor Defensie: positioneer vastgoed expliciet als strategisch middel voor zichtbaarheid, wendbaarheid en continuïteit, niet louter als ondersteunende faciliteit.

Strategische waardecreatie

De vastgoedstrategie van de politie is uitgewerkt in de documenten *Huisvestingsvisie 2040* (2023) en *Streefportefeuille en Vastgoedstrategie* (2023). Deze interne beleidsdocumenten zijn niet openbaar, maar zijn in het kader van dit onderzoek ter inzage verstrekt door de Nationale Politie. Deze strategie verbindt drie maatschappelijke thema's, nabijheid, veiligheid en duurzaamheid, aan fysieke keuzes over locatie, schaal en standaardisatie.

De *Huisvestingsvisie 2040* schetst drie ontwikkelrichtingen:

1. **Duurzame modernisering** van bestaande panden en clustering van specialistische functies in goed beveiligde, efficiënte gebouwen;
2. **Flexibilisering van het netwerk**, met ruimte voor pop-uplocaties, hybride werkvormen en deelconcepten;
3. **Langetermijnvoorbereiding via scenarioverkenningen**, waarin toekomstbeelden worden ontwikkeld naar analogie van de Shell-scenarioaanpak. Deze methode helpt om onzekerheden en dilemma's in een vroeg stadium bespreekbaar te maken met strategische en bestuurlijke partners.

De geïnterviewde benadrukte dat het daarbij cruciaal is om de korte en lange termijn bewust uit elkaar te trekken: strategische investeringen moeten niet te afhankelijk worden van politieke of operationele wisselingen. Realisme in planning en uitvoeringscapaciteit is een randvoorwaarde voor geloofwaardige vastgoedsturing. De *Streefportefeuille* vormt het uitvoeringskader en legt nadruk op standaardisatie en uniformering van bouwstenen, zodat efficiëntie, deskundigheid en uitvoerbaarheid worden versterkt.

Implicatie voor Defensie: werk met een permanent, adaptief sturingsdocument dat langetermijnvisie, scenario's en standaardisatie integraal verbindt en zo strategische consistentie en uitvoerbaarheid ondersteunt.

Legitimiteit & bestuurlijke uitvoerbaarheid

De politie opereert in een civiele context waarin legitimiteit en draagvlak sterk samenhangen met lokale en bestuurlijke verankering. De zogenoemde *driehoek* (burgemeester, officier van justitie en politiefchef) speelt hierbij een belangrijke rol, vooral bij de afstemming van zichtbaarheid, bereikbaarheid en veiligheid in de wijk. Formele besluitvorming over vastgoed ligt echter bij de politie zelf, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Anders dan bij Defensie, dat rechtstreeks onder de minister opereert, staat de politie op grotere afstand van het departement, waardoor strategische keuzes meer worden beïnvloed door bestuurlijke en lokale belangen.

Implicatie voor Defensie: betrek relevante bestuurlijke en maatschappelijke actoren vroegtijdig en structureel om draagvlak voor complexe vastgoedbesluiten te borgen.

Governance en sturingscapaciteit

De vastgoedfunctie van de Nationale Politie is gecentraliseerd binnen het Politiedienstencentrum (PDC), dat verantwoordelijk is voor de landelijke bedrijfsvoering, waaronder HRM, Financiën, ICT en Facility Management (Politie, 2023). Deze centralisatie zorgt voor samenhang, schaalvoordelen en een uniforme werkwijze binnen de vastgoedketen. De *Huisvestingsvisie 2040* en de *Streefportefeuille en Vastgoedstrategie* benadrukken de noodzaak van meer professionaliteit, voorspelbaarheid en integrale sturing. Vastgoed wordt hierin programmatisch en datagedreven aangestuurd, met nadruk op standaardisatie en versterking van de verbinding tussen beleid, uitvoering en operatie.

Per 1 januari 2025 is binnen het PDC een aparte Dienst Vastgoed opgericht, gevormd uit de sector Huisvesting van de Dienst Facility Management (Algemene Bestuursdienst, 2025). Deze stap markeert een verdere professionalisering en rolafbakening tussen strategisch beleid en uitvoering.

Implicatie voor Defensie: versterk centralisatie van regie en heldere rolverdeling binnen de keten, zodat strategische portefeuillesturing en uitvoering binnen één governancekader samenkomen.

5.3.3 Samenvattende vergelijkingstabel

De vergelijking met Rijkswaterstaat en de Nationale Politie laat zien dat beide organisaties vastgoed en assetmanagement expliciet hebben ingebed in hun kernprocessen en strategische prioriteiten. Waar RWS vooral inzet op een geïntegreerd assetmanagementmodel en PDCA-cyclus, borgt de politie sturing via een heldere scheiding tussen beleid en uitvoering. Voor Defensie ligt hier een belangrijke les: combineer beide benaderingen om vastgoed effectiever te koppelen aan operationele en maatschappelijke doelen. Tabel 5.2 vat de nationale vergelijking samen langs de vier pijlers van het strategisch sturingskader.

Tabel 5.2. Nationale vergelijking vastgoedsturing bij Rijkswaterstaat en de Nationale Politie, uitgewerkt langs de vier pijlers van het strategisch sturingskader

Aspect	Rijkswaterstaat (RWS)	Nationale Politie
Operationele gereedheid	Assetmanagement als kernproces; directe koppeling met primaire proces infrastructuur en waterbeheer; decentrale uitvoering in multidisciplinaire teams (RWS, 2023).	Vastgoed als randvoorwaarde voor nabijheid, veiligheid en zichtbaarheid; afgestemd op publieke aanwezigheid en 24/7 dienstverlening (Politie Nederland, 2025).
Strategische waardecreatie	Strategische koers vertaald in drie pijlers (<i>levert, vereenvoudigt, verbindt</i>); nadruk op duurzaamheid, circulair bouwen en nationale bereikbaarheid (RWS, 2023).	<i>Huisvestingsvisie 2040</i> en <i>Streefportefeuille & Vastgoedstrategie</i> vormen een geïntegreerde, doorlopende vastgoedstrategie; nadruk op scenarioverkenningen, gescheiden tijdshorizonnen, duurzaamheid en standaardisatie van bouwstenen (Politie Nederland, 2023).
Bestuurlijke legitimiteit & uitvoerbaarheid	Grote projecten met aparte governance en vaste escalatiemomenten; structurele vertegenwoordiging in interdepartementale overleggen (RWS, 2023).	Besluitvorming binnen een civiel-bestuurlijke context met lokaal gezag (veiligheidsdriehoek) en JenV als stelselverantwoordelijke; sterke bestuurlijke en maatschappelijke verankering (Politie Nederland, 2023).
Governance & sturingscapaciteit	Reorganisatie als governance-interventie: centrale kwaliteitsborging, uniforme PDCA-cyclus, en leiderschapontwikkeling (RWS, 2023).	Gecentraliseerde vastgoedsturing binnen het Politiedienstencentrum; oprichting van een aparte Dienst Vastgoed per 2025 versterkt professionaliteit en scheiding tussen beleid en uitvoering (Algemene Bestuursdienst, 2025).

5.3.4. Synthese: belangrijkste lessen en aandachtspunten

De vergelijking met Rijkswaterstaat en de Nationale Politie laat zien dat beide organisaties vastgoed expliciet hebben verankerd in hun kernprocessen en strategische prioriteiten. Voor Defensie zijn de belangrijkste lessen:

1. **Operationele gereedheid** kan worden versterkt door vastgoed expliciet te koppelen aan de kernprocessen van de organisatie (RWS) en door, naar analogie van de politie, de spreiding en beschikbaarheid van locaties af te stemmen op operationele nabijheid, veiligheid en zichtbaarheid in de samenleving.
2. **Strategische waardecreatie** vraagt om een doorlopende vastgoedstrategie die investeringen, afstoot, duurzaamheid en personele ontwikkeling in samenhang behandelt (Politie). De Huisvestingsvisie 2040 (lange termijn) en de Streefportefeuille & Vastgoedstrategie (middellange termijn) vormen samen een continu sturingskader waarin strategische richting en uitvoeringsdiscipline zijn verbonden. RWS laat zien dat deze consistentie verder kan worden versterkt met een geïntegreerde PDCA-cyclus, die de koppeling tussen beleid, uitvoering en evaluatie structureel borgt.
3. **Bestuurlijke legitimiteit & uitvoerbaarheid** kunnen worden versterkt door vaste besluitvormingsstructuren en structurele vertegenwoordiging in interdepartementale overleggen (RWS, Politie).
4. **Governance & sturingscapaciteit** profiteren van centrale kwaliteitsborging en programmatische aansturing (RWS), gecombineerd met een heldere rolverdeling en functionele scheiding tussen beleid, uitvoering en operatie (Politie).

Door inzichten uit beide organisaties selectief te combineren kan Defensie de vastgoedsturing professionaliseren, versnellen en beter verankeren in zowel operationele als maatschappelijke doelstellingen. Dit vraagt om sturingsdiscipline, transparantie en adaptiviteit binnen de vastgoedketen—samen de basis voor een toekomstbestendig sturingskader.

5.4 Belangrijkste inzichten en implicaties voor het vervolg

De vergelijkingsanalyse maakt duidelijk dat effectieve vastgoedsturing wordt gedragen door vier samenhangende pijlers: operationele gereedheid, strategische waardecreatie, bestuurlijke legitimiteit en governance & sturingscapaciteit. Voor Defensie zijn vooral deze inzichten richtinggevend:

- **Operationele gereedheid:** vastgoedbesluiten structureel koppelen aan militaire capaciteitsopbouw (Verenigd Koninkrijk, Noorwegen).
- **Strategische waardecreatie:** ontwikkelen van een doorlopende vastgoedstrategie waarin afstoot, investeringen, duurzaamheid en personele groei in samenhang worden gestuurd via één geïntegreerd portfoliokader (Verenigd Koninkrijk, Politie).
- **Bestuurlijke legitimiteit:** borgen via vaste besluitvormingsstructuren, transparantie en vroege interdepartementale afstemming (Finland, RWS, Politie).
- **Governance & sturingscapaciteit:** versnippering tegengaan door duidelijke rolafbakening en uniforme instrumenten, zoals interne huurmodellen en PDCA-cycli (Zweden, RWS).

Deze lessen vormen het vertrekpunt voor hoofdstuk 6, waarin zij worden vertaald naar ontwerpprincipes en een aangepast sturingskader voor Defensie.

Hoofdstuk 6.

Synthese, aanbevelingen en reflectie

*Spanningen, patronen en strategische
lessen voor Defensie*



6.1 Inleiding

Dit slothoofdstuk verbindt het theoretisch kader, de empirische analyse en de vergelijkingsstudie tot één geïntegreerd handelingsperspectief. Waar de voorafgaande hoofdstukken afzonderlijk knelpunten, spanningen en mogelijke oplossingsrichtingen blootlegden, richt dit hoofdstuk zich op synthese, conclusies en doorvertaling naar de praktijk.

Eerst worden de structurele spanningsvelden en richtinggevende patronen samengebracht (§6.2.1). Tegen die achtergrond wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord en geconcludeerd dat Defensie gebaat is bij een geïntegreerde benadering van vastgoedsturing (§6.2.2). Vervolgens wordt het Military Real Estate Management (MREM)-sturingskader uitgewerkt, waarin operationele gereedheid expliciet wordt verbonden met zes inhoudelijke toetsstenen en drie randvoorwaardelijke dimensies (§6.3).

Daarna volgen managementaanbevelingen voor implementatie binnen Defensie (§6.4). Het hoofdstuk sluit af met een reflectie op theorie en methode, met de bijdrage en beperkingen van dit onderzoek (§6.5- 6.6) en een slotbeschouwing over de wetenschappelijke en praktische betekenis (§6.7).

6.2 Synthese en conclusies

6.2.1 Synthese: structurele spanningen en patronen

De analyses laten zien dat Defensie in transitie is van reactief beheer naar strategische vastgoedsturing. Deze transitie wordt echter geremd door vijf samenhangende spanningsvelden:

1) Gereedheid vs. vastgoedcyclus (tijd, adaptiviteit, vroegtijdigheid)

- *Gebrek aan adaptiviteit:* sturing blijft reactief en nauwelijks scenario-gestuurd, waardoor wendbaarheid beperkt is.
- *Trage realisatieprocessen:* doorlooptijden sluiten niet aan op de snelle capaciteitsgroei, ondanks beleidsmatige nadruk op modulariteit.
- *Vroegtijdige vastgoedbetrokkenheid ontbreekt:* vastgoedprofessionals worden vaak pas na cruciale operationele keuzes betrokken, waardoor optimalisatie verloren gaat.
- *Beperkte structurele flexibiliteit:* schaalbare en standaardiseerbare oplossingen zijn nog onvoldoende ingebouwd.

Gevolg: de *time-to-capability* wordt niet gehaald; de operationele inzetbaarheid komt daardoor structureel onder druk te staan.

2) Portefeuillesturing vs. locatiestrategie (integraliteit, data, keuzes)

- *Ontbrekend actueel fundament:* beleid is deels verouderd; er ontbreekt een uniform portefeuilleregister en managementinformatie is onderontwikkeld.
- *Fragmentatie in locatiekeuzes:* besluiten zijn vaak objectgericht of ad hoc, zonder systematische koppeling aan portefeuillestrategie of NAVO-posture.
- *Geen integraal afwegingskader:* er ontbreekt een vaste procedure om beleidsinitiatieven, capaciteitsgroei en vastgoedimpact in samenhang te wegen binnen de Bestuursstaf, met een expliciete en tijdige koppeling naar het PS&IB-proces van de Defensiestaf.

- *Tegenstrijdige prioriteiten in ruimtelijke keuzes*: regionale of maatschappelijke belangen wegen soms zwaarder dan strategisch-militaire vereisten, waardoor consistentie ontbreekt.

Gevolg: de samenhang tussen strategie, portefeuille en uitvoering blijft beperkt; keuzes versnipperen, overlap in initiatieven neemt toe en besluitvorming mist voorspelbaarheid.

3) Maatschappelijke inpassing vs. inzetbaarheid (dual use, publieke waarde)

- *Beperkte toepassing van dual use*: intenties zijn sterk, maar uitvoering wordt geremd door veiligheids- en beschikbaarheidsrestricties. Toepassing is alleen verantwoord wanneer inzetbaarheid aantoonbaar is geborgd.
- *Geen consistent afwegingskader voor maatschappelijke waarde*: kansen worden ad hoc benut; spanning tussen publieke baten en inzetbaarheid blijft onopgelost.
- *Onvoldoende verankering van de menselijke dimensie*: effecten op motivatie, binding en behoud van personeel zijn nog niet structureel belegd.

Gevolg: legitimiteit en draagvlak worden onregelmatig gerealiseerd; maatschappelijke waarde dreigt incidenteel en ten koste van slagkracht te ontstaan.

4) Governance, mandaten en besluitvorming (rolhelderheid, procesdiscipline)

- *Onduidelijk opdrachtgeverschap & interdepartementale fragmentatie*: Verantwoordelijkheidsverdeling Defensie–RVB blijft diffuus; externe positionering van het RVB vergroot coördinatielasten.
- *Hybride sturingsmodel (tussen centrale regie en decentrale uitvoering)*: mandaten zijn onduidelijk, uitzonderingsroutes ontstaan en besluitvorming wordt ad hoc.
- *Verouderde/ongerichte beleidskaders*: normering en doorwerking naar uitvoering ontbreken of zijn inconsistent.
- *Parallele behoeftestelling en late ketenbetrokkenheid*: ontbreken van één loket, uniforme definities en vaste toetsmomenten leidt tot herontwerp en vertraging.

Gevolg: *fragmented authority* met terugkerende herzieningen, lage voorspelbaarheid en verminderde effectiviteit in de keten.

5) Capaciteit, tempo en koersvastheid (middelen, proces, verandering)

- *Structurele capaciteitsbeperkingen*: planbudgetten, uitvoeringscapaciteit en marktpotentie blijven achter bij de groei.
- *Spanning versnelling vs. zorgvuldigheid*: processen zijn ingericht op risicobeheersing; versnelling blijft incidenteel en afhankelijk van uitzonderingsroutes.
- *Koersinstabiliteit en veranderopgave*: prioriteiten en scope schuiven voortdurend; vertrouwen van partners neemt af; changemanagement blijft onderbenut.
- *Commandopost Vastgoed (CPV) in ontwikkeling*: beoogt ordening en versnelling via centrale coördinatie en doorzettingsmacht, maar mandaat, positionering en datakoppelingen zijn nog onderwerp van besluitvorming.

Gevolg: de kloof tussen ambitie en realisatie groeit; tempo blijft kwetsbaar zonder structurele proces- en cultuurwijziging (versnelling is primair een governance-opgave).

Institutionele patronen

De vijf spanningsvelden zijn niet louter organisatorische of procedurele kwesties, maar weerspiegelen dieperliggende institutionele patronen die de verandercapaciteit van Defensie beperken. Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht op basis van de institutionele theorie, raken formele structuren en routines vaak verankerd in regels, normen en overtuigingen, waardoor formele verandering niet vanzelf leidt tot feitelijke vernieuwing. Defensie opereert in een veld van institutionele complexiteit waar militaire, publieke en politieke logica's elkaar beïnvloeden en soms botsen. Daarbij ontstaat *decoupling*: formele kaders en beleidstrajecten bestaan naast informele uitzonderingsroutes in de praktijk. Tegelijk is sprake van inertie en *lock-in*: diepgewortelde routines, gewoonten en mandaatstructuren vertragen koerswijzigingen, ook als de urgentie breed wordt gedeeld. Deze patronen verklaren waarom nieuwe plannen of organogrammen vaak beperkt doorwerken, tenzij zij gepaard gaan met substantiële investeringen in datagebruik, rolafbakening en besluitcultuur. Het zijn hardnekkige patronen: zonder gelijktijdige investering in datagedreven sturing, heldere mandaten en besluitcultuur blijft de doorwerking van nieuwe strategie en structuren beperkt. In essentie laten deze patronen zien dat Defensie gevangen zit in een systeem van structurele fricties. De combinatie van institutionele complexiteit, *decoupling* en inertie maakt dat verbetermaatregelen vaak fragmentarisch blijven en slechts tijdelijk effect sorteren. Zonder een fundamentele versterking van portefeuillesturing, governance en de koppeling met operationele gereedheid zal de kloof tussen ambitie en realisatie verder toenemen.

De geschetste spanningsvelden vormen het vertrekpunt voor het MREM-afwegingskader in §6.3. Het kader vertaalt deze spanningen naar zes toetsstenen (wat we afwegen) en drie randvoorwaardelijke dimensies (onder welke condities die afweging bestuurlijk besluitvaardig en uitvoerbaar wordt). Zo sluit de synthese direct aan op het ontwerp van het sturingskader, zonder de analyse te herhalen.

6.2.2 Beantwoording van de hoofdvraag

De actualiteit benadrukt de urgentie van verandering. Tijdens Prinsjesdag 2025 werd voor het eerst een aanzienlijk deel van de Defensiebegroting geoormerkt voor infrastructuur, vastgoed en digitalisering. Een erkenning dat vastgoed niet langer slechts een ondersteunende randvoorwaarde is, maar een strategische kerncomponent van de krijgsmacht. Tegen deze achtergrond kan de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord:

Hoe kan Defensie een geïntegreerd sturingskader ontwikkelen dat vastgoed positioneert als strategisch instrument voor het realiseren van operationele gereedheid en organisatiedoelstellingen?

Op basis van de theoretische verkenning (hoofdstuk 2), de empirische analyse van de Defensiepraktijk (hoofdstuk 4) en de internationale vergelijking (hoofdstuk 5) blijkt dat effectief vastgoedmanagement bij Defensie vraagt om een geïntegreerd sturingskader waarin operationele gereedheid, waardecreatie, legitimiteit en governance structureel zijn verbonden.

De internationale vergelijking maakt duidelijk dat Defensie niet uniek is in haar zoektocht naar strategische vastgoedsturing. Andere publieke organisaties hebben vergelijkbare transitieën gemaakt en bieden concrete aanknopingspunten.

- **Noorwegen** koppelt vastgoedbesluiten structureel aan militaire capaciteitsopbouw en responstijden, waarmee vastgoed onderdeel wordt van scenarioplanning en gereedstelling.
- **Het Verenigd Koninkrijk** en **Rijkswaterstaat** illustreren het belang van programmatische besluitvorming: vastgoed wordt gestuurd binnen portefeuilledoelen met objectieve financiële kaders (lifecycle costing, KPI's) en een geïntegreerde PDCA-cyclus die beleid, uitvoering en evaluatie met elkaar verbindt.
- **De Nationale Politie** laat zien hoe een *doorlopende vastgoedstrategie* richting kan geven aan zowel beleid als uitvoering. De combinatie van de *Huisvestingsvisie 2040* (lange termijn) en de *Streefportefeuille & Vastgoedstrategie* (middellange termijn) vormt een samenhangend kader waarin investeringen, afstoot, duurzaamheid en personele ontwikkeling in balans worden afgewogen. Deze structuur maakt vastgoedbesluiten voorspelbaar, toetsbaar en beter verbonden met organisatiedoelen.
- **Zweden** en **de Nationale Politie** laten zien hoe duidelijke rolafbakening en interne doorbelastingssystemen bijdragen aan financiële transparantie en voorspelbare sturing in de vastgoedketen.
- **Finland** benadrukt ten slotte normatieve stabiliteit en vaste toetsmomenten als randvoorwaarde voor bestuurlijke legitimiteit en uitvoerbaarheid.

Gezamenlijk maken deze inzichten duidelijk dat effectief vastgoedmanagement niet begint bij structuur, maar bij samenhang: één consistent raamwerk dat strategie, capaciteit, legitimiteit en middelen met elkaar verbindt. Deze lessen vormen de empirische onderbouwing van het voorgestelde Military Real Estate Management (MREM)-raamwerk, dat in deze studie wordt gepositioneerd als geïntegreerde benadering voor strategische vastgoedsturing binnen Defensie.

De conclusies zijn vierledig:

1. **Van randvoorwaarde naar kernproces**

Vastgoed is niet langer slechts ondersteunend, maar een strategische randvoorwaarde en kritieke *enabler* van operationele gereedheid. Operationele gereedheid vormt daarbij het overkoepelende richtpunt waarlangs vastgoedbesluiten structureel worden gewogen, in samenhang met de bredere organisatiedoelstellingen van Defensie. De integrale afweging tussen operationele gereedheid en organisatiedoelstellingen bepaalt in welke mate vastgoed niet alleen wendbaar en inzetbaar is, maar ook maatschappelijk en bestuurlijk houdbaar.

2. **Van fragmentatie naar integratie**

Effectieve vastgoedsturing vraagt om het doorbreken van ketenfragmentatie en scherp beleggen van mandaten. MREM laat zien dat sturing alleen werkt wanneer beleid, capaciteitsontwikkeling en uitvoering programmatisch met elkaar verbonden worden. Dit vergt één loket voor behoeftestelling, gezamenlijke portefeuilleprioritering en een centrale regiefunctie met doorzettingsmacht.

3. **Van beleidsintentie naar verankerde sturing**

Formele plannen en beleidsdocumenten zijn ontoereikend zolang ze niet institutioneel, instrumenteel en cognitief worden doorvertaald. MREM specificeert daarvoor drie condities:

- **Institutioneel** – één loket met vaste toetsmomenten, integrale portefeuilleanalyses en integrale beleidskaders;
 - **Instrumenteel** – koersvastheid in prioritering, uniforme datagrondslag en informatievoorziening, standaardisatie (typologieën/modulariteit) en doorzettingsmacht via een heldere regie- en mandaatstructuur
 - **Cognitief** – een gemeenschappelijke taal en betekenisgeving in de vastgoedketen.
4. **Van ad-hoc maatschappelijke inpassing naar structurele borging**
 Vastgoedbesluiten moeten expliciet worden getoetst op maatschappelijke waarde en personele dimensies, zoals veiligheid, leefbaarheid en binding. Alleen dan kan legitimiteit worden geborgd en wordt vastgoed herkenbaar als factor in motivatie en behoud van personeel.

De geschetste spanningsvelden vormen het vertrekpunt voor het MREM-afwegingskader in §6.3. Dat kader vertaalt ze in zes inhoudelijke toetsstenen en drie randvoorwaardelijke dimensies: de toetsstenen geven aan wat wordt afgewogen, de randvoorwaarden onder welke condities de afweging tot besluitvorming kan komen en uitvoerbaar is.

6.3 Het Military Real Estate Management (MREM)-sturingskader

Het in hoofdstuk 2 ontwikkelde analysekader vormde de theoretische basis om vastgoedsturing binnen Defensie systematisch te benaderen. Op basis van de empirische bevindingen (hoofdstuk 4), de nationale en internationale vergelijking (hoofdstuk 5) en de expertvalidatie is dit verder aangescherpt tot het *Military Real Estate Management* (MREM)-sturingskader.

Het MREM positioneert vastgoed als strategisch instrument dat direct bijdraagt aan operationele gereedheid. Het kader onderscheidt drie niveaus van sturing:

1. **Strategisch doel:** operationele gereedheid vormt het overkoepelende richtpunt waarlangs vastgoedbesluiten structureel worden gewogen.
2. **Het afwegingskader:** zes toetsstenen geven richting aan besluitvorming door zichtbaar te maken hoe vastgoed kan bijdragen aan de operationele en maatschappelijke doelen van Defensie. De toetsstenen omvatten zowel inhoudelijke kwaliteiten van het vastgoed (zoals robuustheid, verbondenheid, maatschappelijke weerbaarheid en leefomgeving) als procesmatige voorwaarden die nodig zijn om deze kwaliteiten tijdig te realiseren (zoals adaptiviteit en modulariteit). Daarmee fungeert het afwegingskader niet als beoordelingsmatrix, maar als strategisch hulpmiddel dat de samenhang tussen inhoud, proces en tijdigheid expliciet maakt.
3. **Het randvoorwaardenkader:** drie analytische dimensies beschrijven onder welke condities die afweging effectief, legitiem en uitvoerbaar kan plaatsvinden.

Samen maken deze niveaus zichtbaar **wat** er wordt afgewogen (de toetsstenen), **waarom** dat relevant is (de strategische en publieke waarde) en **hoe** dat binnen proces, structuur en governance kan worden geborgd. Figuur 6.1 toont dit schematisch. De blauwe toetsstenen vormen het afwegingskader, de groene dimensies vormen het randvoorwaardenkader waarbinnen de afweging plaatsvindt.



Figuur 6.1 –Military Real Estate Management (MREM)-sturingskader. Het model onderscheidt drie niveaus van sturing: het strategisch doel (operationele gereedheid), een afwegingskader met zes toetsstenen en een randvoorwaardenkader met drie analytische dimensies.

Aansluitend op de bevindingen uit hoofdstuk 4 geldt in de huidige praktijk dat vastgoedbesluiten doorgaans langs drie lijnen worden geprioriteerd: wettelijke verplichtingen, bestuurlijke afspraken en operationele gereedheid. Die driedeling biedt houvast, maar heeft ook grenzen: wettelijke en bestuurlijke eisen fungeren in de praktijk vooral als niet-onderhandelbare randvoorwaarden, terwijl 'operationele gereedheid' niet is uitgewerkt in toetsbare, gedeelde criteria. Het MREM-kader sluit aan bij deze realiteit, maar brengt meer samenhang en diepgang aan: wettelijke en bestuurlijke vereisten worden expliciet gepositioneerd in het randvoorwaardenkader en operationele gereedheid wordt geoperationaliseerd via zes toetsstenen. Zo ontstaat één consistent afwegingskader dat zowel portefeuille- als projectbesluiten verbindt met strategische prioriteiten en uitvoerbaarheid.

6.3.1. Zes toetsstenen voor toekomstbestendige vastgoedsturing

De zes toetsstenen die in hoofdstuk 2 conceptueel zijn ontwikkeld, zijn op basis van de empirische analyse, de internationale vergelijking en de expertvalidatie verder aangescherpt. Enkele oorspronkelijke toetsstenen, zoals vroegtijdige vastgoedbetrokkenheid, zijn samengevoegd in bredere categorieën om overlap te verminderen en de praktische toepasbaarheid te vergroten. Het resultaat is een geconsolideerde set van zes toetsstenen die samen een bruikbaar afwegingskader vormen voor toekomstbestendige vastgoedsturing binnen Defensie.

In de validatiefase zijn daarnaast enkele terminologische verfijningen doorgevoerd om de herkenbaarheid en toepasbaarheid binnen de Defensiepraktijk te vergroten. De theoretische toetssteen '*maatschappelijke legitimiteit & dual use*' is hernoemd tot '*maatschappelijke weerbaarheid*', waarmee beter wordt aangesloten bij de actuele beleidscontext en de nationale veiligheidsopgave. De toetssteen '*Veerkrachtig & robuust*' is aangescherpt tot '*Robuust & redundant*', in lijn met NAVO-terminologie voor *resilience*. Ook '*Strategisch verbonden*' is uitgebreid tot '*Strategisch & operationeel verbonden*' om de relatie tussen logistieke en operationele functies te verduidelijken. Tot slot is '*Mens & moraal*' verbreed tot '*Mens, moreel & leefomgeving*', waarmee de personele dimensie explicieter wordt geborgd. Deze aanpassingen versterken de contextuele validiteit van het model (Verschuren & Doorewaard, 2010) en illustreren de iteratieve aard van ontwerpgericht onderzoek, waarin empirische inzichten worden benut om conceptuele kaders te verfijnen zonder de theoretische logica te wijzigen.

De zes toetsstenen:

- **Adaptieve & schaalbare portefeuille.** Vastgoed moet structureel inzetbaar zijn in uiteenlopende scenario's en voorspelbaar kunnen opschalen; ad-hoc flexibiliteit is daarvoor onvoldoende. Adaptieve portefeuillesturing betekent dat locaties ruimte en tijdsbuffer bieden voor groei en verschuiving van eenheden. In de praktijk houdt dit in dat Defensie nu bouwt voor de toekomstige krijgsmacht en minder tijd verliest aan planherzieningen. Transitie- of groeikazernes kunnen tijdelijke capaciteit opvangen, terwijl standaardisatie voorspelbare uitbreiding mogelijk maakt.
- **Snel & modulaire realisatie.** Korte *time-to-capability* vraagt om modulaire, schaalbare bouwconcepten. Het GRID-principe maakt het mogelijk kazernes modulair te laten groeien met herbruikbare bouwstenen. Door standaard-ontwerpen en prestatie-eisen uit de Rijksgebouwendigids (RVB) te hanteren, zoals ruimtenormen, functionele modules en technische specs voor generieke typologieën (legering, kantoor, sport) kan het ontwerptraject worden verkort en "standaard, tenzij" consequent worden toegepast. Gecombineerd met vooraf aangelegde aansluitpunten is minder herontwerp nodig en gaan vergunningen sneller, waardoor de responstijd tussen capaciteitsgroei en vastgoedontwikkeling kleiner wordt. Specialistisch militair vastgoed (zoals startbanen en munitiecomplexen) blijft maatwerk.
- **Strategisch & operationeel verbonden.** Vastgoed moet zowel strategisch als operationeel verbonden zijn met de inzet van de krijgsmacht. Dat betekent dat locatiekeuzes niet alleen moeten passen binnen bondgenootschappelijke netwerken en geopolitieke corridors, maar ook direct moeten bijdragen aan de operationele gereedheid en het voortzettingsvermogen van

eenheden. In de praktijk houdt dit in dat kazernes, opslagplaatsen en overslagpunten worden gepositioneerd langs strategische transportroutes en nabij kritieke infrastructuur, zodat logistieke stromen en militaire inzet elkaar versterken. Een locatie als Stroe, gelegen langs de A1 en het spoor, kan bijvoorbeeld functioneren als transitie- en doorvoerkazerne (*Host Nation Support*) of als logistieke hub voor containerhandling en railtransport.

- **Robuust & redundant.** Defensievastgoed moet bestand zijn tegen verstoringen en inzetbaar blijven onder crisismoments. Dit vraagt om voorzieningen die de continuïteit van operaties waarborgen, ook bij uitval van vitale infrastructuur. In de praktijk kan dit betekenen dat kazernes worden uitgerust met dubbele aansluitingen voor energie en communicatie, of beschikken over noodvoorzieningen waarmee de basisoperatie zelfstandig kan worden voortgezet. Daarnaast is compartimentering van de vastgoedportefeuille essentieel: cruciale functies moeten niet alleen verspreid zijn over meerdere locaties, maar ook zodanig zijn ingericht dat zij tijdelijk autonoom kunnen functioneren. Een energie-autonome kazerne die bij verstoringen op het net blijft draaien op lokale opwek en opslagcapaciteit is hiervan een voorbeeld. Zulke redundantie en compartimentering versterken de weerbaarheid van de vastgoedportefeuille en maken Defensie minder afhankelijk van externe kwetsbaarheden.
- **Maatschappelijke weerbaarheid.** Defensievastgoed draagt bij aan de maatschappelijke weerbaarheid van Nederland door fysieke, logistieke en energie-infrastructuur te verweven met civiele netwerken. Vastgoed is daarbij niet alleen militair strategisch, maar ook onderdeel van het nationale veiligheids- en crisisresponsvermogen. In de praktijk komt dit tot uiting in gedeeld gebruik van oefenterreinen en logistieke knooppunten, gezamenlijke energievoorzieningen met regionale partners en de inzet van Defensielocaties voor civiele hulp en opvang in noodsituaties. Zulke koppelingen vergroten de samenhang tussen militaire en civiele voorzieningen, versterken de veerkracht van vitale ketens en maken Defensie een structurele partner in de ruimtelijke inrichting van nationale veiligheid.
- **Mens, Moreel & Leefomgeving.** Vastgoed speelt een directe rol in de motivatie, veiligheid en binding van personeel. Niet alleen de beschikbaarheid, maar juist de kwaliteit en positionering van de leefomgeving bepalen in sterke mate het moreel en de aantrekkelijkheid van Defensie als werkgever. Goed bereikbare huisvesting, veilige en functionele werkruimtes en voorzieningen die aansluiten op het dagelijks leven van militairen en hun gezinnen versterken de mentale veerkracht, werkplezier en personele paraatheid.

Niet elke vastgoedbeslissing hoeft op alle zes toetsstenen maximaal te scoren. Het afwegingskader maakt juist zichtbaar waar een project sterk op bijdraagt en waar mogelijke spanningen of lacunes liggen. Daarmee ondersteunt het niet alleen individuele besluitvorming, maar ook een gebalanceerde portefeuillesturing op strategisch niveau. Cruciaal is dat de zes toetsstenen in samenhang worden afgedekt, zodat de totale vastgoedportefeuille adaptief, robuust en maatschappelijk gelegitimeerd is en duurzaam kan bijdragen aan de operationele gereedheid van de krijgsmacht.

6.3.2 Drie analytische dimensies van strategische sturing

Naast de inhoudelijke toetsstenen kent het MREM-kader drie analytische dimensies die als randvoorwaardenkader fungeren (zie Figuur 6.1). Deze dimensies bepalen in welke mate de zes toetsstenen daadwerkelijk kunnen worden toegepast in besluitvorming en uitvoering. Zonder strategische waardecreatie, legitimiteit en sturingscapaciteit blijven de toetsstenen namelijk theoretisch, pas wanneer deze drie condities aanwezig zijn, kan vastgoedsturing effectief bijdragen aan operationele en maatschappelijke doelen.

- **Strategische waardecreatie.** Vastgoedkeuzes moeten aantoonbaar bijdragen aan zowel militaire als publieke waarde. Dit vraagt om besluitvorming waarin de balans tussen continuïteit, wendbaarheid, duurzaamheid en draagvlak expliciet wordt afgewogen. In de defensiepraktijk betekent dit dat vastgoed, personeel en materieel gelijktijdig moeten worden beschouwd als geïntegreerde capaciteitsdragers. Door vastgoedkeuzes vroegtijdig te koppelen aan capaciteitsontwikkeling en programmatische besluitvorming, ontstaat een directe relatie tussen middeleninzet en operationele slagkracht. In Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk is deze aanpak succesvol toegepast door vastgoedplanning en investeringsbeslissingen structureel te integreren in de militaire *force design*-processen.
- **Legitimiteit & bestuurlijke uitvoerbaarheid.** Besluiten over vastgoed raken direct aan bestuurlijke draagkracht en maatschappelijke inpassing. Deze dimensie borgt dat besluiten niet alleen *besluitbaar*, maar ook *uitvoerbaar* zijn binnen de geldende bestuurlijke, ruimtelijke en maatschappelijke kaders. Dat betekent onder meer: tijdige afstemming met medeoverheden, borging van ruimtelijke procedures (zoals vergunningen en planologische reserveringen) en duidelijke communicatie over publieke meerwaarde. Binnen Defensie vertaalt dit zich in het vroeg betrekken van omgevingspartners en het institutioneel verankeren van legitimiteit in de besluitvormingslijn.
- **Governance & sturingscapaciteit.** Effectieve vastgoedsturing vereist een governance-structuur die duidelijke rolafbakening, betrouwbare informatie en voorspelbare besluitvorming combineert. Governance & sturingscapaciteit verwijzen naar de spelregels en competenties die nodig zijn om consistent te sturen: mandaten moeten helder zijn, informatie uniform en besluitvorming tijdig. In de praktijk vraagt dit om een standaardisatie van werkwijzen, heldere escalatielijnen en duurzame samenwerking met partners zoals het Rijksvastgoedbedrijf. Landen als Zweden en de Nationale Politie tonen aan dat juist dit type bestuurlijke voorspelbaarheid: “standaard tenzij” in processen en contracten de uitvoerbaarheid en snelheid van vastgoedbesluiten aanzienlijk vergroot.

Gezamenlijk zorgen deze drie dimensies ervoor dat vastgoedsturing niet alleen inhoudelijk juist, maar ook bestuurlijk, financieel en maatschappelijk uitvoerbaar is. Zij vormen daarmee de brug tussen conceptuele richting en managementpraktijk. In paragraaf 6.4 worden deze dimensies verder vertaald naar concrete managementaanbevelingen en handelingsprincipes voor Defensie.

6.3.3 Expertvalidatie

De expertvalidatie bevestigde het meerlagige karakter en de praktische bruikbaarheid van het MREM-sturingskader. Het model werd herkend als een bruikbaar instrument om vastgoedbesluiten expliciet te verbinden met operationele gereedheid. Tegelijkertijd kwamen drie structurele aandachtspunten naar voren: bestuurlijke slagkracht, cultuur en tempo en inhoudelijke scherpte.

Bestuurlijke slagkracht en ketendiscipline

Effectieve vastgoedsturing valt of staat met mandaat, budget en duidelijke rolafbakening: kortere lijnen tussen behoefte, besluit en uitvoering en helderheid opdrachtgever en opdrachtnemer.

"De grootste belemmering is onze oneindig lange vastgoedketen".

"We moeten mandaat inregelen tot besluitvorming en opdrachtverstrekking met toegewezen budgetten"

Dit vraagt om meer doorzettingsmacht in de keten. Zonder bestuurlijke discipline en mandaat blijven de zes toetsstenen volgens de respondenten vooral conceptueel.

Cultuur, tempo en standaardisatie

Waar bestuurlijke verankering de formele randvoorwaarde vormt, raakt cultuur aan de mentale en organisatorische ruimte om te handelen.

"We durven ook niet te beginnen... Ga vooral beginnen".

"Heel veel standaardisatie en stoppen met aan de klant vragen".

"We moeten ook een beetje risico durven nemen. Snel voorwaarts gaan".

De validatie benadrukte dat Defensie meer risicoruimte, uniformiteit en koersvastheid moet organiseren om sneller te kunnen handelen. De neiging tot perfectionisme, herhaalde businesscases en overmatige afstemming vertraagt besluitvorming. Een van de experts waarschuwde in dit verband voor het streven naar het 'schaap met vijf poten': te veel tegelijk willen bereiken maakt vastgoedontwikkeling log en onuitvoerbaar. Een cultuur van *durven beginnen* en *leren door doen* is daarom essentieel om van reactief beheer naar strategische vastgoedsturing te komen.

Inhoudelijke aanscherping en weging

De experts herkenden de zes toetsstenen als inhoudelijk volledig en goed toepasbaar binnen de Defensiecontext. De kracht van het MREM-kader werd vooral gezien in de expliciete koppeling tussen vastgoed, operationele gereedheid en militaire inzet. Zoals één van de respondenten benadrukte:

"Je zou willen dat vastgoed je operatieplan ondersteunt."

Deze uitspraak onderstreept de noodzaak om vastgoed niet langer als ondersteunende randvoorwaarde, maar als strategisch onderdeel van het operationeel planningsproces te positioneren. Daarmee sluit het MREM-kader aan op bestaande instrumenten zoals de *inrichtingsnota's*, die momenteel vaak afzonderlijk worden opgesteld en daardoor onvoldoende gesynchroniseerd zijn met vastgoedbesluitvorming.

De validatie laat zien dat de meerwaarde van het MREM ligt in het integraal afwegen van deze elementen aan de voorkant van het besluitvormingsproces, zodat vastgoedontwikkeling, personele gereedstelling en logistieke ondersteuning gelijktijdig kunnen worden gepland. Door vastgoedbeslissingen vroegtijdig te koppelen aan de operationele output ontstaat meer voorspelbaarheid in de oplevering en minder afhankelijkheid van ad-hoc-herzieningen. Het MREM-kader is daarmee geen checklist, maar een afwegingsinstrument dat helpt prioriteiten expliciet te maken tussen operationele, maatschappelijke en personele waarden. Deze weging vraagt om bestuurlijke keuzes en professionele oordeelsvorming, in plaats van uniforme toepassing van alle criteria.

6.3.4 Kritische reflectie op het sturingskader

Het MREM-sturingskader biedt een geïntegreerd perspectief waarin vastgoed systematisch wordt verbonden met operationele gereedheid, organisatiedoelstellingen, strategische waardecreatie, legitimiteit en governance. Het doorbreekt fragmentatie en ad-hocbesluitvorming door één integraal handelingsperspectief, inzetbaar op portefeuilleniveau (programmering en strategische afwegingen), assetniveau (sturing op functionaliteit, prestaties, risico's en levensduur als schakel tussen strategie en uitvoering) en projectniveau (operationele keuzes, fasering en prioriteiten).

De meerwaarde van het MREM-kader is samengevat drieledig:

- bundelt de versnipperde praktijk tot één integraal handelingsperspectief op strategisch, tactisch en operationeel niveau;
- biedt via zes toetsstenen en drie dimensies een gedeelde taal en toetsingskaders;
- maakt zichtbaar op welk niveau sturing plaatsvindt: inhoudelijk (criteria), procesmatig (instrumenten en transparantie) en institutioneel (rollen, mandaten en cultuur).

Tegelijkertijd kent het model duidelijke grenzen. Institutionele inertie en ketencomplexiteit verdwijnen niet door een kader alleen. De balans tussen centrale regie en decentrale flexibiliteit blijft een strategische keuze die politieke en organisatorische afwegingen vereist. Bovendien blijft de werking afhankelijk van de beschikbaarheid van ondersteunende instrumenten zoals een integraal portefeuilleregister, lifecycle cost-analyses en scenarioplanning. Ook de toetssteen Mens & moraal vergt verdere operationalisering om door te werken in besluitvorming. Het MREM-kader is dus geen blauwdruk, maar een richtinggevend handelingsperspectief. Het biedt structuur en consistentie, maar de effectiviteit hangt af van institutionele, instrumentele en culturele verankering. De transitie van reactief beheer naar strategische vastgoedsturing vergt dus naast dit kader ook blijvende investeringen in data, procesdiscipline en veranderkundige interventies.

6.4 Managementaanbevelingen

De analyses en conclusies laten zien dat Defensie zich in een overgangsfase bevindt: van reactief beheer naar strategische vastgoedsturing. De institutionele complexiteit, de lange vastgoedcycli en de versnipperde governance maken dat het potentieel van vastgoed als strategisch middel nog onvoldoende wordt benut.

Om deze transitie te realiseren, zijn structurele maatregelen nodig op drie niveaus:

- 1) **Fundament en regie:** creëren van structuur, overzicht en richting;
- 2) **Inhoudelijke sturing en toetsing:** vertalen van strategische doelen naar voorspelbare besluitvorming;
- 3) **Institutionele verankering en cultuurverandering:** duurzaam borgen van de nieuwe werkwijze in beleid, processen en gedrag.

Het *Military Real Estate Management (MREM)*-kader biedt richting om dit te doorbreken. De zes toetsstenen en drie randvoorwaardelijke dimensies vertalen het strategisch belang van vastgoed naar concrete stuurprincipes. De aanbevelingen zijn geordend per fase en bevatten per maatregel, het doel, de kernactie, het toepassingsniveau, een succesindicator en aandachtspunten voor implementatie. Gezamenlijk vormen zij het handelingsperspectief om vastgoed structureel te positioneren. Het MREM-kader wordt in fase 2 expliciet ingezet als toetsings- en besluitvormingsinstrument; verschillende bouwstenen worden in fase 1 al toegepast. Deze eerste stappen vormen het noodzakelijke fundament om het MREM-kader in latere fases effectief te kunnen toepassen.

Fase 1 (0–6 maanden): fundament en regie

Defensie beschikt over sterke ambities, maar mist momenteel een eenduidige koers, uniforme data en heldere regie in de vastgoedketen. De eerste fase richt zich daarom op het leggen van de bestuurlijke en inhoudelijke basis: een strategisch plan, betrouwbare informatiebasis en één coördinerend portaal voor besluitvorming.

1) **Ontwikkel een Strategisch Vastgoedplan en Huisvestingsvisie**

Doel: formuleren van een samenhangende koers voor de vastgoedportefeuille op basis van operationele prioriteiten en strategische doelen.

Actie: stel een werkgroep in om de kaders, uitgangspunten en prioriteiten te concretiseren. Verbind dit aan de Defensienota, de capaciteitsopbouw, andere beleidsdocumenten en het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (NPRD).

Niveau: strategisch (beleidsvormend en richtinggevend).

Succesindicator: een vastgesteld plan en visie waarin de relatie tussen vastgoed, capaciteit en gereedheid expliciet is verankerd.

Aandachtspunt: ontwikkel het plan primair binnen de Defensieorganisatie, met gerichte externe input waar nodig. Zo blijft militair-operationele kennis leidend en wordt het plan strategisch in plaats van uitvoeringsgericht.

2) Herijk mandaten en versterk ketenregie

Doel: versnelling en voorspelbaarheid realiseren door helder opdrachtgeverschap en bevoegdheden te beleggen op het juiste niveau.

Actie: voer zo snel mogelijk een integrale mandaten- en procesreview uit van de gehele vastgoedketen, inclusief RVB. Leg de besluitbevoegdheden vast in een vernieuwd sturingsmodel waarin tijdigheid, doorzettingsmacht en slagvaardigheid centraal staan. Verleg waar mogelijk mandaten naar operationeel niveau, mits binnen duidelijke strategische kaders en met transparante verantwoording.

Niveau: strategisch/tactisch.

Succesindicator: duidelijk vastgelegd opdrachtgeverschap en bevoegdheden, vastgesteld en doorgevoerd in de ketenprocessen.

Aandachtspunt: de herijking van mandaten is een noodzakelijke randvoorwaarde voor effectieve portefeuillesturing. Zonder heldere bevoegdheden blijft versnelling afhankelijk van ad-hoc-routes en uitzonderingen. Borg dat dit niet blijft bij formele herziening van tabellen of schema's. Ketenregie is evenzeer gedragsmatig: samenwerking, vertrouwen en procesdiscipline moeten mee veranderen.

3) Ontwikkel een integraal portefeuilleregister en uniforme datastandaarden

Doel: eenduidige, actuele informatiebasis voor sturing en verantwoording. De ontwikkeling van het Strategisch Vastgoedplan vraagt om een actueel beeld van de bestaande portefeuille, inclusief gebruiksintensiteit, knelpunten en schaalpotentie. Dit inzicht kan parallel worden opgebouwd via een uniform portefeuilleregister en actuele data-analyse, zodat beleid, prioritering en uitvoering op dezelfde informatiebasis steunen.

Actie: optimaliseer systemen en definities binnen de vastgoedketen (Defensie–RVB) en ontwikkel een uniform datamodel waarin vastgoedobjecten, gebruiksintensiteit, capaciteitsdoelen en onderhoudsströmen integraal worden geregistreerd. Koppel dit register direct aan portefeuilleanalyses, scenarioplanning en de toetsstenen van het MREM-kader en leg data-governance vast (rollen, definities, kwaliteitsnormen) zodat de informatiebasis beheerd en onderhouden wordt.

Niveau: tactisch/operationeel.

Succesindicator: betrouwbare portefeuilledata als basis voor strategische scenario's.

Aandachtspunt: borg gegevenskwaliteit en eigenaarschap per datadomein. De meerwaarde ligt niet in technische registratie, maar in inzicht in feitelijk gebruik en benutting van vastgoed.

4) Richt één centraal portefeuilleloket in en versterk gebiedsgerichte regie

Doel: versnippering in behoeftestelling en besluitvorming doorbreken en uitvoeringskracht vergroten door centrale prioritering te verbinden met gebiedsgerichte regie.

Actie: bundel alle vastgoedgerelateerde behoeftestellingen (inclusief vastgoedcomponenten uit groot-materieelprojecten, capaciteitsgroei en NPRD-initiatieven) in één strategisch portefeuilleloket. Dit loket fungeert als integraal afwegingspunt voor prioritering, scenariokeuze en toetsing aan het Strategisch Vastgoedplan en de MREM-toetsstenen. Koppel hieraan gebiedsgerichte regie: per regio werken Defensie, RVB en lokale overheden vanuit één samenhangende ontwikkelagenda. Daarmee ontstaat directe afstemming tussen landelijke prioriteiten en regionale uitvoerbaarheid, inclusief kennis van ruimtedruk, personele spreiding en infrastructuurcapaciteit.

Niveau: strategisch/tactisch (Defensiebreed, in samenwerking met RVB en regionale partners).

Succesindicator: voorspelbare en transparante besluitvorming op rijksniveau, gecombineerd met meer samenhang en tempo in regionale uitvoering.

Aandachtspunt: behoud decentrale signaleringsfunctie en lokale kennis. Gebiedsgerichte regie vraagt mandaat op regionaal niveau binnen strategische kaders. Het loket is een ordeningsfunctie, geen extra managementlaag. Het bundelt afwegingen en verkort de route naar besluitvorming, wat de uitvoeringskracht en de samenwerking tussen defensieonderdelen versterkt.

Fase 2 (6–18 maanden): inhoudelijke sturing en toetsing

In deze fase verschuift de focus van structuur naar inhoud: vastgoedbesluiten moeten systematisch worden afgewogen op hun bijdrage aan gereedheid, wendbaarheid en legitimiteit. De nadruk ligt op toetsbare besluitvorming, integratie met capaciteitsontwikkeling en een programmatische in plaats van projectmatige aanpak.

5) Vertaal het MREM-kader naar Defensiebrede toepassing

Doel: bouw voort op het in deze studie ontwikkelde MREM-kader door de zes toetsstenen gezamenlijk verder te concretiseren voor de Defensiepraktijk. Richt een ontwikkeltraject in waarin krijgsmachtonderdelen en partners uit de vastgoedketen gezamenlijk vaststellen hoe de toetsstenen worden geïnterpreteerd, gewogen en toegepast binnen bestaande besluitvormingsprocessen.

Het MREM-kader kan fungeren als integraal toetsings- en verbindingskader tussen beleid (BS) en uitvoering (DS). Hiermee wordt de ontbrekende verbinding tussen beleidsvorming, uitvoerbaarheid en operationele gereedheid structureel gelegd. Het kader ondersteunt beleidsdirecties en besluitvormende gremia bij het vroegtijdig en eenduidig afwegen van strategische keuzes op hun impact voor vastgoed, capaciteit en legitimiteit. De toepassing van het MREM moet uiteindelijk leiden tot een Defensiebrede uitvoeringsstrategie waarin beleid, portefeuillesturing en realisatie in één samenhangend kader worden verbonden. Zo wordt het academisch raamwerk omgezet in een werkbaar beleidsinstrument dat richting geeft aan zowel strategische besluitvorming als dagelijkse uitvoering. Toepassing gebeurt via dialoog in besluitvormende gremia, niet als administratieve checklijst.

Niveau: strategisch/tactisch (Defensiebreed, co-creatie met krijgsmachtdelen en CPV).

Succesindicator: de toetsstenen zijn geïntegreerd in beleids- en besluitvormingsdocumenten en worden toegepast bij minimaal 80% van de strategische vastgoedbesluiten.

Aandachtspunt: voorkom dat het kader verwordt tot een papieren instrument. Borg eigenaarschap en gebruik het als gesprekskader in plaats van checklist. Daarnaast is periodieke bijsturing wenselijk om het kader te optimaliseren op basis van praktijkervaring en veranderende omstandigheden. Door structurele evaluatiemomenten in te bouwen blijft het MREM-kader adaptief en verbonden met de realiteit van beleid en operatie.

6) Verbind vastgoedplanning structureel met capaciteitsontwikkeling

Doel: verkorten van de *time-to-capability* en vergroten van voorspelbare inzetbaarheid.

Actie: organiseer gezamenlijke scenarioplanning waarin vastgoedontwikkeling, personele groei en materieelopbouw gelijktijdig worden beschouwd. Positioneer deze koppeling als vast onderdeel van het programmeringsproces, zodat vastgoed niet langer na, maar parallel aan capaciteitsbesluiten wordt voorbereid. Gebruik hiervoor de MREM-toetsstenen als verbindende logica tussen operationele behoeften en fysieke randvoorwaarden. Zo wordt bijvoorbeeld de locatie van nieuw materieel niet alleen beoordeeld op kosten, maar ook op uitbreidbaarheid, robuustheid en personele binding.

Niveau: strategisch (Defensiebreed, geïntegreerd in het programmeringsproces en PS&IB).

Succesindicator: aantoonbare synchronisatie van vastgoed- en capaciteitsbesluiten in meerjarenprogramma's.

Aandachtspunt: voorkom overlap met bestaande planningscycli door dit proces aan te laten sluiten bij bestaande gremia (zoals PS&IB) en te verankeren via één geïntegreerd investeringsprogramma.

7) Introduceer lifecycle-costing en programmatische besluitvorming

Doel: verschuiven van projectgericht denken naar portefeuillesturing met een langetermijnperspectief.

Actie: koppel financiële kaders, onderhoudsstromen en prestatie-indicatoren aan programmatische doelen. Ontwikkel hiervoor een eenvoudige rekenmethodiek voor lifecycle-costing (LCC) die aansluit bij de Defensiepraktijk. Gebruik deze methodiek om strategische afwegingen (zoals renovatie, nieuwbouw of afstoot) te onderbouwen op totale levensduurkosten en bijdrage aan gereedheid.

LCC vormt de financiële pijler onder programmatische besluitvorming: investeringsbesluiten worden niet langer los per project genomen, maar binnen portefeuilledoelen en toetsstenen van het MREM geplaatst.

Niveau: tactisch/strategisch (Defensiebreed, gekoppeld aan begrotingscyclus).

Succesindicator: strategische besluiten zijn onderbouwd op levensduurkosten en portefeuille-impact, niet alleen op initiële investeringskosten.

Aandachtspunt: ontwikkel een gestroomlijnde methodiek en tooling om de besluitlast niet te vergroten. Start met pilots bij twee programma's om ervaring op te bouwen.

Fase 3 (18–36 maanden): verankering en cultuur

Waar fase 1 de basis legt (koers, data, mandaten) en fase 2 de inhoud operationaliseert (toetsstenen, scenarioplanning, lifecycle-costing), richt fase 3 zich op de duurzame institutionele verankering. Zonder cultuurverandering en politieke bestendigheid dreigt de transitie naar strategische vastgoedsturing te blijven steken in projecten en pilots. Deze fase vraagt om leiderschap, bestuurlijke moed en consistentie, ook als de politieke wind draait of de middelen tijdelijk afnemen.

8) Ontwikkel een besliscultuur gericht op slagkracht in plaats van risicomijding

Doel: versnellen van besluitvorming door een cultuur te stimuleren waarin tijdigheid en gereedheid zwaarder wegen dan perfectie of risicomijding.

Actie: introduceer binnen de Defensietop en vastgoedketen een leiderschapsprogramma gericht op besluitvaardigheid, risicocompetentie en scenariodenken. Gebruik recente projecten als leertrajecten (bijv. tijdige inzet bij capaciteitsgroei of NPRD-implementatie).

Niveau: strategisch (bestuursniveau en directies).

Succesindicator: kortere doorlooptijden van besluitvormingstrajecten (>20% reductie) en expliciete risicoprofielen per strategisch besluit.

Aandachtspunt: stimuleer "verantwoord risico nemen": snel waar het kan, zorgvuldig waar het moet. Defensie is decennialang gevormd door schaarste en verantwoording, niet door groei en adaptiviteit. De nieuwe context vereist juist leiderschap dat durft te handelen binnen onzekerheid.

9) Vereenvoudig en versnel het PS&IB-proces

Doel: het terugbrengen van de doorlooptijd van projecten en vergroten van voorspelbaarheid.

Actie: herontwerp het PS&IB-proces door stappen te schrappen of te combineren en voeg parallelle toetsmomenten in, in plaats van sequentiële. Richt per fase een multidisciplinair team in dat

beslissingen voorbereidt met directe input van Defensie, RVB en gebruikers.

Niveau: tactisch/operationeel.

Succesindicator: verkorting gemiddelde doorlooptijd met 25–30% en minder herontwerp- en correctierondes.

Aandachtspunt: blijf waarborgen dat de versnelling niet ten koste gaat van transparantie of legitimiteit: “snel, maar verantwoord”.

Toelichting: Het PS&IB-proces is een goed voorbeeld van hoe procedurele zorgvuldigheid is doorgeschoten in complexiteit. De stap naar versnelling vergt vereenvoudiging en vertrouwen.

Bovendien ontbreekt een structureel proces voor portefeuilsturing: het huidige PS&IB-proces is primair ingericht op afzonderlijke projecten en ondersteunt daardoor onvoldoende de integrale afweging van prioriteiten binnen de vastgoedportefeuille.

10) Veranker vastgoed structureel in de strategische besluitvorming en bouw een gezamenlijke taal

Doel: vastgoed structureel positioneren als strategische factor van gereedheid, en de samenwerking tussen Defensie, RVB en krijgsmachtonderdelen versterken via een gedeelde taal en betekenisgeving.

Actie: Positioneer vastgoed expliciet in strategische overlegstructuren, borg dat vastgoed structureel onderdeel is van de strategische beleidsvorming, ontwikkel ook een gemeenschappelijk vocabulaire en toetsingskader (de zes toetsstenen en drie dimensies van het MREM) als gedeelde taal tussen beleid, operatie en uitvoering.

Niveau: strategisch en institutioneel.

Succesindicator: vastgoedonderwerpen structureel geagendeerd in strategische besluitvorming; uniforme toepassing van MREM-taal en toetsstenen binnen de keten.

Aandachtspunt: voorkom dat verankering verzandt in formele procedures; de kracht zit in gedeeld begrip en consistente toepassing, ook bij personele wisselingen of politieke verandering.

Vastgoedsturing is duurzaam als zij niet afhankelijk is van individuen of politieke cycli, maar verankerd in taal, routines en besluitstructuren.

De kracht van het voorgestelde MREM-sturingskader ligt in de samenhang tussen fundament, sturing en cultuur. Het advies van dit onderzoek is om vastgoed structureel te positioneren als strategisch instrument voor operationele gereedheid en legitimiteit. Dat begint met een stevig fundament: een intern ontwikkeld Strategisch Vastgoedplan, actuele portefeuilledata en een centraal portefeuilleloket dat richting geeft zonder bureaucratie te vergroten. Vervolgens vraagt het om inhoudelijke sturing via toetsstenen, scenarioplanning en programmatische besluitvorming, zodat vastgoedkeuzes voorspelbaar en verantwoord kunnen worden gemaakt. Tot slot is een cultuurverandering nodig waarin mandaten helder zijn, risico's proportioneel worden genomen en een gedeelde taal voor vastgoedbesluitvorming ontstaat. Alleen door deze drie niveaus gelijktijdig te versterken kan Defensie de transitie maken van reactief beheer naar strategische vastgoedsturing, robuust, wendbaar en bestand tegen politieke of budgettaire schommelingen.

6.5 Reflectie op de theorie

Het theoretisch kader combineert militaire studies (operationele gereedheid), CREM, PREM en bestuurskundige theorieën. De integratie is vernieuwend, maar kent ook grenzen in toepasbaarheid.

Reflectie militaire studies

De militaire literatuur bood het fundament van dit onderzoek door operationele gereedheid te positioneren als primaire beoordelingsas. Studies van Grissom (2006), Farrell & Terriff (2002) en Bland (1999) maakten duidelijk dat gereedheid een meerdimensionaal begrip is, waarin materiële, organisatorische, institutionele en morele componenten samenkomen. Voor dit onderzoek was vooral relevant dat vastgoed daarin fungeert als kritieke *enabler*. Tegelijkertijd kent de militaire literatuur beperkingen: de concepten zijn vaak abstract, gericht op doctrine of organisatiebrede paraatheid en besteden relatief weinig aandacht aan concrete randvoorwaarden zoals vastgoed. Daarom moest de stap worden gezet om deze inzichten te vertalen naar toetsbare criteria die vastgoedbeslissingen direct kunnen sturen.

• Reflectie op CREM

De CREM-literatuur (Nourse & Roulac, 1993; Osgood, 2004; Lindholm & Leväinen, 2006) leverde waardevolle handvatten om vastgoed te positioneren als middel voor strategische *alignment* en waardecreatie. Toch blijft deze literatuur sterk gericht op private organisaties met relatief stabiele contexten. In de militaire praktijk, waar geopolitieke urgentie en onzekerheid dominant zijn, schiet de CREM-logica tekort. Het koppelen van vastgoed aan "*business objectives*" moest daarom worden vertaald naar toetsstenen van operationele gereedheid. CREM is in dit onderzoek dus niet verworpen, maar herplaatst: niet leidend, wel complementair binnen een defensiespecifieke logica.

Reflectie op PREM

De PREM-literatuur (o.a. Kaganova & Nayyar-Stone, 2000; Van der Schaaf, 2018; Mooij, 2022; Van der Krabben & Jacobs, 2013) bleek cruciaal om de maatschappelijke dimensie van defensievastgoed zichtbaar te maken. PREM benadrukt dat vastgoed in publieke organisaties altijd politiek-bestuurlijk geladen is en maatschappelijke waarde genereert of juist onder druk zet. Voor Defensie is dit van directe relevantie: de implementatie van het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (NPRD) laat zien dat legitimiteit, draagvlak en maatschappelijke baten onlosmakelijk verbonden zijn met militaire ruimtevrage. Tegelijkertijd is de toepasbaarheid van PREM beperkt: de literatuur is ontwikkeld voor stabielere contexten (zoals gemeenten en universiteiten) en gaat minder in op veiligheidsdynamiek en bondgenootschappelijke verplichtingen. PREM is niet als zelfstandig analysekader gebruikt, maar geïntegreerd in de dimensies strategische waardecreatie en legitimiteit. Deze toevoeging heeft het analysekader sterker kaderstellend gemaakt: vastgoed wordt niet alleen beoordeeld op zijn bijdrage aan de krijgsmacht, maar ook op maatschappelijke houdbaarheid en publieke verantwoording.

Reflectie op bestuurskundige theorieën

De bestuurskundige literatuur bood een onmisbare lens om te begrijpen waarom vastgoedbesluiten binnen Defensie vaak niet tijdig of effectief landen. Drie invalshoeken bleken hierbij relevant:

1. Publieke waarde en legitimiteit

Moore's (1995) concept van publieke waarde bood een kader om vastgoed niet alleen te zien als een productiemiddel, maar ook als een middel om maatschappelijke en politieke legitimiteit

te versterken. Dit verklaart waarom vastgoedkeuzes niet louter intern (operationeel of financieel) beoordeeld kunnen worden, maar altijd ingebed zijn in bredere publieke belangen en democratische verantwoording.

2. Institutionele logica's en doorwerking

Scott's (2001) institutionele theorie liet zien dat vastgoedsturing binnen Defensie wordt gekenmerkt door meervoudige en soms botsende logica's: de militaire logica van slagkracht, de politieke logica van legitimiteit en de ambtelijke logica van regels en procedures. Deze complexiteit leidt tot inertie (vastgezette routines die koerswijziging vertragen) en *decoupling* (formele afspraken zonder daadwerkelijke doorwerking). Dit helpt verklaren waarom formele kaders zoals convenanten of het PS&IB-proces vaak beperkt effect sorteren in de praktijk.

3. Ketenregie en samenwerking

Ansell & Gash (2008) bieden een helder vocabulaire om de samenwerking in de vastgoedketen te analyseren. Hun theorie over *collaborative governance* maakt duidelijk waarom samenwerking tussen Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) vaak stroef verloopt: er is sprake van asymmetrische machtsposities, onduidelijk opdrachtgeverschap en gebrekkige gedeelde informatiebasis. De literatuur hielp zo bloot te leggen dat ketenregie niet alleen een kwestie van structuur is, maar net zo goed van procesdiscipline en vertrouwen.

De bestuurskundige inzichten bleken dus geen 'optionele' toevoeging, maar cruciaal om te begrijpen waarom vastgoedsturing binnen Defensie vaak stopt of fragmentarisch blijft. Waar CREM en PREM vooral inhoudelijke en waardegerichte kaders bieden, verklaren bestuurskundige theorieën de bestuurlijke weerbarstigheid van de praktijk. Tegelijkertijd tonen ze hun grenzen: ze veronderstellen doorgaans stabiele besluitvormingsomgevingen en houden onvoldoende rekening met de geopolitieke urgentie en onzekerheid waarin Defensie opereert. Daarom moesten deze theorieën in dit onderzoek nadrukkelijk worden gekoppeld aan operationele randvoorwaarden, zodat legitimiteit en ketenregie niet slechts bestuurlijke idealen blijven, maar aantoonbaar bijdragen aan inzetbaarheid en gereedheid.

Samenvatting

De reflectie laat zien dat geen enkele afzonderlijke literatuurstroom toereikend is om de complexiteit van defensievastgoed te duiden. CREM biedt inzicht in *alignment*, PREM in legitimiteit en maatschappelijke waarde en bestuurskunde in bestuurlijke uitvoerbaarheid en ketenlogica's. Pas in hun onderlinge samenhang ontstaat een analysekader dat zowel strategisch, maatschappelijk als bestuurlijk betekenisvol is. Daarmee is een theoretische basis gelegd voor Military Real Estate Management (MREM) als nieuwe lens om vastgoed in militaire contexten te begrijpen en te sturen.

6.6 Reflectie op het onderzoek

Dit onderzoek introduceert het concept *Military Real Estate Management (MREM)* als een ontwerpgericht sturingskader dat de koppeling tussen operationele gereedheid en strategische vastgoedsturing systematisch maakt, door inhoudelijke toetsstenen te verbinden met bestuurlijke en organisatorische condities. Door inzichten uit CREM, PREM en bestuurskundige theorieën te integreren met het concept van operationele gereedheid, is een lacune in de literatuur verkleind. Het MREM-kader biedt een geïntegreerd perspectief waarin vastgoed wordt beschouwd als strategisch middel voor zowel militaire slagkracht als publieke legitimiteit. Daarmee vormt het een praktisch en theoretisch raamwerk dat

toepasbaar is in de Nederlandse context en waardevol is voor internationale vergelijking en verdere academische doorontwikkeling.

Tegelijkertijd kent dit onderzoek duidelijke beperkingen:

- *Breedte en complexiteit van de casus*: Defensie en het RVB zijn omvangrijke en gelaagde organisaties. Binnen de looptijd van het onderzoek is bewust gekozen voor een strategisch perspectief.
- *Diversiteit van behoeften*: De verschillende krijgsmachtonderdelen hebben uiteenlopende huisvestingsprofielen. Hoewel dit via interviews en expertvalidatie deels is meegenomen, wordt niet volledig recht gedaan aan alle specifieke opgaven.
- *Databasis en validatie*: De empirische basis rust hoofdzakelijk op interviews en documentanalyse. Triangulatie met externe rapporten en het expertpanel heeft dit versterkt, maar selectiviteit en mogelijke bias kunnen niet volledig worden uitgesloten.

Gezien de beperkingen en bevindingen van dit onderzoek zijn drie vervolgonderzoekslijnen het meest kansrijk om de inzichten verder te verdiepen en te verbreden:

Internationale vergelijking in NAVO-context

- *Doel*: inzicht krijgen in de toepasbaarheid en overdraagbaarheid van het MREM-kader bij bondgenoten.
- *Aanpak*: vergelijkende casestudies (bv. Noorwegen, Zweden, Duitsland) of *surveys* onder NAVO-partners waarin vastgoedsturing, toetsstenen en governancepraktijken systematisch worden onderzocht.
- *Relevantie*: dit maakt zichtbaar welke uitdagingen specifiek Nederlands zijn en waar internationale *best practices* benut kunnen worden om de militaire gereedheid en infrastructuurplanning in bondgenootschappelijk verband te versterken.

Empirische toetsing van effectiviteit

- *Doel*: de veronderstelde effecten van instrumenten zoals *lifecycle cost*-benaderingen, scenarioplanning en interne huursystemen systematisch onderbouwen in de context van de Defensievastgoedketen.
- *Aanpak*: kwantitatieve analyse van doorlooptijden van projecten, benchmarking van kosten en prestaties tussen krijgsmachtdelen en ketenpartners (Defensie–RVB–markt), en simulatiemodellen die alternatieve besluitvormingsscenario's doorrekenen (bijv. centralisatie vs. decentrale mandaten, modulair bouwen vs. traditionele trajecten). Aanvullend kan dit onderzoek zich richten op de toepassing van portfoliosturing binnen Defensie, om te toetsen in hoeverre integrale afweging van projecten bijdraagt aan voorspelbaarheid en strategische samenhang.
- *Relevantie*: hiermee worden kwalitatieve aannames uit dit onderzoek vertaald naar toetsbare inzichten over voorspelbaarheid en effectiviteit in een complexe keten. Dit vergroot niet alleen de bestuurlijke stuurkracht, maar ook de mate waarin vastgoed tijdig kan bijdragen aan operationele gereedheid.

Operationalisering van publieke waarde en governance

- *Doel:* maatschappelijke waarde structureel verankeren en toetsbaar maken binnen de vastgoedpraktijk van Defensie.
- *Aanpak:* ontwikkeling van toetsingskaders die maatschappelijke baten (zoals dual use, duurzaamheid, personele binding en ruimtedruk) systematisch meewegen in vastgoedbesluiten, bijvoorbeeld via beleidsexperimenten in het kader van het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (NPRD). Aanvullend onderzoek kan zich richten op de bestuurlijke en organisatorische condities die nodig zijn om deze kaders daadwerkelijk te vertalen naar portefeuillesturing en besluitvorming.
- *Relevantie:* dit maakt zichtbaar hoe vastgoedkeuzes niet alleen bijdragen aan militaire gereedheid, maar ook maatschappelijk gelegitimeerd en bestuurlijk houdbaar kunnen worden gemaakt, wat cruciaal is in een context van hoge ruimtedruk en interdepartementale samenwerking.

Deze vervolgonderzoeken zijn zowel academisch als praktisch relevant. Ze maken het mogelijk om de aannames en aanbevelingen uit dit onderzoek systematisch te toetsen en door te ontwikkelen in verschillende contexten. Daarmee vergroten ze de toepasbaarheid en robuustheid van het MREM-kader, voor Defensie en voor vergelijkbare organisaties in binnen- en buitenland.

6.7 Slotbeschouwing

Dit onderzoek toont aan dat vastgoed geen bijzaak is, maar een strategische capaciteit voor operationele gereedheid. Het Military Real Estate Management (MREM)-model positioneert vastgoed expliciet in het kernproces en maakt met zes toetsstenen en drie randvoorwaardelijke dimensies bestuurbaar wat wordt afgewogen, waarom dat waarde heeft en hoe dit tot besluitvorming komt en kan worden uitgevoerd.

De aanbevelingen in §6.4 vormen een oplopende route: eerst het fundament en de regie organiseren, vervolgens de strategische toetsstenen structureel toepassen en ten slotte cultuur en routines borgen. Zo ontstaat de beweging van reactief beheer naar voorspelbare, adaptieve en maatschappelijk gelegitimeerde vastgoedsturing.

De doorwerking vraagt wel condities: stabiele mandaten, betrouwbare data, een uniform portefeuillekader en discipline in besluitvorming over kabinetsperiodes heen. Ontbreekt die governance- en informatiebasis, dan blijft versnelling afhankelijk van uitzonderingsroutes.

Tenslotte wijst dit onderzoek richting voor vervolg: het kwantificeren van toetsstenen, het verdiepen van *lifecycle*-afwegingen en het vergelijken van MREM-toepassingen bij bondgenoten. Zo kan Defensie het kader verder verfijnen, terwijl de inzetbaarheid en voorspelbaarheid toenemen.

Literatuurlijst

Algemene Bestuursdienst. (2025, 7 januari). *Benoeming directeur Dienst Vastgoed Politie* [persbericht]. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op 2 oktober 2025 via <https://www.algemenebestuursdienst.nl/actueel/nieuws>

Algemene Rekenkamer. (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Defensie (rapport bij het Jaarverslag 2018, X)*. Geraadpleegd op 15 april 2025 via <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/05/15/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2018-ministerie-van-defensie>

Algemene Rekenkamer. (2021). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 bij het Ministerie van Defensie (rapport bij het Jaarverslag 2020, X)*. Geraadpleegd op 15 april 2025 via <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/05/19/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2020-ministerie-van-defensie>

Algemene Rekenkamer. (2021, 19 mei). *Ernstige tekortkomingen bij het vastgoedmanagement Defensie*. Geraadpleegd op 15 april 2025, via <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2021/05/19/ernstige-tekortkomingen-vastgoedmanagement-defensie>

Algemene Rekenkamer. (2023). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 bij het Ministerie van Defensie (rapport bij het Jaarverslag 2022, X)*. Geraadpleegd op 15 april 2025 via <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2023/05/17/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2022-ministerie-van-defensie>

Andrews, Boyne, Meier, O'Toole & Walker (2012). "Vertical strategic alignment and public service performance." *Public Administration*, 90(1), 77–98. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01938.x>

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Bland, D. L. (1999). A unified theory of civil-military relations. *Armed Forces & Society*, 26(1), 7–25. <https://doi.org/10.1177/0095327X9902600102>

BMVg & BImA. (2024). *Aktionsplan Infrastruktur Zeitenwende*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung & Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Geraadpleegd op 7 mei 2025 via <https://www.bmvg.de>

Boin, A., & Lodge, M. (2016). *Designing resilient institutions for transboundary crisis management: A time for public administration*. *Public Administration*, 94(2), 289–298. <https://doi.org/10.1111/padm.12264>

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>

Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5th ed.). Oxford University Press.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>

Clingendael & HCSS. (2025). *Strategische Monitor 2025-2030: Geopolitiek changement op het wereldtoneel*. Instituut Clingendael / The Hague Centre for Strategic Studies. Geraadpleegd op 12 september 2025 via [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2025-01/Clingendael Strategische Monitor 2025 2030.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2025-01/Clingendael%20Strategische%20Monitor%202025%202030.pdf)

Commandant der Strijdkrachten. (2025, 9 april). *Dagorder Commandant der Strijdkrachten d.d. 9 april 2025*. Geraadpleegd op 10 april 2025 via [https://bijlagen.nos.nl/artikel-22530665/Dagorder Commandant der Strijdkrachten d.d. 9 april 2025.pdf](https://bijlagen.nos.nl/artikel-22530665/Dagorder%20Commandant%20der%20Strijdkrachten%20d.d.%209%20april%202025.pdf)

Cooley, A. (2008). *Base politics: Democratic change and the U.S. military overseas*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Danish Ministry of Defence. (2024). *Defence Agreement 2024–2033*. Copenhagen: MoD. Geraadpleegd op 4 juni 2025 via <https://www.fmn.dk>

DCDC. (2022). *Future Operating Environment 2035*. UK Ministry of Defence. Geraadpleegd op 18 april 2025 via <https://www.gov.uk/government/publications/future-operating-environment-2035>

De Vries, J. C., De Jonge, H., & Van der Voordt, T. J. M. (2008). Impact of real estate interventions on organizational performance. *Journal of Corporate Real Estate*, 10(3), 208–223. <https://doi.org/10.1108/14630010810922094>

Defence Properties Finland. (2024). *Financial statements and annual report 2023 completed – Construction investments at a record level*. Helsinki: Defence Properties Finland Senaatti Group. Geraadpleegd op 8 juni 2025 via <https://www.senaatti.fi/en/current-topics/news/defence-properties-finland-ltds-financial-statements-and-annual-report-2023-completed-construction-investments-at-a-record-level/>

Defense Business Board (DBB). (2016). *Best Practices for Real Property Management*. Washington, DC: U.S. Department of Defense. Geraadpleegd op 12 september 2025 via <https://dbb.defense.gov>

DenkWerk. (2025). *Weerbaarheid by design: Bouwstenen voor een robuuste samenleving*. DenkWerk. Geraadpleegd op 8 september 2025, via <https://www.denkwerk.org>

Denzin, N. K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods* (2nd ed.). McGraw-Hill.

Department of National Defence (DND). (2020). *Defence Investment Plan 2018–2038 (Update 2020)*. Ottawa: Government of Canada. Geraadpleegd op 4 juni 2025 via <https://www.canada.ca/en/department-national-defence.html>

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). *An integrative framework for collaborative governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

Evers, F., Van der Schaaf, P., & Dewulf, G. (2002). *Public real estate: Successful management strategies*. Delft: DUP Satellite.

Farrell, T., & Terriff, T. (2002). *The sources of military change: Culture, politics, technology*. Lynne Rienner.
Folketinget. (2023). *Forsvarsforlig 2024–2033*. København: Folketinget. Geraadpleegd op 14 mei 2025 via <https://www.ft.dk>

Forsvarsbygg. (2023). *Årsrapport 2023*. Oslo: Forsvarsbygg. Geraadpleegd op 8 juni 2025 via <https://www.forsvarsbygg.no>

Forsvarsdepartementet. (2024). *Prop. 87 S (2023–2024): Forsvarsløftet – for Norges trygghet: Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Geraadpleegd op 9 juni 2025 via <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/prop.-87-s-20232024/id3032217/>

Forsvarsministeriet. (2024a). *Forsvarsministeriets Klimahandlingsplan 2024*. København: Forsvarsministeriet. Geraadpleegd op 14 mei 2025, via <https://www.fmn.dk>

Forsvarsministeriet. (2024b). *Ejendomsstrategi for Forsvarsministeriet*. København: Forsvarsministeriet. Geraadpleegd op 14 mei 2025 via <https://www.fmn.dk>

Fortifikationsverket. (2022). *Årsredovisning 2022*. Eskilstuna: Fortifikationsverket. Geraadpleegd op 8 juni 2025 via <https://www.fortifikationsverket.se>

Fortifikationsverket. (2024). *Årsredovisning 2024*. Eskilstuna: Fortifikationsverket. Geraadpleegd op 9 juni 2025 via <https://www.fortifikationsverket.se>

General Services Administration (GSA). (2025). *USE IT Act and Occupancy Data*. Washington, DC: GSA. Geraadpleegd op 12 mei 2025 via <https://www.gsa.gov/real-estate/real-estate-services/for-federal-customers/use-it-act-and-occupancy-data>

Grissom, A. (2006). The future of military innovation studies. *Journal of Strategic Studies*, 29(5), 905–934. <https://doi.org/10.1080/01402390600901067>

Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field Methods*, 18(1), 59–82. <https://doi.org/10.1177/1525822X05279903>

Kaganova, O., & Nayyar-Stone, R. (2000). Municipal real property asset management: An overview of world experience. *Journal of Real Estate Portfolio Management*, 6(4), 307–326. <https://doi.org/10.1080/10835547.2000.12089624>

Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315887098>

KPMG. (2025, 20 maart). *Volwassenheidsscan: Analyse van de volwassenheid van de Defensie vastgoedketen (versie 1.0)* [interne rapportage, niet openbaar].

Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. SAGE.

Lindholm, A.-L., & Leväinen, K. I. (2006). A framework for identifying and measuring value added by corporate real estate. *Journal of Corporate Real Estate*, 8(1), 38–46. <https://doi.org/10.1108/14630010610664796>

Lutz, C. (2001). *Homefront: A military city and the American twentieth century*. Boston: Beacon Press.

Lynch, K. F., DeCicco, A., Bennett, B. E., Drew, J. G., Kadlec, A., Kilambi, V., Klein, K., Leftwich, J. A., Marlier, M. E., McGarvey, R. G., Mills, P., Milonopoulos, T., Tripp, R. S., & Wirth, A. J. (2021). *Analysis of global management of Air Force war reserve materiel to support operations in contested and degraded environments*. RAND Corporation. Geraadpleegd op 12 mei 2025 via https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3081.html

McGarvey, R. G., Tripp, R. S., Rue, R., Lang, T., Sollinger, J. M., Conner, W. A., & Luangkesorn, L. (2010). *Global combat support basing: Robust prepositioning strategies for Air Force war reserve materiel*. RAND Corporation. Geraadpleegd op 28 april 2025 via <https://www.rand.org/pubs/monographs/MG902.html>

Militaire Spectator. (2022, 8 december). *Besturen bij Defensie, ook bij inzet?* *Militaire Spectator*, 191(12). Geraadpleegd op 14 oktober 2025 via <https://militairespectator.nl/artikelen/besturen-bij-defensie-ook-bij-inzet>

Ministerie van Defensie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2025, 23 mei). *Ontwerp Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (NPRD)*. Geraadpleegd op 20 mei 2025 via <https://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2025/05/23/ontwerp-nationaal-programma-ruimte-voor-defensie>

Ministerie van Defensie (2024b). *Defensiebasis van de toekomst: Eenheid in verscheidenheid* [visiedocument]. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 17 april 2025 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/11/defensiebasis-van-de-toekomst>

Ministerie van Defensie. (2022). *Defensienota 2022: Veiligheid in een veranderende wereld*. Den Haag: Ministerie van Defensie. Geraadpleegd op 10 april 2025 via <https://www.defensie.nl>

Ministerie van Defensie. (2022). *Strategisch Vastgoedplan 2022*. Den Haag: Ministerie van Defensie. Geraadpleegd op 25 mei 2025 via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1066735.pdf>

Ministerie van Defensie. (2023). *Nationaal Programma Ruimte voor Defensie*. Ministerie van Defensie. Geraadpleegd op 7 oktober 2025 via <https://www.defensie.nl/onderwerpen/ruimtevoordefensie>

Ministerie van Defensie. (2024a). *Defensienota 2024: Weerbare samenleving, slagkrachtige krijgsmacht*. Den Haag: Ministerie van Defensie. Geraadpleegd op 17 april 2025 via <https://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2024/04/15/defensienota-2024>

Ministerie van Defensie. (2025, 24 maart). *Kamerbrief: Onze mensen, onze toekomst; meer, beter en sneller*. Den Haag: Ministerie van Defensie. Geraadpleegd op 4 oktober 2025 via <https://open.overheid.nl/documenten/5661d83c-171a-4413-8318-1ef05796c6dc/file>

Ministerie van Defensie. (2025, 16 september). *Prinsjesdag 2025: Defensiebudget stijgt door slechtere veiligheidssituatie*. Den Haag: Ministerie van Defensie. Geraadpleegd op 17 september 2025 via <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2025/09/16/prinsjesdag-defensiebudget-stijgt-door-slechtere-veiligheidssituatie>

Ministerie van Defensie. (2025a). *Financiën – Het verhaal van Defensie*. Geraadpleegd op 4 oktober 2025, via <https://www.defensie.nl/onderwerpen/overdefensie/het-verhaal-van-defensie/financien>

Ministerie van Defensie. (2025b). *Stand van Defensie 2025 (najaar)*. Geraadpleegd op 4 oktober 2025, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/09/16/stand-van-defensie-najaar-2025>

Ministerie van Financiën. (2025). *Voorjaarsnota 2025*. Den Haag: Ministerie van Financiën. Geraadpleegd op 24 mei 2025 via <https://www.rijksfinancien.nl/voorjaarsnota/2025>

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2025, 26 september). *Ontwerp-Nota Ruimte (printversie)*. Geraadpleegd op 1 oktober 2025 via <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volkshuisvesting-en-ruimtelijke-ordening/documenten/rapporten/2025/09/26/ontwerp-nota-ruimte-printversie>

Ministry of Defence (MOD). (2023). *Defence Infrastructure Organisation Annual Report and Accounts 2023–24*. Londen: UK Government. Geraadpleegd op 12 mei 2025 via <https://www.gov.uk>

Ministry of Finance Finland. (2021). *Government Resolution on the Government Real Estate Strategy 2030*. Helsinki: Ministry of Finance. Geraadpleegd op 8 juni 2025 via <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163236>

Mooij, H. (2022). Publiek vastgoedmanagement: De balans tussen beleid, beheer en maatschappelijke waarde. *Real Estate Research Quarterly*, 21(2), 5–15.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

Murray, W., & Millett, A. R. (1996). *Military innovation in the interwar period*. Cambridge University Press.

National Audit Office (NAO). (2021). *Improving Defence Estate Management*. Londen: NAO. Geraadpleegd op 11 juni 2025 via <https://www.nao.org.uk>

National Audit Office (NAO). (2024). *The Defence Estate Optimisation Programme*. Londen: NAO. Geraadpleegd op 11 juni 2025 via <https://www.nao.org.uk>

NATO (2021). *Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations (AJP-5), Ed. A, Ver. 2 (UK Change 1)*. Geraadpleegd op 20 april 2025 via https://www.coemed.org/files/stanags/01_AJP/AJP-5_EDA_V2_E_2526.pdf

NATO Allied Command Transformation. (2018, 14 mei). *Framework for Future Alliance Operations (FFAO)*. Norfolk, VA: NATO ACT. Geraadpleegd op 20 april 2025 via https://www.act.nato.int/wp-content/uploads/2023/06/180514_ffao18-txt.pdf

NATO Review. (2019). *NATO: Ready for anything*. North Atlantic Treaty Organization. Geraadpleegd op 20 april 2025 via <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/01/24/nato-ready-for-anything/index.html>

NATO. (2011). *Comprehensive Operations Planning Directive (COPD), Interim v1.0*. Supreme Headquarters Allied Powers Europe. [Niet publiek beschikbaar].

NATO. (2014). *Wales Summit Declaration: Readiness Action Plan*. Brussels: North Atlantic Treaty Organization. Geraadpleegd op 4 juni 2025 via https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

NATO. (2018a). *Brussels Summit Declaration (Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 11–12 July 2018)*. North Atlantic Treaty Organization. Geraadpleegd op 15 mei 2025 via https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm

NATO. (2018b). *Framework for Future Alliance Operations (FFAO)*. Allied Command Transformation. Geraadpleegd op 20 april 2025 via <https://www.act.nato.int/products/ffao>

NATO. (2021). *Resilience baseline requirements*. Brussels: NATO Headquarters. Geraadpleegd op 4 mei 2025 via https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

Norce. (2025). *Report on military infrastructure planning in Norway*. Bergen: Norce Research. Geraadpleegd op 13 juni 2025 via <https://www.norceresearch.no>

Nourse, H. O., & Roulac, S. E. (1993). Linking real estate decisions to corporate strategy. *Journal of Real Estate Research*, 8(4), 475–494.

NTNU. (2020). *Sustainable defence infrastructure: Research report*. Trondheim: Norwegian University of Science and Technology. Geraadpleegd op 14 juni 2025 via <https://www.ntnu.edu>

Office of Inspector General (OIG). (2022). *Audit of Department of Defense infrastructure planning*. U.S. Department of Defense, Office of Inspector General. Geraadpleegd op 16 juni 2025 via <https://www.dodig.mil>

Osgood, R. T. (2004). Translating organizational strategy into real estate action: The strategy alignment model. *Journal of Corporate Real Estate*, 6(2), 106–117. <https://doi.org/10.1108/14630010410812382>

OSW (Ośrodek Studiów Wschodnich). (2024). *The Arctic: Denmark's Security and Infrastructure Strategy*. Warschau: Centre for Eastern Studies. Geraadpleegd op 14 mei 2025 via <https://www.osw.waw.pl>

Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice* (4th ed.). Sage Publications.

Paulus, T., Lester, J. N., & Dempster, P. (2017). *Digital tools for qualitative research*. Sage Publications.
Pissanidis, N., Rõigas, H., & Veenendaal, M. (Eds.). (2016). *2016 8th International Conference on Cyber Conflict: Cyber Power*. Tallinn: NATO CCD COE Publications. Geraadpleegd op 20 april 2025 via https://ccdcoe.org/uploads/2018/10/CyCon_2016_book.pdf

Politie Nederland. (2023). *Huisvestingsvisie 2040* [interne beleidsnota, ter inzage verstrekt aan onderzoeker]. Den Haag: Nationale Politie.

Politie Nederland. (2023). *Streefportefeuille en Vastgoedstrategie* [interne beleidsnota, ter inzage verstrekt aan onderzoeker]. Den Haag: Nationale Politie.

Politie Nederland. (2025). *Begroting & beheerplan 2026–2030*. Den Haag: Nationale Politie. Geraadpleegd op 9 oktober 2025 via <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2025/september/03f0e839-834d-4d11-8270-8c5b450f985d.pdf>

Priebe, M., Vick, A. J., Heim, J. L., & Smith, M. L. (2019). *Distributed operations in a contested environment: Implications for USAF force presentation* (RR-2959-AF). Santa Monica, CA: RAND Corporation. Geraadpleegd op 4 mei 2025 via https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2959.html

RAND Corporation. (2021). *Analysis of global management of Air Force war reserve materiel to support operations in contested and degraded environments* (RR-3081). Santa Monica, CA: RAND Corporation. Geraadpleegd op 4 mei 2025 via https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3081.html

Rijkswaterstaat. (2023a). *Samenhangend Toekomstperspectief Rijkswaterstaat 2023–2028*. Den Haag: Rijkswaterstaat. Geraadpleegd op 9 juni 2025 via <https://www.rijkswaterstaat.nl>

Rijkswaterstaat. (2023b). *Strategie Rijkswaterstaat 2030: Samen werken aan een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland*. Den Haag: Rijkswaterstaat. Geraadpleegd op 9 juni 2025 via <https://www.rijkswaterstaat.nl>

RPS Group. (2024). *Independent review of Defence Infrastructure Organisation performance*. London: RPS Group. Geraadpleegd op 18 juni 2025 via <https://www.rpsgroup.com>

Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations* (2e ed.). SAGE.

Senaatti. (2022). *Energy Saving Programme 2022–2023*. Helsinki: Senaatti-konserni. Geraadpleegd op 8 juni 2025 via <https://www.senaatti.fi/en/sustainability/energy-efficiency/>

Senaatti. (2024). *Financial statements 2023 – Construction investments at record level and good success with cost management*. Helsinki: Senaatti-konserni. Geraadpleegd op 8 juni 2025 via <https://www.senaatti.fi/en/current-topics/news/senate-groups-financial-statements-2023-construction-investments-at-record-level-good-success-with-cost-management/>

Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195–218. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x>

U.S. Department of Defense (DoD). (2022). *DoD Directive 4165.06: Real Property*. Washington, DC: Department of Defense. Geraadpleegd op 20 juni 2025 via <https://www.esd.whs.mil>

U.S. Department of Defense (DoD). (2023). *DoD Instruction 4165.14: Real Property Inventory and Reporting*. Washington, DC: Department of Defense. Geraadpleegd op 20 juni 2025 via <https://www.esd.whs.mil>

U.S. Department of Defense (DoD). (2024). *Sustainment, Restoration, and Modernization Annual Report 2024*. Washington, DC: DoD. Geraadpleegd op 20 juni 2025 via <https://www.defense.gov>

U.S. Government Accountability Office (GAO). (2018). *Weapon systems cybersecurity: DoD just beginning to grapple with scale of vulnerabilities* (GAO-19-128). Washington, DC: GAO. Geraadpleegd op 5 juni 2025 via <https://www.gao.gov/products/gao-19-128>

U.S. Government Accountability Office (GAO). (2023a). *Installation Management: DOD Needs Better Data, Stronger Oversight, and Increased Transparency to Address Significant Infrastructure and Environmental Challenges* (GAO-23-106725). Geraadpleegd op 10 mei 2025 via <https://www.gao.gov/products/gao-23-106725>

U.S. Government Accountability Office (GAO). (2023b). *Military Barracks: Poor living conditions undermine quality of life and readiness* (GAO-23-105797). Washington, DC: GAO. Geraadpleegd op 20 juni 2025 via <https://www.gao.gov/products/gao-23-105797>

U.S. Government Accountability Office (GAO). (2023c). *Military readiness: Improvement in some areas, but persistent challenges remain across domains* (GAO-23-106673). Washington, DC: GAO. Geraadpleegd op 5 juni 2025 via <https://www.gao.gov/assets/gao-23-106673.pdf>

U.S. Government Accountability Office (GAO). (2025). *DOD Real Property: Actions Needed to Improve Oversight* (GAO-25-106132). Washington, DC: U.S. Government Accountability Office. Geraadpleegd op 5 juni via <https://www.gao.gov/products/gao-25-106132>

Valtioneuvosto. (2023). *Government report to the Parliament on the Senate Group and the management of central government's built real estate assets (Publications of the Finnish Government 2023:35)*. Helsinki: Finnish Government. Geraadpleegd op 8 juni 2025 via <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164870>

Van Aken, J. E., Berends, H., & Van der Bij, H. (2012). *Problem-solving in organizations: A methodological handbook for business and management students*. Cambridge University Press.

Van der Krabben, E., & Jacobs, H. M. (2013). *Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience*. *Land Use Policy*, 30(1), 774–783. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.06.002>

Van der Schaaf, H. (2018). *Public real estate management: Theory and practice*. Delft University Press.

Van der Wal, Z. (2020). *De waarde van publieke waarden: Over moreel kompas, leiderschap en integriteit*. Amsterdam: Boom bestuurskunde.

Vermeulen, W., & Hovens, J. (2006). Publiek vastgoed in Nederland: Een kwestie van balans. *Real Estate Research Quarterly*, 5(3), 45–56.

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2010). *Het ontwerpen van een onderzoek: Handleiding voor het opzetten van empirisch onderzoek*. Boom Lemma uitgevers.

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage Publications.

Bijlage A- Interviewleidraad

Doel

Inzicht krijgen in: (i) strategische vastgoedsturing; (ii) knelpunten/succesfactoren; (iii) bijdrage vastgoed aan gereedheid en strategische doelen; (iv) governance, besluitvorming en samenwerking (Defensie–RVB en intern).

Type

Semi-gestructureerd interview: thema's uit analysekader, met ruimte voor verdieping en casuïstiek.

Thema's & voorbeeldvragen (selectie)

A. Inleiding & achtergrond

Kunt u kort uw rol en betrokkenheid bij vastgoed en/of operationele gereedheid schetsen?

B. Strategische koppeling vastgoed–gereedheid

Hoe wordt vastgoed in uw organisatie gekoppeld aan missie/strategie en operationele gereedheid?

Waar ziet u de grootste afhankelijkheden tussen vastgoed en capacitaire domeinen (training, onderhoud, logistiek e.d.)?

Optioneel: Welke maatschappelijke waarden/dual-use en ruimtelijke inpassing spelen mee?

C. Knelpunten & versnellers

Welke structurele knelpunten in de vastgoedketen beïnvloeden gereedheid of doorlooptijden het meest?

Kunt u een recent voorbeeld noemen waarin vastgoed juist als versneller werkte (wat maakte het verschil)?

D. Governance & besluitvorming

Hoe verloopt de afstemming en besluitvorming over locaties/investeringen/timing (wie beslist waarover; op basis van welke criteria)?

Hoe ervaart u de samenwerking binnen Defensie en met het Rijksvastgoedbedrijf (wat gaat goed, wat belemmert)?

E. Toekomst & verandering

Wat is volgens u nodig om vastgoedsturing toekomstbestendiger te maken?

F. Afsluitend

Is er iets belangrijks dat we niet hebben besproken? Wie zou ik nog meer moeten spreken?

Bijlage B Codeboek

Het onderstaande codeboek is gebruikt bij de thematische analyse van de 9 interviews in deze studie. De codering is gebaseerd op een combinatie van deductieve thema's (afgeleid uit het analysekader) en inductieve inzichten uit de data. Het codeboek is opgebouwd rondom drie hoofdthema's: strategische waardecreatie, bestuurlijke legitimiteit en governance/ketenregie. Per hoofdcode zijn subcodes geformuleerd met een korte toelichting. Dit codeboek is toegepast met behulp van Atlas.ti.

Hoofdcode	Subcode	Omschrijving
Operationele gereedheid	Adaptieve portefeuillesturing	Vermogen van de vastgoedportefeuille om flexibel te worden aangepast aan veranderende operationele eisen of capaciteit.
	Snelle/ modulaire realisatiecapaciteit	Vermogen om snel, gestandaardiseerd en voorspelbaar vastgoed te realiseren dat aansluit op acute of veranderende behoeften.
	Maatschappelijke legitimiteit & dual use	Mate waarin vastgoedontwikkeling publieke waarde en maatschappelijke weerbaarheid ondersteunt via samenwerking en gedeeld gebruik.
	Strategische locatiekeuzes	De mate waarin locatiebeslissingen bijdragen aan operationele effectiviteit, logistieke wendbaarheid en redundantie.
	Vroegtijdige vastgoedbetrokkenheid	In hoeverre vastgoed tijdig wordt meegenomen in beleids- en capaciteitsplanning om vertragingen te voorkomen.
	Mens & moraal	De menselijke dimensie van vastgoed: welzijn, moraal en binding door kwalitatieve en goed bereikbare voorzieningen.
Strategische waardecreatie	Strategische heroriëntatie & NAVO-verplichtingen	De beleidsmatige en geopolitieke heroriëntatie die vastgoed positioneert als strategisch instrument binnen NAVO- en nationale veiligheidsdoelen.
	Informatievoorziening & stuurvermogen	De beschikbaarheid en kwaliteit van portefeuillegegevens en managementinformatie die nodig zijn voor strategische besluitvorming. Beperkte datatoegang en versnipperde informatievoorziening belemmeren <i>alignment</i> tussen vastgoed en strategische doelen
	Externe druk & ruimtelijke inpassing	De spanning tussen militaire belangen en maatschappelijke of ruimtelijke claims (woningbouw, energie, natuur) die vastgoedkeuzes beïnvloeden.
	Maatschappelijke waarde & legitimiteit	De wijze waarop vastgoed maatschappelijke baten genereert (zoals energiezekerheid, samenwerking en draagvlak) en legitimiteit versterkt.

Hoofdcode	Subcode	Omschrijving
Bestuurlijke legitimiteit en uitvoerbaarheid	Besluitvorming en legitimatie	De wijze waarop vastgoedkeuzes bestuurlijk en politiek worden gelegitimeerd, en welke afwegingscriteria daarin domineren.
	Institutionele inbedding	De formele en informele structuren die de plaats van vastgoedsturing binnen de organisatie bepalen.
	Beleidskaders en normering	De richtlijnen, normen en formele kaders die richting geven aan vastgoedbesluiten.
	Koerswijzigingen en instabiliteit	De mate waarin wisselende beleidsprioriteiten en reorganisaties strategische sturing bemoeilijken.
Governance en sturingscapaciteit	Ketenafhankelijkheid	De wederzijdse afhankelijkheden tussen schakels in de vastgoedketen die invloed hebben op besluitvorming en realisatie.
	Sturingscapaciteit	De beschikbare uitvoeringskracht, expertise en mandatering die nodig is om vastgoed effectief te sturen.
	Samenwerking met RVB	De mate van afstemming, samenwerking en spanningen tussen Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf.
	Verantwoordelijkheden & rolverdeling	De duidelijkheid (of onduidelijkheid) over wie binnen de keten waarvoor verantwoordelijk is.
	Mandatering en besluitvorming	De formele en informele besluitvormingslijnen en bevoegdheden binnen de vastgoedketen.
	Interne vs. externe governance	Verschillen tussen interne ketensturing en externe (maatschappelijke) aansturing
	Behoeftte aan versnelling	De ervaren noodzaak om processen, besluitvorming of uitvoering te versnellen vanwege trage procedures of capaciteitsdruk.
	Overbelasting uitvoeringsketen	De structurele overbelasting van uitvoerende ketenpartners die realisatievermogen en samenwerking beperkt.
Buiten analysekader	Organisatiecultuur & verandering	Cultuurkenmerken die vastgoedvernieuwing stimuleren of belemmeren