

# De organisatie van de vastgoedtaken binnen een gemeente

*Onderzoek naar de wijze waarop de vastgoedtaken kunnen worden georganiseerd binnen een gemeente met behulp van de Vastgoed Positionering Methode. Deze methode wordt door een case study getoetst bij de gemeente Berkel en Rodenrijs.*



Afstudeerscriptie van: Vera Arends – Van Oudenhoven  
Stefanie Jacobs

Erasmus Universiteit Rotterdam,  
Parttime Master Opleiding Bestuurskunde  
Februari 2006

# De organisatie van de vastgoedtaken binnen een gemeente

Onderzoek naar de wijze waarop de vastgoedtaken kunnen worden georganiseerd binnen een gemeente met behulp van de Vastgoed Positionering Methode. Deze methode wordt door een case study getoetst bij de gemeente Berkel en Rodenrijs.

**Vera Arends – Van Oudenhoven**

Studentnummer 282230

**Stefanie Jacobs**

Studentnummer 284894

Februari 2006

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Parttime Master Opleiding Bestuurskunde  
Burgemeester Oudlaan 50  
Postbus 1738  
3000 DR Rotterdam

Docent-begeleider: Prof. Dr. W.J.M. Kickert  
Medebeoordelaar: Dr. V.M.F. Homburg  
Periode onderzoek: mei 2005 – december 2005

## Samenvatting

Gemeentelijke organisaties bezitten vaak een grote vastgoedportefeuille met een grote waarde. Gezien deze forse waarde zou je verwachten dat gemeenten vastgoed als één van haar kerntaken rekenen, maar niets is minder waar. Vastgoed wordt enerzijds vaak gezien als kostenpost en anderzijds levert het een bijdrage aan diverse taakvelden binnen het primaire proces. Daarom is vastgoed vaak versnipperd georganiseerd en ontbreekt samenhang en deskundigheid.

Als gevolg van de economische recessie aan het begin van dit decennium moeten bezuinigingsacties plaatsvinden. In het Besluit begroting en verantwoording staat dat gemeenten bedrijfsmatiger moeten werken en dat conform het besluit, een gemeente de waarde van haar vastgoedbezit inzichtelijk moet maken. De gemeente Berkel en Rodenrijs heeft beheer van vastgoed als onderdeel van het speerpunt 'beheer op orde' onderkend. Aan ons is advies gevraagd op welke wijze de vastgoedorganisatie gepositioneerd kan worden in de organisatie. Tijdens ons theoretisch onderzoek bleek dat er weinig geschreven is over het organiseren van vastgoedtaken binnen de gemeentelijke organisatie. Dit bracht ons ertoe een methode te ontwikkelen waarmee gemeenten in Nederland hun vastgoedorganisatie in kaart kunnen brengen en vervolgens met dit inzicht kunnen bepalen hoe deze taken kunnen worden gepositioneerd. De methode is toegepast op de organisatie van de gemeente Berkel en Rodenrijs. Onderzoeksgegevens zijn verzameld door middel van het houden van interviews met diverse belanghebbenden; daarnaast hebben wij deskresearch gedaan op een aantal onderdelen. Het onderzoek is enkel gericht op de ontwikkeling van fysieke gebouwen, de exploitatie en beheer van de fysieke vastgoedportefeuille. De vastgoed positionering methode is opgebouwd uit verschillende stappen die achtereenvolgens moeten worden doorlopen om tot inzicht te komen welke een keuze voor de organisatie c.q. positionering van vastgoedtaken moeten rechtvaardigen.

In ons onderzoek kunnen wij het volgende concluderen ten aanzien van de organisatie van vastgoedtaken in de gemeente Berkel en Rodenrijs. Vastgoed is nooit een item geweest bij de inrichting van de organisatie. Taken en bevoegdheden zijn daarom nauwelijks terug te vinden in de officiële organisatiestructuur, mandaatbesluit en inkoopbeleid. Dit betekent dat er niet bewust gekozen is voor een goede organisatie met betrekking tot de vastgoedtaak en dat men daarom aanloopt tegen problemen in de uitvoering daarvan, zoals gebrek aan samenhang, afstemming en coördinatie. Het is dan ook logisch dat er geen vastgoedstrategie voorhanden is. Vastgoedontwikkeling en -management wordt op beperkte schaal uitgevoerd binnen de organisatie. Men is niet altijd bewust waar deze taken uit moeten bestaan en hoe en waarom deze taken moeten worden uitgevoerd. Men handelt vanuit de praktijk van alle dag. De afzonderlijke vastgoedmanagement niveaus (strategisch, tactisch, operationeel) of onderdelen er van worden binnen verschillende afdelingen wel min of meer uitgevoerd, maar de vraag is of dit voortkomt uit bewust handelen.

Er is deskundigheid aanwezig binnen de gemeente Berkel en Rodenrijs, maar omdat deze over verschillende afdelingen verspreid is ondergebracht wordt deze nauwelijks gedeeld. Gegevens die men in de dagelijkse uitvoering nodig heeft, worden vaak vanuit een persoonlijk belang of inzicht door de betreffende medewerker bijgehouden of op de afdelingsschijf in de computer ondergebracht. Totaal overzichten ontbreken.

De marktwaarde van de portefeuille is niet bekend. De gemeente Berkel en Rodenrijs gaat in de nabije toekomst fuseren met de gemeenten Bergschenhoek en Bleiswijk. Daardoor zal het aantal vastgoedobjecten gaan toenemen en ook de waarde van de portefeuille. Deze wordt voor de drie gemeenten geschat op ongeveer 75 miljoen euro. Reden genoeg om vastgoed professioneel te gaan organiseren en uitvoeren.

Wij adviseren om de gemeentelijke vastgoedtaken (ontwikkeling en vastgoedmanagement) te concentreren en onder te brengen bij één afdeling, uitgaande van het directiemodel. Bij concentratie worden afstemming, coördinatie en samenhang gewaarborgd. Interne deskundigheid zal bij elkaar moeten worden gebracht in de vastgoedafdeling. De beleidsafdelingen (nu beleidssectoren: Ruimte en Inwoners) blijven verantwoordelijk voor formulering van beleid. De beleidsafdeling is tevens opdrachtgever. De beslissingsbevoegdheid is daarmee decentraal georganiseerd. De gemeentelijke organisatiestructuur en de vastgoedorganisatie zijn daarmee consistent.

Ten aanzien van de toepasbaarheid van de vastgoed positionering methode hebben wij geconcludeerd dat het in samenhang brengen van de verschillende, in de methodiek onderscheiden, aandachtsgebieden (vastgoedtaken, vastgoedorganisatie en vastgoedstrategie) inderdaad kan leiden tot het verkrijgen van inzicht en een advies voor een toekomstige positionering van de vastgoedtaak binnen de gemeentelijke organisatie. Het is de vraag of gemeenten daadwerkelijk moeten overgaan tot een verandering in de positionering. Soms is aanscherping op onderdelen voldoende om tot een kwalitatieve impuls te komen.

De vastgoed positionering methode is niet bedoeld om de juiste keuze te kunnen maken; uiteindelijk blijft het altijd de vraag welke waarde beslissers in een organisatie hechten aan de informatie die voortkomt uit het toepassen van de methode. De methode helpt om een beter inzicht te krijgen in de huidige wijze van organiseren, om keuzes die in het verleden zijn gemaakt te bevestigen of om toch andere keuzes te maken. Naar onze mening loont het altijd om de organisatie door te lichten met behulp van de methode, aangezien het een manier is om tot hernieuwde inzichten te komen.

## Voorwoord

Voor u ligt het verslag van het afstudeeronderzoek *De organisatie van de vastgoedtaken binnen een gemeente*. Het onderzoek is geschreven ter afronding van de studie Bestuurskunde aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ons enthousiasme voor organisatievraagstukken in de publieke sector werd gewekt tijdens de colleges organisatie en management tijdens onze studieperiode. Het heeft ons altijd geboeid om inzicht te krijgen in de achterliggende keuzes van een publieke organisatie om iets te organiseren. De gemeente Berkel en Rodenrijs vroeg ons om een advies te schrijven over de wijze waarop zij haar vastgoedorganisatie kan organiseren. We waren direct enthousiast en namen de opdracht graag met beide handen aan. Tijdens ons theoretisch onderzoek liepen we er snel tegenaan, dat er op gemeentelijk niveau weinig theorie voorhanden was over de organisatie van vastgoedtaken. We vonden alleen de (algemeen) bekende organisatietheorieën, op basis waarvan we een vertaalslag moesten maken naar de publieke vastgoedorganisatie. Ook theorie over de uitvoering van vastgoedtaken binnen een gemeente was niet voorhanden. Dit heeft ons doen besluiten om een methodiek te ontwikkelen waarmee gemeenten in Nederland hun vastgoedorganisatie inzichtelijk kunnen maken. De methode is een weergave van een proces, waarmee je de huidige vastgoedorganisatie kunt doorlopen en is opgebouwd uit bouwstenen welke zijn afgeleid uit algemene theorieën verzameld over vastgoed, organisatiekunde en strategie. Berkel en Rodenrijs werd onze testcase.

Op alle vlakken is veel medewerking verleend om dit onderzoek in een relatief korte tijd af te ronden, onze dank daarvoor is groot. Professor Walter Kickert van de Erasmus Universiteit Rotterdam heeft ons zelfstandig laten werken, op de juiste momenten aangestuurd en een zet in de goede richting gegeven. Hij heeft ons geholpen om steeds maar weer in de veelheid aan informatie de rode draad vast te houden. Dr. Vincent Homburg bedanken we voor zijn nuttige commentaar als tweede lezer. Piet Boonman, directeur sector Inwoners heeft ons vanuit de gemeente Berkel en Rodenrijs ondersteund. Zijn enthousiasme over dit onderwerp en zijn betrokkenheid met de organisatie heeft ons geraakt en werkte aanstekelijk. Verschillende medewerkers van de gemeente Berkel en Rodenrijs hebben ons tijdens de deskresearch snel van informatie weten te voorzien. Deze informatie hadden wij zelf nooit zo snel boven water kunnen krijgen, onze dank ervoor. Zonder de medewerking van de respondenten, hadden wij geen gegevens kunnen verzamelen over de huidige wijze van organiseren. Ook hadden wij geen inzicht kunnen krijgen in de wensen die er leven met betrekking van de organisatie van de vastgoedtaken. Wij willen hen bedanken dat zij zo snel tijd voor ons hebben willen maken en hun medewerking hebben verleend aan ons onderzoek. Dit was heel plezierig en leerzaam.

Ook willen wij onze familie bedanken voor de kritische blikken tijdens het schrijven van deze scriptie. Als je al zo lang bezig bent met een onderzoek, is het goed om mensen met een frisse blik ernaar te laten kijken. Jullie inzet en bereidwilligheid was groots!

Tenslotte willen wij het thuisfront bedanken. Chris, Patrick, Koen en Fleur, niet alleen tijdens ons onderzoek, maar de afgelopen 2,5 jaar hebben wij heel veel geïnvesteerd in onze studie, er was niet altijd veel tijd voor jullie over. Toch zijn jullie ons blijven steunen door dik en dun. Dat was fantastisch. Vanaf nu hopen wij dat de tijd die de afgelopen tijd in onze studie heeft gezeten weer ter beschikking van jullie zal staan. Jullie hebben het verdiend!

Vera Arends – Van Oudenhoven  
Mijnsheerenland  
Februari 2006

Stefanie Jacobs  
Poortugaal  
Februari 2006

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>I</b>
<b>Voorwoord</b> .....	<b>III</b>
<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>IV</b>
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1 Aanleiding van het onderzoek.....	1
1.1.1 Vakspecifieke vastgoedkennis ontbreekt .....	1
1.1.2 De vastgoedorganisatie versnipperd georganiseerd .....	1
1.1.3 Samenhang in vastgoed ontbreekt .....	2
1.1.4 Politieke invloed op vastgoed.....	2
1.1.5 Aandacht voor vastgoedmanagement: gevolg van New Public Management-tendens?.....	2
1.2 Opdrachtgever en aanleiding opdracht.....	3
1.2.1 Opdrachtgever: de gemeente Berkel en Rodenrijs .....	3
1.2.2 Aanleiding opdracht .....	4
1.3 Aanpak van het onderzoek .....	6
1.4 Opbouw van de scriptie.....	6
<b>Hoofdstuk 2 Onderzoeksopzet</b> .....	<b>8</b>
2.1 Doelstellingen .....	8
2.1.1 Hoofddoelstelling .....	8
2.1.2 Subdoelstellingen .....	8
2.2 Centrale vraagstelling.....	9
2.2.1 Deelvragen .....	9
2.3 Afbakening van het onderzoek.....	9
2.4 Onderzoeksmethodiek.....	10
<b>Deel I De Vastgoed Positionering Methode (VPM)</b> .....	<b>11</b>
<b>Hoofdstuk 3 Vastgoed: een branche studie op hoofdlijnen</b> .....	<b>12</b>
3.1 Karakteristieken van vastgoed .....	12
3.2 Eigendomsconstructies.....	12
3.3 Het vastgoed ontwikkelproces .....	13
3.4 Te onderscheiden rollen binnen de gemeentelijke organisatie .....	14
3.4.1 De gemeente in de rol van ontwikkelaar .....	14
3.4.2 De gemeente in de rol van beheerder .....	14
3.4.3 De gemeente in de rol van exploitant .....	14
3.4.4 De gemeente in de rol van overheidsorganisatie .....	14
3.5 Facility management .....	14
3.6 Takenpakket van de vastgoedmanager.....	15
3.6.1 Commercieel beheer.....	15
3.6.2 Technisch beheer.....	16
3.6.3 Administratief en financieel beheer .....	16
3.6.4 Portfoliomanagement .....	16
3.6.5 Assetmanagement .....	17
3.6.6 Propertymanagement.....	17
3.7 Definitie van vastgoedmanagement .....	17
3.8 Publiek vastgoed versus marktgericht vastgoedmanagement .....	17
3.9 Definitie van publiek vastgoedmanagement .....	18
3.10 Ontwikkelingen en trends .....	19
3.11 Reflectie op de theorie .....	20
3.12 Samenvatting en conclusies bij hoofdstuk 3 .....	20
3.13 Eerste bouwsteen van de vastgoed positionering methode .....	20

<b>Hoofdstuk 4 De organisatie van vastgoed binnen de gemeente.....</b>	<b>22</b>
4.1 Definitie organisatie .....	22
4.2 Organisatiestructuur- en ontwerp .....	22
4.2.1 Structuurparameters .....	23
4.2.2 Verbijzondering (concentratie).....	23
4.2.3 Decentralisatie versus centralisatie.....	27
4.2.4 Hiërarchie (lijn- en staforganisaties, project- en matrixorganisaties).....	28
4.3 Gemeentelijke organisatiestructuren .....	30
4.3.1 Het Secretariemodel .....	31
4.3.2 Het Sectorenmodel .....	32
4.3.3 Het Directiemodel .....	33
4.3.4 Gemeentelijke organisatie modellen in relatie tot organisatieontwerp.....	34
4.4 Vastgoedorganisatie in relatie tot de gemeentelijke organisatiestructuren.....	35
4.4.1 Ontwikkeling publieke vastgoedorganisatie.....	35
4.4.2 Ontwikkelingen publieke vastgoedorganisatie in relatie tot gemeentelijke organisatiestructuren.....	35
4.4.3 Contingentiemodel: de vastgoedorganisatie in relatie tot de gemeentelijke organisatiestructuur ..	36
4.5 Scheiding van beleid en uitvoering .....	38
4.6 Outsourcing van vastgoedtaken .....	38
4.6.1 Redenen voor uitbesteding .....	39
4.7 Reflectie op de theorie .....	39
4.8 Samenvatting en conclusie bij hoofdstuk 4.....	40
4.9 Tweede bouwsteen van de vastgoed positionering methode.....	41
<b>Hoofdstuk 5 Strategievorming .....</b>	<b>43</b>
5.1 Inleiding .....	43
5.2 Wat is strategie? .....	43
5.2.1 Strategische analyse: interne- en externe analyse.....	44
5.3 Interne analyse .....	45
5.3.1 Beleidsvorming .....	45
5.3.2. Contingentie: Procesmodel of actorenmodel?.....	47
5.3.3 Beheer en exploitatie: uitvoering met gebruikmaking van PIOFAH .....	47
5.4 Externe analyse .....	48
5.4.1 Inleiding: problemen bij het definiëren van een vastgoedstrategie .....	49
5.4.2 Stakeholdersanalyse .....	49
5.4.3 Scenarioanalyse.....	50
5.5 Samenvatting en conclusie bij hoofdstuk 5.....	51
5.5.1 Derde bouwsteen van de vastgoed positionering methode.....	52
<b>Hoofdstuk 6 De Vastgoed Positionering Methode (VPM) .....</b>	<b>54</b>
6.1 Inleiding .....	54
6.2 Beschrijving van de vastgoed positionering methode .....	55
<b>Deel II Toepassing van de methode in de praktijk (case study).....</b>	<b>58</b>
<b>Hoofdstuk 7 Beschrijving praktijk gemeente Berkel en Rodenrijs .....</b>	<b>59</b>
7.1 Inleiding: aanpak case study .....	59
7.2 Beschrijving huidige vastgoedtaken in Berkel en Rodenrijs.....	59
7.2.1 Officiële beschrijving .....	59
7.2.2 De praktijk.....	60
7.3 Beschrijving huidige vastgoedorganisatie in Berkel en Rodenrijs.....	61
7.3.1 Officiële beschrijving .....	61
7.3.2 De praktijk.....	62
7.4 Vastgoedstrategie: interne analyse .....	63
7.4.1 Officiële beschrijving .....	63
7.3.2 De praktijk.....	64
7.5 Vastgoedstrategie: externe analyse (met behulp van stakeholdersanalyse).....	64
7.6 Vastgoedstrategie als afgeleide van de organisatiestrategie.....	67
7.6.1 Officiële beschrijving .....	67
7.6.2 De praktijk.....	68
7.7. Inventarisatie wensen positionering toekomstige vastgoedorganisatie .....	68

<b>Hoofdstuk 8 Analyse: de praktijk getoetst aan de theorie.....</b>	<b>71</b>
8.1 Inleiding .....	71
8.2 Analyse bouwsteen 1: Vastgoedtaken.....	71
8.2.1 Onderscheid in beheer, ontwikkeling en exploitatie .....	71
8.2.2 Onderdelen en niveaus van vastgoedmanagement .....	72
8.2.3 Checks and balances.....	73
8.2.4 Afstemming tussen beheer en ontwikkeling.....	73
8.3 Analyse bouwsteen 2: Vastgoedorganisatie .....	74
8.3.1 Concentratie versus deconcentratie (wijze van verbijzondering) .....	74
8.3.2. Decentralisatie versus centralisatie (beslissingsbevoegdheid) en hiërarchie.....	75
8.4 Outsourcing.....	76
8.4.1 Interne verzelfstandiging en scheiding van beleid en uitvoering .....	76
8.4.2 Uitbesteding .....	77
8.4.3 Privatisering .....	78
8.5 Analyse bouwsteen 3: Vastgoedstrategie.....	78
8.5.1 Is er sprake van een (organisatie)strategie?.....	78
8.5.2 Interne analyse .....	78
8.5.3 Externe analyse .....	79
8.6 Analyse wenselijke positionering toekomstige vastgoedorganisatie.....	79
8.6.1 Geconcentreerde vastgoedorganisatie `in de lijn´ .....	79
8.6.2 Geconcentreerde vastgoedafdeling georganiseerd als losstaande projectorganisatie .....	81
8.6.3 Vastgoed op concernniveau, ontwikkeling in projectorganisatie en vastgoedmanagement gedeconcentreerd `in de lijn´ .....	83
8.6.4 Gedeconcentreerde vastgoedafdeling `in de lijn´ .....	85
8.7 Conclusies voor Berkel en Rodenrijs .....	86
<b>Hoofdstuk 9 Advies aan de gemeente Berkel en Rodenrijs .....</b>	<b>89</b>
9.1 Bouwsteen 1: Vastgoedtaken .....	89
9.1.1 Advies vastgoedtaken.....	89
9.1.2 Advies ten aanzien van vastgoedmanagement en -ontwikkeling .....	90
9.2 Bouwsteen 2: Vastgoedorganisatie .....	90
9.2.1 Advies ten aanzien van de vastgoedorganisatie .....	90
9.3 Bouwsteen 3: Vastgoedstrategie .....	90
9.3.1 Advies ten aanzien van de interne- en externe analyse .....	90
9.4 Hoe kan Berkel en Rodenrijs haar vastgoedtaken “het beste” organiseren? .....	91
<b>Deel III Afsluitende conclusie onderzoek.....</b>	<b>93</b>
<b>Hoofdstuk 10 Afsluitende conclusie.....</b>	<b>94</b>
10.1 Eigen ontwikkelde methodiek: de vastgoed positionering methode .....	94
10.2 Theoretische opbouw van de methode .....	94
10.3 Toepassing van de methode .....	96
10.4 Eindconclusie onderzoek .....	97
<b>Literatuurlijst.....</b>	<b>99</b>
<b>Bijlage 1 Interview .....</b>	<b>103</b>
<b>Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden.....</b>	<b>108</b>
<b>Bijlage 3 Organogram gemeente Berkel en Rodenrijs.....</b>	<b>109</b>



## Hoofdstuk 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding van het onderzoek

Alle gemeenten in Nederland hebben vastgoed in eigendom. Het gaat hierbij om gebouwen die gebruikt worden als maatschappelijke voorziening, bijvoorbeeld een sporthal, school of zwembad. Een gemeente heeft meestal ook een kantoorgebouw in eigendom om haar medewerkers te huisvesten, denk hierbij aan het gemeentehuis of een brandweerkazerne. Er blijken echter maar weinig gemeenten inzicht te hebben in de omvang van de vastgoedportefeuille. Uit een steekproef gehouden in 2001 door Van Scherpenzeel (2004) bij diverse gemeenten in het land, bleek in de jaarrekeningen vaak maar weinig aandacht te worden besteed aan vastgoed. Cijfers over eigendommen, huurinkomsten en kosten die gemeenten voor vastgoed moeten maken, ontbraken vaak volledig. Een gemiddelde gemeente heeft naar schatting tweehonderd gebouwen in eigendom. De geschatte boekwaarde hiervan is 11,8 miljoen euro (Scherpenzeel, 2004). Gezien dit forse bedrag zou je verwachten dat een gemeente vastgoed als één van haar kerntaken rekent. Het tegendeel is waar. Vaak ontbreekt specifieke kennis op het terrein van vastgoed, is de vastgoedorganisatie versnipperd in de organisatie ondergebracht en ontbreekt elke samenhang.

#### 1.1.1 Vakspecifieke vastgoedkennis ontbreekt

Er is een gebrek aan vakspecifieke kennis ten aanzien van vastgoed. Dit wordt veroorzaakt doordat een gemeenteambtenaar het technische gebouwbeheer of het contractbeheer ten aanzien van de exploitatie van gebouwen als extra taak binnen de eigenlijke functie uitvoert (met andere woorden 'het wordt erbij gedaan'). Vastgoedmanagement is echter een echt vak. Hogescholen en universiteiten in Nederland bieden studies aan specifiek gericht op dit beroepsveld (real estate management). Gezien de omvang van de vastgoedportefeuille van gemeenten in Nederland is het niet logisch dat vakspecifieke kennis ten aanzien van vastgoedmanagement ontbreekt.

#### 1.1.2 De vastgoedorganisatie versnipperd georganiseerd

Diverse organisatie constructies zijn in de gemeentelijke praktijk gangbaar. De afdeling maatschappelijke zaken maakt beleid, een externe organisatie beheert en exploiteert de gebouwen, het grondbeleid wordt gemaakt door de afdeling ruimte en sommige gemeenten hebben een apart 'grondbedrijf'. De afdeling facilitaire zaken tenslotte speelt vaak ook nog een rol bij het beheer van vastgoed. Kortom vele afdelingen houden zich in de praktijk met vastgoed bezig. Aangezien het beheer van de vastgoedportefeuille veelal versnipperd is over verschillende sectoren, diensten en afdelingen, heeft dit gevolgen voor de verschillende onderhoud - en verhuurstandaarden en beheersuitgangspunten.

Gevolgen hiervan kunnen zijn (ICAM BV, 2004):

1. het hebben van onvoldoende inzicht in kosten en rendementen per object, zodat afwegingen over aantrekken, afstoten en herontwikkelen van objecten nauwelijks kunnen worden gemaakt;
2. het hebben van onvoldoende inzicht in de gebruiks-, marktwaarde van het vastgoed. Investerings worden op diverse manieren in de administratie verwerkt;
3. dat er kan sprake zijn van een verkapt subsidiebeleid wat de besluitvorming vertroebelt;
4. vastgoedregistraties vaak inconsistent zijn en daardoor verwarring oproepen omdat ze geen bijdrage leveren aan een weloverwogen beslissing;

5. dat de gemeente zich onvoldoende bewust is van haar marktpositie als één van de grootste vastgoedeigenaren binnen de gemeentegrens.

#### *1.1.3 Samenhang in vastgoed ontbreekt*

Er is veelal geen samenhang en eenduidige visie ten aanzien van vastgoed ontwikkeld binnen een gemeente. Er kan gericht sturing plaatsvinden met betrekking tot de inzet van vastgoed, dit gebeurt echter zelden. Een gebouw staat daarbij niet op zichzelf. Het management van een vastgoedportefeuille heeft betrekking op het beheer van een mix van gebouwen. Het gaat hierbij dus om integraal management van vastgoed en niet, zoals nu vaak in de praktijk blijkt, om management van één gebouw of een aantal type gebouwen met verschillende functies op afdelingsniveau.

#### *1.1.4 Politieke invloed op vastgoed*

Vastgoed wordt enerzijds gezien als kostenpost en moet anderzijds een bijdrage leveren aan het primaire proces van een organisatie. Ambtenaren hebben bijvoorbeeld een goede werkomgeving nodig. Met behulp van vastgoed kunnen ook politieke doelstellingen gerealiseerd worden. Indien de politiek streeft naar een verbetering van de gemeentelijke dienstverlening, is de huisvesting vaak een voorwaarde om dit politiek streven te kunnen realiseren (denk aan de ontwikkeling van wijkkantoren, inrichting van balies etc.). De gemeente kan verschillende motieven hebben om beleidsinstrumenten in te zetten ter realisatie van haar doelstelling. Dit is afhankelijk van welke waarde het gemeentebestuur laat prevaleren. In sommige gevallen wordt vanuit economisch of juridisch oogpunt een beslissing genomen en in andere gevallen wordt voor een politieke beslissing gekozen. Wanneer er diverse hangplekken zijn in een wijk en jeugd overlast veroorzaakt kan de politiek ervoor kiezen een jeugdhonk te laten bouwen. In het gebouw kunnen activiteiten voor jongeren georganiseerd worden. Dit is economisch gezien misschien niet de goedkoopste oplossing maar de gemeente wordt wel gewaardeerd door haar burgers. In dit voorbeeld neemt men dus een politieke beslissing en geen bedrijfsmatige.

#### *1.1.5 Aandacht voor vastgoedmanagement: gevolg van New Public Management-tendens?*

Na de hoogtijdagen van sterke centrale sturing in de zeventiger jaren, werd in de jaren tachtig van de vorige eeuw een terugtrek van de Almachtige Staat zichtbaar (Ringeling, 1993). Vanaf de jaren tachtig moest er flink bezuinigd worden. Kostenbesparingen werden voorgesteld om de overheidsuitgaven in balans te houden of te disciplineren. De overheid heeft een drietal mogelijkheden om te bezuinigen. Zij kan haar inkomsten verhogen door belasting voor de burger te verhogen. De overheid kan ook haar uitgaven verminderen. Dit betekent dat zij gaat snijden in bepaalde voorzieningen. Beide opties zullen door de burger niet altijd in dank worden afgenomen. Een laatste mogelijkheid is het verbeteren van efficiëntie. Dit betekent gelijke diensten leveren voor minder geld. Om meer efficiëntie te verkrijgen wordt de oplossing gezocht in een meer bedrijfsmatige aansturing van overheidsdiensten waarbij zakelijk management, klantgerichtheid, marktcompetitie de kernbegrippen zijn.

Deze tendens van overheidsmanagement wordt wel aangeduid met de term “*New Public Management*” (NPM) of *Nieuw publiek Manageralisme* (Kickert, 2004).

Het NPM blijkt op grote schaal te zijn overgenomen door overheden, ook in Nederland. In de jaren '80 vonden grote bezuinigingsoperaties plaats en worden bedrijfsmatige werkvormen geïntroduceerd. Het NPM zet enerzijds aan tot een verschuiving van structuur (hands-on professioneel management, sturen op hoofdlijnen, privatisering, verzelfstandiging) en anderzijds tot een culturele beweging, waarbij de ambtenaar zich meer als manager en entrepreneur opstelt en streeft naar lagere kosten en hogere kwaliteit (zie Noordergraaf, 2002). NPM is echter normatief, zij legt de nadruk op de economische rationaliteit

(‘performance’) ten koste van ‘accountability’. Het negeert zodoende andere rationaliteiten (politiek, juridisch) die van invloed zijn op beleidsvorming en uitkomsten.

Je kan constateren dat het NPM ook zijn doorwerking heeft gevonden binnen de lokale overheid op het gebied van vastgoedmanagement. Het beheer van onroerend goed heeft zich binnen veel gemeenten lange tijd beperkt tot technisch gebouwbeheer of het beheer van individuele gebouwen. Dit betekent dat men zich binnen de gemeente, in tegenstelling tot het bedrijfsleven, vrijwel niet bezig hield met het management van vastgoedportefeuilles. Als gevolg van de bezuinigingsacties is in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) opgenomen dat een gemeente bedrijfsmatiger moet werken. Dit betekent dat naast het vermelden van de vastgoedwaarde op de begroting, gemeenten ook de vastgoedportefeuille zakelijker en professioneler (‘bedrijfsmatiger’) moeten beheren. Denk bijvoorbeeld aan het voorkomen van leegstand in de gebouwen. Bij optimaal gebruik van de ruimte door gebruikers worden namelijk de meeste inkomsten gegenereerd. Wanneer dit niet het geval is moet men overwegen of het gebouw niet beter kan worden verkocht. Ook kan het betekenen dat jaarlijks een afschrijving voor het gebouw moet worden gereserveerd op de begroting. Het gebouw wordt dan – veelal - in 30 jaar afgeschreven, waarna vervolgens een nieuw gebouw kan worden neergezet. Het bovenstaande is een grote verandering voor veel gemeenten. Reden om de organisatie van de vastgoedfunctie, of op zijn minst de financiën die samenhangen met vastgoed, nader te onderzoeken.

Een bedrijfsmatig streven op het gebied van vastgoed kan zijn om accommodaties op maat en tegen een optimale prijs per vierkante meter ter beschikking te stellen en hiermee binnen de begroting te blijven. De vraag is echter, weten gemeenten de prijs per vierkante meter wel en is alle relevante informatie wel beschikbaar voor hen? De landelijke politiek zet steeds meer in op efficiencyverbetering in plaats van budgetverruiming en ook de omstandigheden waaronder accommodaties moeten worden beheerd, worden steeds complexer. Veranderde relaties met gebruikers van vastgoed dwingen een gemeente voortdurend tot heroverweging. Sommige gebruikers ontwikkelen zich tot private instellingen, waardoor het ter beschikking stellen van accommodaties in een geheel ander perspectief komt te staan. Er blijkt echter in de praktijk voor gemeenten weinig kennis beschikbaar te zijn die kan worden gebruikt voor besluitvorming ten aanzien van het management en de organisatie van publiek/ gemeentelijk vastgoed. Wij menen met ons onderzoek gemeenten een handvat te kunnen bieden om hun vastgoedorganisatie nader te kunnen onderzoeken en hiermee tot een keuze te kunnen komen, hoe een vastgoedtaak georganiseerd kan worden.

## **1.2 Opdrachtgever en aanleiding opdracht**

### *1.2.1 Opdrachtgever: de gemeente Berkel en Rodenrijs*

Berkel en Rodenrijs ligt in Zuid-Holland, tussen Delft, Zoetermeer en Rotterdam. Het aantal inwoners bedraagt momenteel circa 19.000. Van oorsprong is Berkel en Rodenrijs een agrarische gemeente. Een groeiend deel van de inwoners bestaat uit forenzen. Waren vroeger de tuinders de belangrijkste groep bewoners, in de naoorlogse nieuwbouwwijken zijn veel mensen neergestreken die hun werk elders in de regio vinden.

Berkel en Rodenrijs zal in de (nabije) toekomst ophouden te bestaan als zelfstandige gemeente. De 3B-gemeenten (Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek en Bleiswijk) zullen per 1 januari 2007 worden opgenomen in een nieuwe fusie gemeente. Door de VINEX-locatie neemt het aantal inwoners verder toe. Over 10 jaar zal het aantal inwoners 70.000 bedragen door de fusie en de VINEX-taakstelling. De bedrijvigheid zal met de aanleg van nieuwe bedrijfsterreinen aanzienlijk toenemen.

De gemeente Berkel en Rodenrijs kent een sectorenmodel. De organisatie bestaat uit drie sectoren, te weten Inwoners, Ruimte en Middelen. Daarnaast is er een apart organisatie onderdeel ingericht voor het uitvoeren van de VINEX taakstelling van de gemeente, het

Ontwikkelingsbedrijf VINEX (OBV) en kent de organisatie een stafafdeling Brandweer & Veiligheid (B&V). Bij de gemeente werken circa 170 medewerkers, samen zo'n 150 FTE.

Het managementteam (MT), bestaande uit de gemeentesecretaris, drie sectordirecteuren en de directeur van het OBV, heeft in 2004 een viertal speerpunten gekozen welke moeten leiden tot een nieuwe organisatiestrategie. Deze speerpunten zijn: samenhangend beleid, dienstverlening, beheer op orde en (interne) informatievoorziening.

### *1.2.2. Aanleiding opdracht*

In het kader van de uitwerking van het strategische speerpunt 'beheer op orde' is binnen de gemeente Berkel en Rodenrijs de vastgoedfunctie als een mogelijk apart bedrijfsonderdeel geïdentificeerd (De Weerd, 2004).

Op dit moment zijn een aantal vastgoedgerelateerde taken versnipperd binnen de organisatie vormgegeven. Zowel de afdelingen Welzijn, Facilitaire Zaken, Ruimtelijke Ordening en Brandweer & Veiligheid houden zich bezig met onderhoud en nieuwbouw van gemeentelijke accommodaties. Daarnaast fungeert het semi-autonome OBV als gemeentelijk grondbedrijf en koopt in het kader van gebiedsontwikkeling panden op, verhuurt deze tijdelijk en sloopt ze.

De afdeling Welzijn is verantwoordelijk voor de grootste fysieke vastgoedportefeuille. Zij heeft naast scholen, een aantal sporthallen, een aanzienlijk sportpark, een peuterspeelzaal, een aantal verenigingsgebouwen en gebouwen voor de huisvesting van verschillende stichtingen in beheer. Deze afdeling staat de komende jaren voor een aanzienlijke taak: er moet een aantal scholen worden gesloopt, uitgebreid en zelfs worden gebouwd. Daarnaast draagt deze afdeling zorg voor de exploitatie van sportaccommodaties (op dit moment wordt dit uitbesteed aan Sportfondsen B.V., een private partij). In de praktijk blijkt dat er weinig expertise ten aanzien van het beheer van de vastgoedportefeuille aanwezig is binnen de afdeling, wat de afgelopen jaren heeft geleid tot een aanzienlijke kostenpost aan inhuur van derden. Ook voeren hoog gekwalificeerde beleidsmedewerkers operationele discussies over onderhoud van vastgoed met huurders. In ambtelijke zin hebben zich de afgelopen drie jaar bestuurlijk ingewikkelde processen voorgedaan met betrekking tot de bouw van scholen en een zwembad.

De afdeling Facilitaire Zaken is in budgettaire en organisatorische zin verantwoordelijk voor het beheer en de exploitatie van het gemeentehuis. Daarnaast zijn in een soort van (informeel) opdrachtgeverschap de verschillende beheertaken ten aanzien van het kantoorgebouw van het OBV, het kantoor van de gemeenteloods en een deel van de brandweerkazerne bij deze afdeling ondergebracht. Deze afdeling heeft een bouwkundig medewerker in dienst met specifiek kennis van technisch onderhoud van gebouwen. Hij is verantwoordelijk voor de groot onderhoudsplannen voor alle gemeentelijke locaties. Daarnaast biedt de afdeling ondersteunende dienstverlening aan de primaire onderdelen van de organisatie op onder andere het gebied van beveiliging, werkplekinrichting, schoonmaakonderhoud, catering en post en archiefzaken.

Gebouwen hebben altijd een relatie met de omgeving. Voordat gebouwen kunnen worden gebouwd gaat daar een ander proces aan vooraf. De afdeling Ruimtelijke Ordening is verantwoordelijk voor de gebiedsontwikkeling binnen de gemeente Berkel en Rodenrijs. Zij bepaalt middels bestemmingsplannen en bouwvergunningen waar mag worden gebouwd, voor wie mag worden gebouwd en hoe gebieden worden ontsloten. Daarnaast is deze afdeling op dit moment verantwoordelijk voor het beheer van het woonwagenterrein, inclusief de enkele in eigendom van de gemeente zijnde woonwagens. Men is bezig met een vernieuwingsproces van het woonwagenterrein en de toekomstige overdracht naar een woningbouwcorporatie. Bovendien werkt op deze afdeling specifiek een projectleider met kennis op het gebied van de ontwikkeling van accommodaties en bedrijventerreinen en is de

organisatie van het 'parkmanagement' bij deze afdeling georganiseerd. Parkmanagement organiseert en geeft sturing aan de inrichting, het beheer van (bebouwde) bedrijfsterreinen, en de initiatie en exploitatie van collectieve voorzieningen. Dit alles met als doel het verkrijgen en op lange termijn behouden van een hoog kwaliteitsniveau van zowel de openbare als de private ruimte op het terrein.

De stafafdeling Brandweer & Veiligheid is budgettair verantwoordelijk voor het onderhoud van de huidige brandweerkazerne.

Het ontwikkelbedrijf VINEX tenslotte is een tijdelijk projectbureau dat is opgericht voor de ontwikkeling van nieuwe stedelijke gebieden met in totaal 7500 nieuwe woningen binnen de gemeente Berkel en Rodenrijs, evenals voor de herontwikkeling van bestaande gebieden (bijvoorbeeld het centrum) als gevolg van de groei van de gemeente. De oprichting van dit projectbureau komt voort uit de VINEX taakstelling van de gemeente, die door het Rijk is opgelegd. Het OBV beschikt over (tijdelijke) medewerkers met expertise op het terrein van projectmanagement met betrekking tot grootschalige gebiedsontwikkeling en de aan- en verkoop van gronden. Dit laatste uit zich in een grondexploitatie, die inzicht geeft in de kosten die moeten worden gemaakt voor het produceren van bouw- en woonrijpe grond en de inrichting van het openbaar gebied. Die kosten moeten worden goedge maakt door de opbrengsten uit grondverkoop. Voor de komst van het OBV werd de functie van grondbedrijf uitgevoerd door de afdeling Ruimtelijke Ordening.

Men heeft geconstateerd dat er weinig specifieke kennis binnen de organisatie aanwezig is ten aanzien van vastgoedmanagement en dat de kennis die aanwezig is, voornamelijk per deelgebied of sector – versnipperd - wordt ingezet. Deze notie heeft er toe geleid dat de gemeente Berkel en Rodenrijs onderzocht wil hebben hoe de vastgoedfunctie "het beste" kan worden vormgegeven binnen haar (toekomstige) organisatie. Daarnaast spelen bij de opdrachtverlening de volgende zaken een rol:

1. Er wordt veelal met dezelfde externe adviseurs gewerkt ten aanzien van de ontwikkeling van vastgoed. Deze externe adviseurs hebben inmiddels veel kennis vergaard over de werkwijze van de gemeente. Het lijkt efficiënt om steeds snel te kunnen werken met deze adviseurs. Echter, men constateert ook dat het inhuren van kennis enerzijds tot een aanzienlijke kostenpost leidt en anderzijds tot weinig kennisvermeerdering bij medewerkers binnen de eigen organisatie. Tevens komt het aanbestedingsbeleid van de gemeente in het geding.
2. Schoolbesturen moeten altijd worden betrokken bij de ontwikkeling en uitbreiding van scholen. De gemeente bouwt eigenlijk altijd voor iemand anders. De bouwkundigen in dienst van de gemeente hebben enerzijds te maken met strenge wettelijke normen ten aanzien van de bouw van de scholen. Dit vraagt om een specifieke bouwkundig/technische kennis. Anderzijds moet men in staat zijn om onderhandelingen te voeren met schoolbesturen en met de politiek. Afspraken moeten duidelijk op papier worden gezet. Dit vraagt eigenlijk om andere competenties van medewerkers: communicatief vaardig, klantgericht werken, 'managen' binnen een politieke omgeving etc. Deze competenties zijn niet vormgegeven binnen een specifieke functie. Men denkt daarbij bijvoorbeeld aan een accountmanagement functie.
3. De beleidsafdelingen zijn verantwoordelijk voor het opstellen van Programma's van Eisen (PVE) met betrekking tot de bouw en aanleg van complexen. Dat blijkt in de praktijk erg lastig. De beleidsambtenaren weten namelijk niets van bijvoorbeeld gras. Toch moeten er eisen worden gesteld aan gras bij de aanleg van bijvoorbeeld een sportveld. De afdeling heeft inmiddels een andere afdeling, de afdeling Beheer Buiten Ruimte, gevraagd toezicht te houden op het onderhoud van het gras. De beleidsafdeling blijft hiervoor wel financieel verantwoordelijk. Daarmee blijft het

probleem voor de beleidsafdeling bestaan: zij voelt zich nog steeds verantwoordelijk en daardoor genoodzaakt zich te verdiepen in de inhoudelijk technische aspecten bij ontwikkeling en beheer van vastgoed.

4. Alle groot onderhoudsplannen voor alle gemeentelijke vastgoedobjecten worden sinds jaar en dag gemaakt door de bouwkundig medewerker van de afdeling Facilitaire Zaken. De kwaliteit van deze plannen is voor de organisatie onvoldoende inzichtelijk.
5. Berkel en Rodenrijs heeft op dit moment, als gevolg van de VINEX taakstelling, veel ontwikkeltaken. Bij anderen (zogenaamde beheergemeenten) speelt dit veel minder. De politiek oefent een sterk controlerende rol uit op met name de beleidsontwikkeling en -uitvoering ten aanzien van scholen, jongeren, sport- en recreatie etc. Het is evident dat bij een geplande bouw van een groot aantal woningen in een gebied, ook de bouw van scholen en recreatiefaciliteiten wordt meegenomen. In Berkel en Rodenrijs is in dit kader zo'n 22 miljoen euro op de begroting gereserveerd voor ontwikkeling van diverse gebouwen. Voor ieder te ontwikkelen gebouw wordt, in tegenstelling tot de bouw van woningen, een apart besluitvormingstraject via de gemeenteraad doorlopen. De politiek stuurt daarbij op details en niet op hoofdlijnen.

### **1.3 Aanpak van het onderzoek**

Om onderzoek te doen naar de benodigde kennis van vastgoed bij gemeenten wordt een methode beschreven, die als een hulpmiddel door gemeenten in Nederland kan worden gebruikt om een betrekkelijk onbekend taakveld, namelijk vastgoedmanagement, in kaart te brengen. Het is vervolgens de bedoeling dat, met behulp van deze methode, bepaald kan worden hoe dit taakveld binnen de gemeente georganiseerd kan worden. De methodiek wordt in dit onderzoek toegepast op de organisatie van de gemeente Berkel en Rodenrijs.

### **1.4 Opbouw van de scriptie**

Om uiteindelijk tot een aanbeveling te kunnen komen hebben wij deze scriptie als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk één heeft u deze inleiding kunnen lezen. In hoofdstuk twee wordt de onderzoeksopzet nader uiteengezet. Hier worden onder andere de doelstelling, centrale vraagstelling en onderzoeksmethodiek nader beschreven.

De kern van deze scriptie bestaat uit drie delen. Deze moeten antwoord geven op de in hoofdstuk 2 geformuleerde centrale vraagstelling waarmee getracht wordt de hoofddoelstelling van dit onderzoek te bereiken.

In deel I, getiteld "De Vastgoed Positionering Methode", wordt onze conceptuele methodiek ontwikkeld waarmee een relatief onderbelicht taakveld binnen gemeenten, namelijk vastgoed, in kaart kan worden gebracht en waarmee vervolgens bepaald kan worden hoe dit taakveld binnen de gemeentelijke organisatie kan worden gepositioneerd. Daartoe wordt in hoofdstuk 3, het eerste hoofdstuk van deel 1, onderzocht wat vastgoedtaken inhouden en waar overheidsorganisaties, en de gemeenten in het bijzonder, verschillen van vastgoedmanagement organisaties die actief zijn in de private sector. In hoofdstuk 4 staan theorieën met betrekking tot organisatiekunde centraal. Deze theorieën zullen wij trachten toe te spitsen c.q. te vertalen naar de organisatie van vastgoedtaken bij gemeenten. Hoofdstuk 5 gaat over strategievorming. De inzet van een vastgoedportefeuille moet aansluiten op de strategie of het beleid van een organisatie. In dit hoofdstuk wordt daarom uiteengezet hoe hiermee om te gaan. In hoofdstuk 6 staat de daadwerkelijk te ontwikkelen methodiek centraal, de Vastgoed Positionering methode.

Deel II is getiteld “Toepassing van de methode in de praktijk” en bestaat uit de hoofdstukken 7, 8 en 9. In hoofdstuk 7 wordt de huidige praktijksituatie in Berkel en Rodenrijs in kaart gebracht. Dit hoofdstuk is een inventarisatie van situaties en meningen. In hoofdstuk 8 vindt een analyse plaats van de praktijk van Berkel en Rodenrijs in relatie tot de theorie uit de hoofdstukken 3 tot en met 5. In hoofdstuk 9 trekken we conclusies, formuleren we een advies en aanbevelingen voor de gemeente Berkel en Rodenrijs.

In deel III, getiteld “Afsluitende conclusies onderzoek” wordt de hanteerbaarheid van de ontwikkelde methode geëvalueerd en de daarvoor gebruikte theorieën. Ten slotte wordt een antwoord gegeven op de centrale vraagstelling in een afsluitende conclusie.

## Hoofdstuk 2 Onderzoeksopzet

Uit de in hoofdstuk 1 geschetste problematiek volgt direct de hoofddoelstelling van dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt deze hoofddoelstelling (§2.1.1) onderverdeeld in een viertal subdoelstellingen (§2.1.2), waarmee duidelijk wordt dat dit onderzoek is opgebouwd uit verschillende onderdelen, welke gezamenlijk een oplossing moeten bieden voor wat samen te vatten is als één probleem. Deze oplossing moet voortkomen uit het beantwoorden van de centrale vraagstelling (§2.2). Om dit te kunnen bereiken is er een aantal deelvragen opgesteld (§2.2.1), die in het vervolg van dit onderzoek per hoofdstuk beantwoordt zullen worden.

Tot slot vindt er in dit hoofdstuk een afbakening plaats van het onderzoeksgebied (§2.3) en wordt er aangegeven voor welke onderzoeksmethodiek is gekozen (§2.4).

### 2.1 Doelstellingen

#### 2.1.1 Hoofddoelstelling

Het uiteindelijke doel dat nagestreefd wordt met het doen van dit onderzoek is:

*Gemeenten in Nederland een methodiek verschaffen waarmee zij tot inzichten kunnen komen over de mogelijke en/ of wenselijke organisatie van hun vastgoedtaken.*

#### 2.1.2 Subdoelstellingen

Om deze hoofddoelstelling te kunnen verwezenlijken, is het noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in het taakveld vastgoed en in de mogelijkheden van het onderbrengen van taakvelden binnen een (gemeentelijke) organisatiestructuur. Ook moet er gezocht worden naar mogelijkheden, het verankeren van vastgoed in de strategie of het beleid van de organisatie garanderen, opdat het management van een vastgoedportefeuille betrekking heeft op het integraal beheer van een mix van gebouwen, waarbij de toekomstige inzet binnen een gemeente voorspelbaar moet worden gemaakt. Tevens zal er bij de positionering van de vastgoedtaken rekening gehouden moeten worden met de verschillende belangen, politiek en bedrijfsmatig. `Last but not least` is het noodzakelijk om de waarde van de te ontwikkelen methode te toetsen in de praktijk.

1. Het inzichtelijk maken van het taakveld vastgoed binnen gemeenten.
2. Het inzichtelijk maken van de keuzemogelijkheden bij het positioneren van de vastgoedtaken binnen de gemeentelijke organisatiestructuur.
3. Het inzichtelijk maken van de elementen die van belang zijn bij het formuleren van de vastgoedstrategie.
4. Inzicht krijgen in de werking van de ontwikkelde methodiek in de praktijk, zodat een evaluatie en een eventuele terugkoppeling op de methode kan plaatsvinden.



## **2.2 Centrale vraagstelling**

Om de geformuleerde doelstellingen (§2.1) te kunnen bereiken, zal een antwoord gevonden moeten worden op de volgende hoofdvraag:

*Hoe kan er een methode voor gemeenten in Nederland worden ontwikkeld, waarmee zij inzicht kunnen krijgen in de huidige organisatie van hun vastgoedtaken en dit inzicht vervolgens verantwoord kunnen vertalen naar een wenselijke keuze voor de wijze van organiseren/ positioneren van hun vastgoedtaken binnen de gemeentelijke organisatie(structuur)?*

### **2.2.1 Deelvragen**

De geformuleerde probleemstelling wordt uitgewerkt door het beantwoorden van de volgende deelvragen:

1. Wat houdt het vakgebied vastgoed in en welke gemeentelijke taken kunnen daarin worden onderscheiden?
2. Welke zaken zijn van belang bij het positioneren van de vastgoedtaken binnen de gemeentelijke organisatiestructuur?
3. Hoe kan een vastgoedstrategie worden bepaald?
4. Welke elementen uit de theorie moet onze methode bevatten?
5. Is de methode in de praktijk hanteerbaar?

Uiteindelijk moeten de antwoorden op deze vragen leiden tot het antwoord op de centrale vraagstelling.

## **2.3 Afbakening van het onderzoek**

Op basis van de kennis die verworven wordt in dit onderzoek kan een gemeente een beslissing nemen ten aanzien van de organisatie en focus van het managen van publiek vastgoed. Dit betekent niet dat dit onderzoek een kant en klare oplossing heeft voor de beste keuze van het managen van de vastgoedportefeuille. Dit is namelijk ook afhankelijk van de waarden die de gemeente op dat moment belangrijk vindt. Dit onderzoek zal zich vooral richten op het verkrijgen van inzicht. Dit inzicht wordt gebruikt om een aantal mogelijkheden te schetsen ter verbetering van de organisatie van vastgoedtaken binnen de gemeente.

Dit onderzoek richt zich in eerste instantie inhoudelijk op:

1. Ontwikkeling van fysieke gebouwen.
2. Exploitatie en het beheer van de fysieke vastgoedportefeuille van de gemeente.

Dit betekent dat de functie van het gemeentelijke grondbedrijf en de vastgoedtaken als gevolg van de gemeentelijke functie van gebiedsontwikkelaar (vaak belegd bij een afdeling

Ruimtelijke Ordening) *buiten beschouwing* zullen worden gehouden. De reden hiervoor is dat deze functies een dusdanig specifieke kennis vereisen, dat onderzoek hierna relatief te veel onderzoekstijd zou kosten. Bovendien gaat de zorg van veel gemeenten ook uit naar de organisatie van de vastgoedtaken met betrekking tot fysieke gebouwen in eigendom van de gemeente, al dan niet verhuurd. De taak met betrekking tot stedelijke gebiedsontwikkeling van de gemeente wordt over het algemeen wel erkend en krijgt relatief veel aandacht bij het management/ bestuur van een gemeente.

Wij zullen een case study uitvoeren bij de gemeente Berkel en Rodenrijs. Deze gemeente staat aan de vooravond van een gemeentelijke herindeling met haar buurgemeenten Bergschenhoek en Bleiswijk. Dit moet leiden tot de nieuwe 3B-gemeente (werktitel) per 1 januari 2007. Los van de VINEX taakstelling, geeft deze ontwikkeling een impuls aan de groei van de gemeente en daarmee de gemeentelijke organisatie. Ten aanzien van het maken van een analyse en advies met betrekking tot het gemeentelijke vastgoed, zou het wellicht logisch zijn geweest om dit advies op de toekomstige 3B-gemeente te projecteren. Desondanks is er in dit onderzoek niet voor gekozen om het onderzoek te richten op het vastgoed van de drie gemeenten samen. De reden hiervoor is dat het door de gemeente Berkel en Rodenrijs op dit moment (juni 2005) onhaalbaar wordt geacht om voldoende toegang te krijgen tot de gewenste informatie bij de twee andere gemeenten. Dit is geen verwijt, maar een feitelijke constatering als gevolg van het beginnende stadium waarin het herindelingsproces zich op dit moment bevindt. Met dit onderzoeksrapport hoopt Berkel en Rodenrijs wel een inhoudelijke bijdrage te kunnen leveren aan de discussie en besluitvorming over de toekomstige organisatie van het vastgoed binnen de nieuwe 3B gemeente.

#### **2.4 Onderzoeksmethodiek**

De onderzoeksgegevens zullen worden verzameld door middel van het houden van interviews met diverse belanghebbenden en bestudering van schriftelijke stukken (desk research). Daarnaast is gebruik gemaakt van de praktijkervaring van één van de onderzoekers, die bij de opdrachtgevende gemeente werkzaam is.

Voordeel van deze aanpak is dat er een gemakkelijke toegang is tot de diverse informatiebronnen en dat er kennis voorhanden is van de organisatie, de cultuur en de problemen die zich er af spelen. Dit levert tijdwinst op. Nadeel van deze aanpak is dat de bekendheid met de organisatie kan leiden tot vooringenomenheid, wat sterk afbreuk doet aan de objectiviteit van het onderzoek. Doordat het onderzoek wordt uitgevoerd door twee personen, waarbij één persoon niet werkzaam is bij de gemeente Berkel en Rodenrijs, wordt de objectiviteit van het onderzoek zo veel mogelijk gewaarborgd. De interviews worden gehouden door de onderzoeker die niet werkzaam is bij de onderzoeksorganisatie (Vera Arends), teneinde niet te vervallen in een 'oude jongens krentenbrood' gespreksfeer.

Het onderzoek is toetsend van aard; we zullen de theoretische bevindingen ten aanzien van het in kaart brengen van de vastgoedtaak binnen gemeenten, toetsen aan de wijze zoals de gemeente Berkel en Rodenrijs haar vastgoedtaak heeft georganiseerd. Uiteindelijk zal deze analyse leiden tot conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de theorie en de case study. Ook zal worden geconcludeerd of de centrale vraagstelling uit het onderzoek wordt beantwoord.

# **Deel I**

## **De Vastgoed Positionering Methode (VPM)**

## Hoofdstuk 3 Vastgoed: een branche studie op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk wordt getracht een antwoord te vinden op de volgende deelvraag:

*Wat houdt het vakgebied vastgoed in en welke gemeentelijke taken kunnen daarin worden onderscheiden?*

Om een antwoord te kunnen geven op de bovenstaande deelvraag, zijn de volgende subvragen geformuleerd:

- Wat zijn de karakteristieken van vastgoed?
- Welke eigendomsconstructies zijn gangbaar?
- Hoe verloopt het vastgoedontwikkelp proces?
- Welke rollen zijn er te onderscheiden binnen de gemeentelijke organisatie?
- Welke spelers bevinden zich op het terrein van vastgoedmanagement?
- Welke takenpakket vervult een vastgoedmanager?
- Wat kan worden verstaan onder vastgoedmanagement?
- Wat is specifiek aan publiek vastgoedmanagement?
- Wat kan worden verstaan onder publiek vastgoedmanagement?
- Welke rollen kan een gemeente vervullen op de vastgoedmarkt?
- Wat zijn ontwikkelingen en trends?

### 3.1 Karakteristieken van vastgoed

Om te kunnen begrijpen wat er van belang is in de omgang met vastgoed is het belangrijk om te weten wat de karakteristieken zijn van vastgoed. Wat vastgoed in belangrijke mate karakteriseert is dat het lokaal en functioneel gebonden is. Daardoor kan de functionaliteit van het vastgoedobject slechts ter plaatste benut worden.

Er is daarnaast sprake van een relatief beperkte vraag naar vastgoed. Omdat het vastgoed locatiegebonden is, moet vastgoed aangemerkt worden als illiquide en een lange termijn belegging. Daarnaast is vastgoed kapitaalintensief en is er over het algemeen, mede vanwege hoge transactiekosten die gepaard gaan met de handel in vastgoed, sprake van een beperkte waardeontwikkeling op de korte termijn. Ten slotte zijn de hoge beheerkosten en het gebrek aan flexibiliteit van de belegging nog aspecten die het vastgoed karakteriseren (Keeris, 2002).

### 3.2 Eigendomsconstructies

Net als bij privaat vastgoed, zijn bij publiek vastgoed ook de volgende eigendomsconstructies denkbaar:

1. De organisatie kan *eigenaar* zijn van een object en is daarmee enerzijds verantwoordelijk voor de bouwkundige staat (onderhoud) van een object en anderzijds voor de exploitatie (verhuur) c.q. benutting (voorkomen van leegstand) van het object.
2. De organisatie kan zelf een object huren of leasen van een andere organisatie en is binnen deze constructie dus *gebruiker* van een object;
3. De organisatie kan *zowel eigenaar als gebruiker* zijn van een object en onderhoudt binnen deze constructie het object teneinde het object te kunnen gebruiken voor de (medewerkers van de) eigen organisatie.

Waar vroeger de overheid alle gebouwen aankocht en daarmee dus *eigenaar* werd van een omvangrijke vastgoedportefeuille, zijn er nu ook mogelijkheden om gebouwen voor gebruik te huren of leasen. De gemeente is dan *sec gebruiker* van het object. Als eigenaar is een organisatie verantwoordelijk voor de bouwkundige staat van het gebouw. Wanneer de overheid alleen eigenaar is maar geen gebruiker kan zij het gebouw verhuren, dit gebeurt

bijvoorbeeld bij scholen of sportaccommodaties. Een voorbeeld van een object waarbij de gemeente *zowel eigenaar als gebruiker* is, is het gemeentehuis.

### **3.3 Het vastgoed ontwikkelproces**

Voordat de gemeente eigenaar of gebruiker wordt van publiek vastgoed zal een ontwikkelproces moeten worden doorlopen. Dit proces onderscheidt de volgende fasen:

1. initiatieffase
2. grondverwerving
3. planontwikkeling
4. ontwerp
5. bestek en aanbesteding
6. contractering
7. verhuur en/of verkoop

(Schütte, 2002)

Alvorens tot een feitelijke vastgoedontwikkeling over te kunnen gaan zal allereerst grond moeten worden verworven en een plan moeten worden ontwikkeld. Binnen het plan worden markttechnische -, juridische -, financiële - en bouwkundige overwegingen mee genomen. In de ontwerpfasen wordt de functionele structurele opbouw van het ontwerp bepaald. Hier komen wensen van gebruikers, stedenbouwkundige inpassing, vorm, omvang etc. aan de orde. Dit leidt uiteindelijk tot een definitief ontwerp. Wanneer het definitieve ontwerp klaar is wordt het bestek gemaakt. Het bestek beschrijft nauwkeurig de hoeveelheden en de kwaliteit van alle materialen en de eisen die gesteld worden aan de uitvoering van het ontwerp. Nadat dit allemaal gerealiseerd is kan men overgaan tot de aanbesteding. Middels een aanbestedingprocedure kunnen uitvoerende partijen worden geselecteerd. Wanneer de uitvoerende partij is uitgekozen dan volgt de contractering. Voordat de bouw start wordt een beslissing genomen over zelf gebruiken, verhuur of verkoop.

Na ontwikkeling van het object en in gebruik name of verhuur van het object, volgt de beheer- en exploitatiefase. Dit betreft het onderhoud en de exploitatie (uitbaten) van het gebouw. De theorie (o.a. Schütte, 2002) onderscheidt onderhoud en exploitatie als onderdelen van het vastgoed ontwikkelproces. Deze fasen hebben ons inziens niets met ontwikkeling te maken. Vastgoedontwikkeling is namelijk een éénmalig project, waarna het vastgoedbeheer voor een langere periode volgt. Wij zijn wel van mening dat het essentieel is om vooraf, dus voor ontwikkeling, na te denken hoe het object later beheerd en geëxploiteerd moet worden.

De exploitatie van gebouwen levert de gemeente inkomsten op. Exploitatie wordt soms ook voor een deel gesubsidieerd door gemeenten. Deze structurele inkomsten en/ of uitgaven maken onderdeel uit van de gemeentelijke begroting. Het is een politieke keuze of men het geld over heeft voor de te ontwikkelen voorziening. Om deze keuze te kunnen maken is het noodzakelijk dat er naast de investeringsbegroting ook direct een exploitatiebegroting opgesteld wordt.

Beheerorganisaties bezitten de praktijkervaring met betrekking tot het daadwerkelijke gebruik van een gebouw. Het is een fluitje van een cent om vooraf rekening te houden met functionele beheerswensen. Wanneer een gebouw er eenmaal staat is het vaak niet meer zo eenvoudig en goedkoop om wijzigingen in het gebouw aan te brengen.

Uiteraard kan ook bestaand vastgoed worden aangekocht en zijn daarmee enkele fasen van het vastgoed ontwikkelproces in de praktijk overbodig.

### **3.4 Te onderscheiden rollen binnen de gemeentelijke organisatie**

#### *3.4.1. De gemeente in de rol van ontwikkelaar*

De gemeente kan initiatiefnemer zijn voor het realiseren van (nieuw) vastgoed. Dit betekent dat ze de regie voert over de eerste zeven fasen van het vastgoed ontwikkelproces.

#### *3.4.2 De gemeente in de rol van beheerder*

De gemeente bepaalt als eigenaar van vastgoed hoe het beheer van het gebouw geregeld wordt en wie verantwoordelijk is voor het technisch onderhoud, schoonmaak, etc. De gemeente kan beslissen om deze taak zelf uit te voeren of uit te besteden aan professionele vastgoedbeheerders of managers. De wijze van uitvoering van vastgoedbeheer en exploitatie kan op verschillende manieren georganiseerd worden. Schütte (et al, 2002) verdeelt in zijn boek *Commercieel vastgoed*, beheer in commercieel, technisch en administratief en financieel beheer. Kousemaeker (2002) voegt hier de fase van promotioneel vastgoedmanagement aan toe. Deze fase vinden wij minder van toepassing op publiek vastgoed, aangezien deze fase zich richt op de optimalisering van de marktpositie van het vastgoed. Dit is een typisch commerciële aangelegenheid.

#### *3.4.3 De gemeente in de rol van exploitant*

Het is in het belang van de gemeente om ervoor te zorgen dat het gebouw zo efficiënt mogelijk wordt gebruikt. Hiermee wordt bedoeld dat leegstand wordt voorkomen en dat een gebouw aan de wensen van de gebruikers tegemoet komt. In tegenstelling tot ontwikkeling en beheer, levert exploitatie de gemeente inkomsten op. Wanneer een gemeente eigenaar is van veel gebouwen en geconfronteerd wordt met een bezuinigingstaakstelling, kan het verbeteren van de exploitatie, in plaats van het afstoten van gebouwen of het doorvoeren van andere bezuinigingsmaatregelen, een mogelijkheid zijn om tot een bezuiniging te compenseren met extra inkomsten. Het afstoten van gebouwen leidt vaak tot een hoop kritiek vanuit de gemeenschap en is dus een impopulaire maatregel. Het is dus belangrijk om de exploitatie professioneel te organiseren en te beheren. De gemeente kan de exploitatie van haar vastgoed zelfstandig uitvoeren, maar zij kan ook beslissen om dit uit te besteden aan derden.

#### *3.4.4 De gemeente in de rol van overheidsorganisatie*

Als overheidsorganisatie heeft de gemeente de taak om toezicht te houden en te handhaven op vastgoed van bedrijven, instellingen, particulieren en van haar eigen organisatie (!) binnen de vastgestelde beleid en wettelijke kaders van bijvoorbeeld bestemmingsplannen en welstandsnota's. Hoewel deze rol buiten de onderzoekskaders van deze opdracht valt, is het goed om kort stil te staan bij de rol van de gemeente als overheidsorganisatie. Deze rol wordt in de gangbare theorieën niet onderkend. Wij zijn van mening dat met name deze rol in combinatie met de eerdergenoemde rollen maakt dat een gemeente niet te vergelijken is met een private vastgoedorganisatie. Bovendien kan de gemeente deze rollen tegelijk spelen. Dit levert haar een machtspositie op: gemeentelijke afdelingen kunnen in theorie elkaar de bal toeschuiven en geld verdienen. Des te noodzakelijker is het om 'zuiver' te werk te gaan. Transparantie en eerlijk zaken doen staan bij een gemeente voorop. Een private makelaar hoeft (en wil) veel minder transparant te werk gaan. In dit kader dient opgemerkt te worden dat er ten aanzien van de organisatie en positionering van de vastgoedtaken rekening gehouden moet worden met deze rol, wil men de onafhankelijkheid van het toezichthouderschap garanderen. Simpel geredeneerd is het 'not done' om deze rol binnen één organisatie/ unit/ medewerker uit te laten voeren in combinatie met één van de andere – eigenlijk private - vastgoedrollen binnen de gemeente.

### **3.5 Facility management**

Een organisatie die zowel eigenaar als gebruiker is van een object is in de praktijk veel minder geneigd om het beheer van haar eigendom uit te besteden. Vaak wordt dit beheer gecombineerd met allerlei andere dienstverlening aan de organisatie als onderdeel van het

facility management. De definitie waarmee het begrip facility management door Regterschot (1988) is geïntroduceerd legt de nadruk op het integraal managen van huisvesting, ondersteunende services (catering, receptiediensten e.d.) en middelen (meubilair, kopieerapparatuur e.d.).

Facilitaire afdelingen kunnen worden aangemerkt als beheerorganisaties en houden zich bezig met de instandhouding van het onroerend goed, dus het commerciële, technisch en administratief/ financieel beheer.

In zekere zin kan het gebouw als een facilitair product worden aangemerkt. Het betrekken van de facilitair manager bij de ontwerpfase van een gebouw is wenselijk, aangezien deze de praktijkervaring heeft met betrekking tot het beheer van een gebouw en de taak heeft om de prestaties van het gebouw te optimaliseren ten behoeve van de organisatie die er gebruik van maakt. Bovendien kan op deze manier worden voorkomen dat de beheerorganisatie bij in gebruik name tegen vervelende zaken aanloopt, die voorkomen hadden kunnen worden wanneer er rekening mee was gehouden in het ontwerp.

Dit betekent bijvoorbeeld dat er bij het ontwerp van een gebouw rekening wordt gehouden met de logistiek welke plaatsvindt in het gebouw, de gebruiksintensiteit van ruimten, het gewenste representatieniveau, de afwerking van het gebouw (gekozen materialen) in relatie tot de kosten voor het schoonmaakonderhoud, de inrichting van keukens, opslag- en werkkasten en beveiliging- en computersystemen.

De facilitaire afdeling is veelal verantwoordelijk voor de feitelijke inrichting en ingebruikname van het gebouw. Hiertoe worden wandenplannen en inrichtingsplannen opgesteld. Ook wordt de ruimtebehoefte vastgesteld (aantal fte's per werkplek, aantal werkplekken per m<sup>2</sup>, gewenste kantoorconcept, verhouding algemene ruimten in relatie tot kantoorruimten etc.). Deze zaken worden enerzijds bepaald aan de hand van het ruimte aanbod (bij een bestaand gebouw), maar kunnen ook als input dienen bij de ontwikkeling van een nieuwe locatie.

Het is dus noodzakelijk om de ontwikkelingsexpertise en de beheerexpertise op het juiste moment bij elkaar te brengen. Dit lijkt logisch, maar de praktijk wijst vaak uit dat als dit niet als zodanig wordt georganiseerd, het niet gebeurt.

### **3.6 Takenpakket van de vastgoedmanager**

De werkzaamheden van de vastgoedmanager kunnen naar de aard van de werkzaamheden en naar het niveau van de werkzaamheden worden onderverdeeld. In de eerste plaats kan de aard van de werkzaamheden worden opgesplitst in commercieel, technische, administratief en financieel vastgoedmanagement (Kousemaeker, 2002). We kunnen dus afleiden dat de vastgoedmanager met name de rol van beheerder op zich neemt (zie §3.4.2). De disciplines naar de aard van de werkzaamheden worden in de volgende subparagrafen inhoudelijk uiteengezet.

#### *3.6.1 Commercieel beheer*

Met *commercieel* beheer wordt vooral het afstemmen van geld, gebruiker en object bedoeld. Hierbij is het telkens belangrijk om af te wegen op welke wijze onroerend goed optimaal zou kunnen worden aangeboden. Veelvuldig contact met gebruikers is hierbij essentieel.

Kousemaeker voegt hier een aantal andere activiteiten aan toe, te weten:

- accountmanagement (in het kader van intern opdrachtgeverschap zou deze activiteit in meer of mindere mate te onderscheiden kunnen zijn binnen een publieke organisatie. Denk bijvoorbeeld aan het accountmanagement van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) naar de verschillende gemeentelijke organisatie onderdelen van de gemeente Rotterdam).

- verhuren van beheerde objecten. Er dient actief beleid te worden gevoerd om leegstand zoveel mogelijk te voorkomen (exploitatie).

### 3.6.2 *Technisch beheer*

*Technisch* beheer gaat vooral om de instandhouding van het gebouw. Het zogenaamde gebouwenbeheer. Kousemaeker verstaat onder gebouwenbeheer de volgende onderhoudsactiviteiten:

- correctief onderhoud (alle technische activiteiten die moeten worden uitgevoerd als gevolg van een klacht van een huurder of interne gebruiker)
- planmatig onderhoud (hierbij gaat het om voorziene onderhoudsactiviteiten. Voor deze vorm van onderhoud, ook wel preventief onderhoud genoemd, wordt gewoonlijk een meerjaren onderhoudsplan opgesteld.)
- mutatieonderhoud (alle werkzaamheden die noodzakelijk zijn om een vastgoedobject weer in een goede staat te brengen).
- serviceonderhoud (alle werkzaamheden die (door derden) op contractbasis worden uitgevoerd, denk hierbij aan schoonmaakwerkzaamheden, onderhoud aan installaties etc.).
- renovatie en projectmatig onderhoud (daaronder vallen de werkzaamheden waarbij onderhoudsoperaties worden uitgevoerd, kwaliteitsverbeteringen en indelingsveranderingen als gevolg van interne verhuizingen)
- schadeherstel (werkzaamheden om het vastgoedobject te “herstellen” na een calamiteit, bijvoorbeeld brand).

### 3.6.3 *Administratief en financieel beheer*

*Administratief en financieel* beheer betreft alle administratieve activiteiten, die gepaard gaan met het in gebruik hebben van onroerend goed. Hiertoe behoren het registreren van inkomsten en uitgaven (huur, kosten van aannemers etc) en het opstellen van financiële plannings (afschrijvingen, reserveringen etc). Kousemaeker wijst op het belang van gegevensbeheer. Dit betreft alle gegevens die elke vastgoedmanagementportefeuille bevat zoals: opdrachtgevers, objecten, huurders(afspraken), onderhoudsklachten, etc. Deze gegevens moeten gestructureerd in overzichtelijke bestanden worden ondergebracht. Het verwerken van deze gegevens is een van de belangrijkste taken voor het administratief en financieel management.

Over het algemeen zullen tussen de vastgoedmanager en diens (interne) opdrachtgever(s) afspraken worden gemaakt over de mate waarin de eerdergenoemde disciplines uit worden gevoerd. De gemaakte afspraken worden veelal vastgelegd in een mantelovereenkomst (bij een externe vastgoedmanagement organisatie) of een service level agreement (bij een interne vastgoedorganisatie/ facility management afdeling). Wanneer de vastgoedmanager alle drie de genoemde disciplines uit voert, spreekt men van integraal of totaal vastgoedmanagement. Bij de uitvoering van slechts één of enkele disciplines spreekt men van partieel vastgoedmanagement (Kousemaeker, 2002).

Bij het onderscheid naar het niveau van de werkzaamheden van het vastgoedmanagement, ziet de opsplitsing er als volgt uit:

- |                        |   |                      |
|------------------------|---|----------------------|
| 1. Portfoliomanagement | - | Strategisch niveau;  |
| 2. Assetmanagement     | - | Tactisch niveau;     |
| 3. Propertymanagement  | - | Operationeel niveau. |

### 3.6.4 *Portfoliomanagement*

De portfoliomanager draagt verantwoordelijkheid ten aanzien van het te behalen rendement op het geïnvesteerde vermogen, de waardeontwikkeling op termijn, opbouw van de vastgoedportefeuille, positionering in bepaalde markten en de beperking van te lopen risico's binnen aanvaardbare grenzen (Janssen, 2001).



### 3.6.5 *Assetmanagement*

De assetmanager houdt zich bezig met de performanceanalyses op complexniveau waaruit een complexbeleid voortvloeit (Janssen, 2001). Het gaat hier, naar eigen inzichten vrij vertaald, om de prestaties van het vastgoed in de markt: is het object voor kopers of huurders aantrekkelijk in de markt of is er sprake van veel leegstand, heeft het object veel onderhoud nodig, hoe verhouden de inkomsten op het object zich tegen de uitgaven etc. Daarnaast definieert volgens Janssen de assetmanager de uitgangspunten voor het propertymanagement. Het assetmanagement, dat het tactische beleid definieert, vormt de schakel tussen het strategische beleid (geformuleerd door de portfoliomanager) en het operationele beleid (geformuleerd door het propertymanagement).

### 3.6.6 *Propertymanagement*

Het propertymanagement houdt zich bezig met de operationele aspecten van vastgoedobjecten of vastgoedportefeuilles. Het heeft de verantwoordelijkheid voor de verhuur en zodoende voor het relatiebeheer en de administratieve verantwoording daarvan (Janssen, 2001). Het propertymanagement geeft leiding aan de uitvoering (al dan niet door specifiek aangetrokken serviceorganisaties) van de beheerswerkzaamheden, zoals de afhandeling van administratieve en financiële zaken, aanvraag van offertes, het toezicht op uit te voeren instandhoudingwerkzaamheden, klachtenafhandeling, mutatieopnamen, sleutelbeheer, inschrijving potentiële huurders etc. (Keeris, 1997).

Voor de organisatie van de vastgoedtaken is het relevant de veelheid aan vastgoedtaken en de bovenstaande niveau's te onderkennen. Dit betekent echter niet dat deze taken ook allemaal daadwerkelijk structureel georganiseerd moeten worden binnen de gemeentelijke organisatie. Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van de afname-intensiteit: het strategisch portefeuille beleid moet worden ontwikkeld, echter dit kan ook één keer per jaar door een externe professional worden gedaan. Dit doet dus niets af aan de keuzes ten aanzien van het positioneren van de vastgoedtaken.

## **3.7 Definitie van vastgoedmanagement**

Diverse definities van vastgoedmanagement zijn in omloop. Kousemaeker (2002) definieert vastgoedmanagement als het gehele managementproces dat tot doel heeft om beleggingen in vastgoed zo goed mogelijk te renderen. Wij achtten deze definitie voor ons onderzoek niet bruikbaar. Bij een gemeente of andere overheidsinstellingen worden verschillende, vaak tegengestelde doelstellingen gebruikt. De economische doelstelling alleen, het maken van rendement op een object of het zo min mogelijk verliesgevend laten zijn, is niet het uitgangspunt van een gemeente. Juridische en politieke doelstellingen kunnen soms zwaarder wegen of meewegen in de besluitvorming om een object te ontwikkelen, aan te trekken of te behouden. Derhalve hanteren we voor dit onderzoek de praktische definitie van Schütte. Deze definitie sluit goed aan bij ons onderzoek aangezien blijkt welke taakonderdelen deel uit maken van vastgoedmanagement en welke taken dus daardoor uitgevoerd en gepositioneerd moeten worden binnen de gemeentelijke organisatie.

*Vastgoedmanagement is het commercieel -, technisch -, administratief en financieel beheren van een vastgoedobject of – portefeuille (Schütte, 2002).*

## **3.8 Publiek vastgoed versus marktgericht vastgoedmanagement**

Het doel van een overheidsorganisatie verschilt fundamenteel ten opzichte van een private bedrijfsorganisatie.

Commerciële vastgoedbedrijven zijn gericht op het behalen van winst en specifiek op het behalen van een zo optimaal mogelijk rendement van het vastgoed. Zij opereren in een markt en moeten concurreren met andere bedrijven. Commerciële vastgoedorganisaties

richten zich op continuïteit door het voortbrengen en afzetten van goederen en diensten via contracten op de markt. Ze proberen leegstand te voorkomen en trachten de waarde van het vastgoed te verhogen. De waarden die een commercieel bedrijf vaak naleeft zijn: respect voor contacten, innovatie, waardering voor ijver, investeren ten behoeve van overleving en niet laten domineren van externe afhankelijkheden. Hier is sprake van zelfsturing. (In 't Veld, 1997).

De overheid echter bergt een complex aan waarden in zich. Wat telkens terug te vinden is in nagenoeg elk aspect van de werking van de overheid. De scheiding van machten, de behoefte aan *checks & balances* en de maatschappelijke controle zorgen ervoor dat het handelen van de overheid nooit gestoeld is op enkelvoudige waarden. Een groot aantal van deze waarden zijn vastgelegd in de wetgeving. Hierdoor is de burger bijvoorbeeld van gelijkheid en rechtmatigheid verzekerd. Andere waarden zijn minder eenvoudig te waarborgen omdat er over de toepassing ervan simpelweg onenigheid bestaat. Zo zal de term efficiëntie op verschillende manieren kunnen worden geïnterpreteerd. Om deze waarden is volgens Stone (2002) altijd strijd. Politici en bestuurders strijden hierom met elkaar; ze dragen onderling andere visies uit, maar voeren ook discussies met anderen zoals het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en de media. Dit alles kan leiden tot grillige omstandigheden en opportunistisch gedrag. Tegelijkertijd zorgt het ambtelijke apparaat ook voor spanningen. Ambtenaren hebben te maken met diverse partijen, enerzijds binnen de maatschappij en anderzijds de politiek, maar zijn tegelijkertijd ook professionals op hun vakgebied. Kortom binnen een overheid spelen vele waarden een rol. Binnen de publieke sector probeert men tot mogelijke oplossingen of compromissen te komen met andere belanghebbenden. Het is afhankelijk welke politieke waarden op een bepaald moment het zwaarst wegen. Naarmate de verkiezingen naderen, zal de politiek waarden laten prevaleren die hun kans om herkozen te worden, vergroten. Al zijn keuzes dus soms nog zo efficiënt, wanneer de kiezer dit een impopulaire maatregel vindt en het aantal stemmen naar alle waarschijnlijkheid zal gaan dalen, zal de politiek niet kiezen voor de meest efficiënte oplossing.

### **3.9 Definitie van publiek vastgoedmanagement**

Van publiek vastgoed kunnen we spreken wanneer gebouwen voor publieke doeleinden worden gebruikt. De publieke vastgoedmanager functioneert echter in het spanningsveld tussen gebruikers, politiek en financieel managers. De publieke vastgoedmanager moet bij het maken van beleid de verschillende gevoelens en machtsposities afwegen, die onderhevig zijn aan sterk veranderende criteria. Hoe groter het aantal belanghebbenden waarmee een publieke vastgoedmanager te maken heeft, des te onduidelijker de grenzen zijn van het speelveld waarin de manager opereert.

Mirko Noordergraaf beschrijft in zijn boek *Management in het publieke domein* (2004), dat publiek management vanuit vier perspectieven te benaderen is, te weten bedrijfsmatig management, organisatiemanagement, beleidsmanagement en politiekmanagement. Hij maakt hierin geen specifiek onderscheid voor de vastgoedmanager; zijn uitspraken gelden voor alle publieke managers. Hij geeft aan dat in ieder perspectief andere waarden belangrijk zijn. Zo is bij bedrijfsmatig management, effectiviteit en efficiency belangrijk, terwijl bij politiek management politieke winst, resultaat en reputaties belangrijke waarden zijn. Bij beleidsmanagement streeft men meer naar draagvlak, tevredenheid en creativiteit en bij organisatiemanagement vindt men flexibiliteit, professionaliteit en adaptief vermogen belangrijk. Deze definitie sluit nauw aan bij de definitie van Van der Schaaf (2002). Zij stelt dat een publiek vastgoedmanager enerzijds rekening moet houden met de financiële consequenties van een keuze, anderzijds rekening moet houden met de behoeften van gebruikers. Ten slotte moeten volgens haar publiek vastgoedmanagers rekening houden met de politieke doelstellingen. Voor de politiek is het van belang dat vastgoed een toegevoegde waarde levert aan het bereiken van politieke doelstellingen op het terrein van architectuur, stedelijke (her)ontwikkeling en ruimtelijke ordening, milieu, eigendomsrecht etc, dan sec het

kostenaspect. Kortom, de manager dient in zijn beleid rekening te houden met behoeften van gebruikers, het financiële beleid en de politieke doelstellingen. Hiervoor zal hij draagvlak moeten creëren. Wij hanteren voor ons onderzoek de definitie voor publiek vastgoedmanagement zoals Van der Schaaf deze in haar proefschrift heeft beschreven.

*Publiek vastgoedmanagement is het managen van de vastgoedportefeuille van de overheid, hierbij moet een balans worden gevonden tussen enerzijds de behoeften van de gebruikers en anderzijds het financiële beleid van de overheidsinstantie en de politieke doelen die de overheid wil bereiken. (Van der Schaaf, 2002)*

Merk op dat de definitie van Schütte (et al, 2002) afwijkt van de definitie van publiek vastgoedmanagement van Van der Schaaf (zie pagina 17). Schütte richt zich meer op de operationeel/ tactische invulling van vastgoedmanagement, terwijl Van der Schaaf zich concentreert op de strategische context van vastgoedmanagement binnen de publieke sector. Beiden invalshoeken zijn echter relevant wanneer men voor het vraagstuk staat hoe om te gaan met de vastgoedportefeuille binnen een organisatie: een strategie alleen leidt tot niets, een strategie moet uitgevoerd kunnen worden. Anderzijds leidt uitvoering zonder strategie tot ad hoc beslissingen.

### **3.10 Ontwikkelingen en trends**

Nozeman (2001) heeft ter gelegenheid van zijn benoeming tot bijzonder hoogleraar Vastgoedontwikkeling een aantal nieuwe ontwikkelingen in de vastgoedsector beschreven:

Alle vastgoed heeft een bepaalde levensduur. Naast de gematerialiseerde vastgoedproducten is ook op vastgoedconcepten (een naar type, functie of ontwerp repeteerbaar vastgoedproduct), de productlevenscyclus van toepassing. Dat wil zeggen dat elk concept een aantal fasen doormaakt. Die fasen worden wel aangeduid met introductie, groei, rijpheid, verzadiging en neergang. De levenscycli zijn te onderscheiden in technische, economische en functionele. Het belang van die cycli voor de vastgoedsector is vooral een financiële, temeer daar deze cyclus steeds korter neigt te worden. De groei- en rijpheidfase zijn in verhouding tot de investering sterk winstgevend, de andere fasen zijn dat in elk geval veel minder. Het belang van een investeerder is het moment van verzadiging te herkennen en het concept te vernieuwen of aan te passen (dan wel af te stoten).

De richting die vastgoedconcepten in de nabije toekomst zullen inslaan:

- Er is sprake van clustering van gelijksoortige functies gevolgd door versterking met functies buiten de eigen branche (bijvoorbeeld clustering van vrijetijdsvoorzieningen: multiplexbioscoop, health en fitness club, horecacluster en een ski baan).
- Er is duidelijk sprake van een toename van het service-element; het aanbieden van alleen maar de kale stenen is gezien de gedifferentieerde behoefte en de verschuiving naar een vragersmarkt allang niet meer voldoende.
- Er is duidelijk sprake van meer maatwerk.
- Er is duidelijk sprake van een verhoogde kwaliteit van de uitvoering (o.a toepassing van duurzamere materialen).

In de nabije toekomst zal dan ook het verder oprukken van vastgoedconcepten te zien zijn, waarbij niet alleen de hardware (dus de stenen), maar ook de software (dienstverlening) de toegevoegde waarde zullen bepalen. Extra rendement voor de investeerder kan op die manier worden verkregen. Het onderscheiden ten opzichte van de concurrentie is een andere belangrijke overweging om op die manier de gebouwen aantrekkelijker te maken voor de gebruiker (meer identiteit en uniciteit) en zo dus eigenlijk het leegstandsrisico te

verkleinen. De investeerder heeft daarbij de keuze tussen het op contractbasis laten verzorgen van dergelijke diensten door derden dan wel het in eigen beheer doen uitvoeren. (Nozeman, 2001)

Als initiatiefnemer bij de ontwikkeling van bijvoorbeeld nieuwe woongebieden, scholen, winkelcentra en bedrijventerreinen, zal een gemeente rekening moeten houden met de bovenstaande ontwikkelingen.

### **3.11 Reflectie op de theorie**

Schütte en Kousemaeker beschrijven wat vastgoedmanagement inhoudt. Dit is in het kader van ons onderzoek bijzonder bruikbaar. Vastgoedmanagement bestaat volgens deze schrijvers uit een aantal taakvelden, namelijk beheer, exploitatie, en ontwikkeling. De boeken van deze schrijvers geven een uitgebreide beschrijving van alles wat er bij het omgaan met vastgoed komt kijken, maar is in het geheel niet gericht op publieke organisaties. Daarbij wordt er niets gezegd over de wijze waarop je vastgoed in een organisatie kan positioneren.

### **3.12 Samenvatting en conclusies bij hoofdstuk 3**

De gemeentelijke vastgoedtaken kunnen worden onderverdeeld in ontwikkel-, beheers- en exploitatietaken. Vastgoedontwikkeling is een éénmalig proces of project, waarna het vastgoedbeheer voor een langere periode volgt.

Vastgoedmanagement, als vak, bevat alle beheerstaken (commercieel, technisch en financieel/ administratieve), die uitgevoerd worden op strategisch, tactisch en operationeel niveau, respectievelijk portfolio-, asset- en propertymanagement.

Publiek vastgoedmanagement kenmerkt zich ten opzichte van privaat vastgoedmanagement door de specifieke rol die een overheidsorganisatie - en dan vooral de gemeente - heeft op het gebied van toezicht en handhaving op vastgoed. Dit in combinatie met de ontwikkel-, beheer- en exploitatierol maakt een gemeente een unieke, en in theorie machtige, speler op de vastgoedmarkt. Daarnaast heeft een publieke vastgoedmanager te maken met tegenstrijdige belangen van gebruikers, politiek en de uitgangspunten in het financiële beleid.

Beheer kost de gemeente geld, exploitatie levert de gemeente geld op. Professioneel beheer kan direct een positieve invloed uitoefenen op de gemeentelijke begroting. Daarmee is vastgoedmanagement binnen de gemeente te belangrijk om over te laten aan goedwillende amateurs. Wanneer de specialisten die straks het beheer voeren over de gebouwen, op het juiste moment worden ingeschakeld in het ontwikkelproces (ontwerpfase) kan wederzijdse 'bevruchting' van expertises plaatsvinden, wat een optimaal gebruik en beheer van een toekomstig gebouw bevordert en onnodig dure aanpassingen in het gebouw na oplevering voorkomt.

### **3.13 Eerste bouwsteen van de vastgoed positionering methode**

Hoofdstuk 3 heeft ons elementen opgeleverd die wij noodzakelijk vinden om mee te nemen in de te ontwikkelen methodiek.

De deelvraag die we met dit hoofdstuk willen beantwoorden vormt het uitgangspunt en is bovenaan als start van een proces in het gearceerde vlak weergegeven (zie figuur 1, volgende pagina).

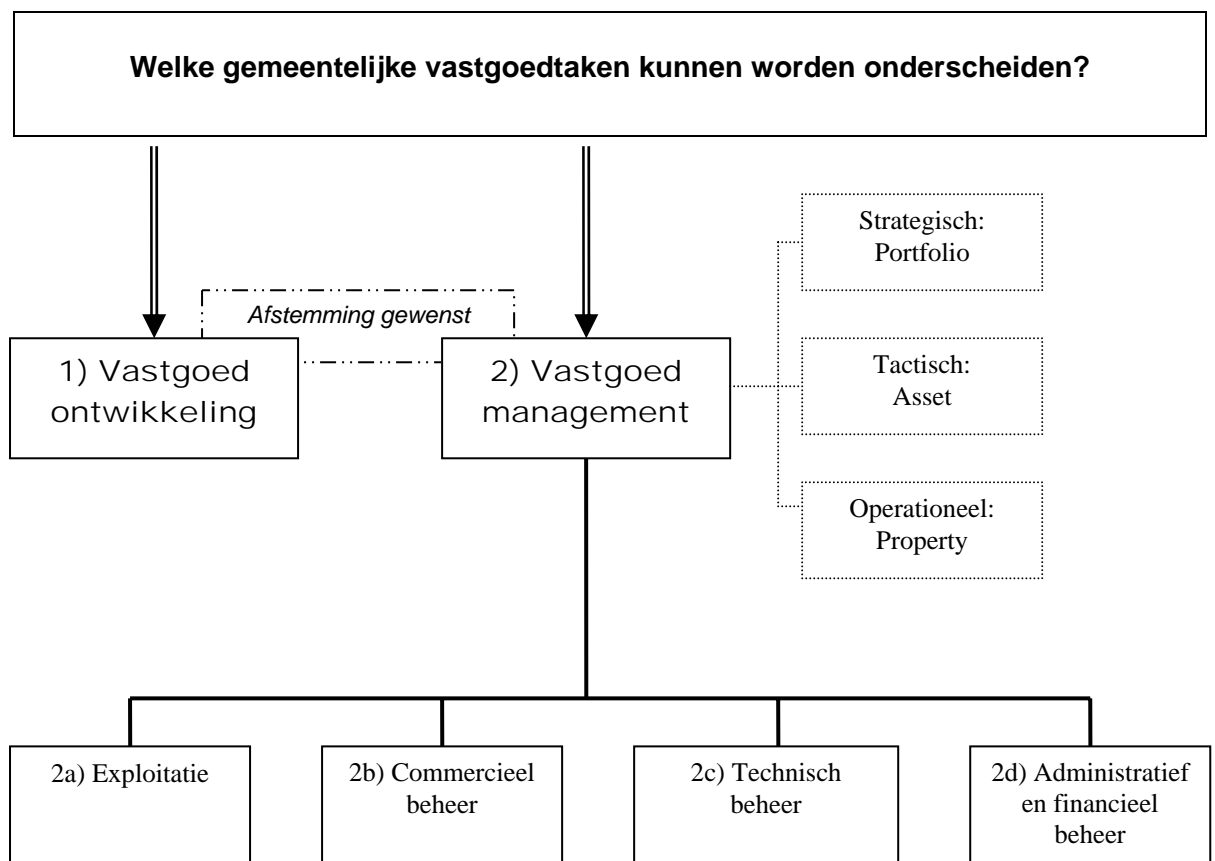
Na de theoretische uiteenzetting in hoofdstuk 3 kan de deelvraag worden beantwoordt: *Wat houdt het vakgebied vastgoed in en welke gemeentelijke taken kunnen daarin worden onderscheiden?*

Het antwoord blijkt tweeledig te zijn: vastgoedontwikkeling en vastgoedmanagement. De antwoorden zijn, de pijlen volgend, onder de hoofdvraag opgenomen en in afzonderlijke procesblokken weergegeven.

Antwoord 2 (vastgoedmanagement) kent een uitsplitsing in deeltaken. Deze zijn ook weer in afzonderlijke procesblokken opgenomen (2a t/m 2d). Daarnaast kan antwoord 2 ook worden uitgevoerd op verschillende niveaus. Aangezien deze niveaus een indirecte relatie hebben met de deelvraag van dit hoofdstuk, maar wel als notie van waarde zijn voor dit onderzoek, zijn ze in transparante blokken verticaal (waarmee we verschil in niveau willen verduidelijken) opgenomen, gekoppeld aan de bijbehorende vastgoedtaak, namelijk vastgoedmanagement.

Om duidelijk te maken dat tussen de twee vastgoedtaken wel communicatie over en weer moet plaatsvinden om zo tot wederzijdse `bevruchting` van kennis en kunde te komen, is in een tekstblok opgenomen dat afstemming gewenst is.

Schematisch ziet de eerste bouwsteen van de vastgoed positioneringmethode er als volgt uit:



**Figuur 1: De eerste bouwsteen van de Vastgoed positionering methode: overzicht van gemeentelijke vastgoedtaken**

De vraag is nu, hoe organiseert een gemeente dat de specialisten die straks het beheer voeren over het vastgoed, op het goede moment worden ingeschakeld in de initiatief of ontwerpfase? En, hoe passen de verschillende vastgoedtaken in het gemeentelijke organisatiemodel? Hoofdstuk 4 zal de mogelijkheden ten aanzien van de organisatie van vastgoed binnen de gemeente verder uitdiepen.

## Hoofdstuk 4 De organisatie van vastgoed binnen de gemeente

In dit hoofdstuk wordt getracht een antwoord te vinden op de volgende deelvraag:

*Welke zaken zijn van belang bij het positioneren van de vastgoedtaken binnen de gemeentelijke organisatiestructuur?*

Om een antwoord te kunnen geven op de bovenstaande deelvraag, zijn de volgende subvragen geformuleerd:

- Wat is een organisatie?
- Wat is een organisatiestructuur?
- Hoe kom je tot een organisatieontwerp en welke zaken zijn daarbij van belang?
- Welke gemeentelijke organisatiestructuren zijn gangbaar in Nederland?
- Wat is outsourcing?
- Welke vastgoedtaken lenen zich voor outsourcing?
- Is scheiding van beleid en uitvoering mogelijk en welke consequenties heeft dit?
- Welke organisatie technische keuze mogelijkheden zijn er bij het positioneren van de vastgoedtaken binnen een organisatie?

### **4.1 Definitie organisatie**

Een organisatie is een doelgericht samenwerkingsverband. Mensen werken aan een gemeenschappelijk doel en bundelen hun inspanningen om het resultaat mogelijk te maken (De Man et al, 1995). Er is binnen een organisatie sprake van taakverdeling en coördinatie.

Onder *taakverdeling* wordt verstaan het verdelen van werk onder de mensen. Taakverdeling (of arbeidsverdeling) ligt aan de basis van het ontstaan van organisaties. Door het totale werk over een aantal mensen te verdelen, kunnen resultaten worden behaald die individuen niet of slechts met grote moeite kunnen realiseren. (Jägers et al, 1995)

Bij *coördinatie* moet er worden gezorgd dat de taken die ieder afzonderlijk op zich neemt weer tot een logisch en zinvol geheel worden samengevoegd. Dit zijn twee complementaire processen. Mensen gebruiken hierbij (hulp)middelen en kennis. Hierbij moet men denken aan geavanceerde technologie, informatiesystemen etc. Bij doelgericht menselijke samenwerking is het van belang de inzet van middelen, kennis en vaardigheden efficiënt te hanteren.

### **4.2 Organisatiestructuur- en ontwerp**

Veel organisaties zijn het voorwerp van een bewust ontwerp. Van oudsher gaat het om de formele verhoudingen tussen mensen: bevoegdheden, verantwoordelijkheden, lijnen van verantwoording en communicatie. Er wordt hiermee een structuur aan de organisatie gegeven. De structuur van een organisatie kan men zien als het patroon van relaties tussen posities die de uitkomst zijn van het proces van taakverdeling. Het organisatieontwerp betreft dan de vormgeving van dit patroon. Door middel van het ontwerp wordt de coördinatie tot stand gebracht die door het verdelen van de taken is verbroken.

Een organisatie bestaat uit verschillende typen structuren. Er bestaat een procedurestructuur en een positiestructuur (Jägers et al, 1995).

Wanneer een organisatie gezien wordt als een patroon van relaties tussen posities die de uitkomst zijn van het proces van taakverdeling spreekt men van een *positiestructuur*. Men maakt dit vaak zichtbaar in een organogram. Beschrijving van taken en bevoegdheden zijn

een verdere uitwerking van de positiestructuur: wie kan aan wie opdrachten geven, wie rapporteert aan wie etc.

Men spreekt van een *procedurestructuur* wanneer de organisatiestructuren afstemming in tijd regelen: wat moet eerst, wat komt erna, wie krijgt van wie informatie etc.

Procedurestructuren ordenen processen in de organisatie. Hiervoor worden vaak planning en beheersystemen, boekhoudsystemen en informatiesystemen gehanteerd. Op dit moment zijn veel organisaties bezig procedures vast te leggen in een geautomatiseerd systeem. Werkprocessen worden hiermee inzichtelijk. In sommige gevallen is het in kaart brengen van de procedurestructuur noodzakelijk om gecertificeerd te kunnen worden.

#### 4.2.1 *Structuurparameters*

Wanneer je iets wilt kunnen zeggen over het organiseren van een taak, bijvoorbeeld het managen van de vastgoedportefeuille, zijn drie structuurparameters van belang. Deze parameters hangen samen met drie belangrijke vragen.

- 1) Hoe ziet de hoofdstructuur van een organisatie eruit?
- 2) Wie is beslissingsbevoegd?
- 3) Wie is de baas van wie?

Deze vragen zijn belangrijk omdat ze inzicht geven in de wijze waarop een organisatie haar structuur kan hebben opgebouwd en wat hiervan de voor- en nadelen zijn. In het verloop van ons onderzoek hopen wij met behulp van deze theorieën inzicht te krijgen in de wijze waarop vastgoedtaken zijn onder te brengen in de organisatiestructuur van een gemeente.

In de *eerste vraag* gaat het om de wijze waarop de posities in een organisatie zijn gegroepeerd, ook wel verbijzonderd genoemd. *De tweede vraag* verwijst naar de mate van centralisatie en decentralisatie. *De derde vraag* behandelt het onderdeel hiërarchie. Iedere structuurparameter van een organisatie wordt hierna in het kort beschreven.

#### 4.2.2 *Verbijzondering (concentratie)*

Van verbijzondering in een organisatie spreekt men wanneer taken en functies die op het zelfde (gelijksoortig) werkterrein liggen of qua deskundigheid bij elkaar horen, worden gegroepeerd of samengevoegd tot één groep of afdeling. Werkterreinen worden dus geconcentreerd, dit in tegenstelling tot een situatie van deconcentratie hierbij worden taken en functies juist op verschillende plaatsen in de organisatie georganiseerd.

Verbijzondering leidt tot homogeniteit. Homogeniteit heeft twee belangrijke *voordelen*. Enerzijds biedt dit voordelen in termen van efficiency; men kan gebruik maken van gemeenschappelijke middelen. Anderzijds leidt dit tot delen van specialisatie; men krijgt grotere deskundigheid op dit terrein. Een belangrijk *nadeel* van homogeniteit is dat het tot eentonigheid of eenzijdigheid in het werk kan leiden.

Bij verbijzondering wordt gekeken hoe de hoofdstructuur van een organisatie kan worden opgebouwd. De verschillende vormen van verbijzondering zijn op basis van de volgende criteria te onderscheiden:

1. functie of werkproces
2. product of dienst
3. doelgroep of markt
4. geografische plaats

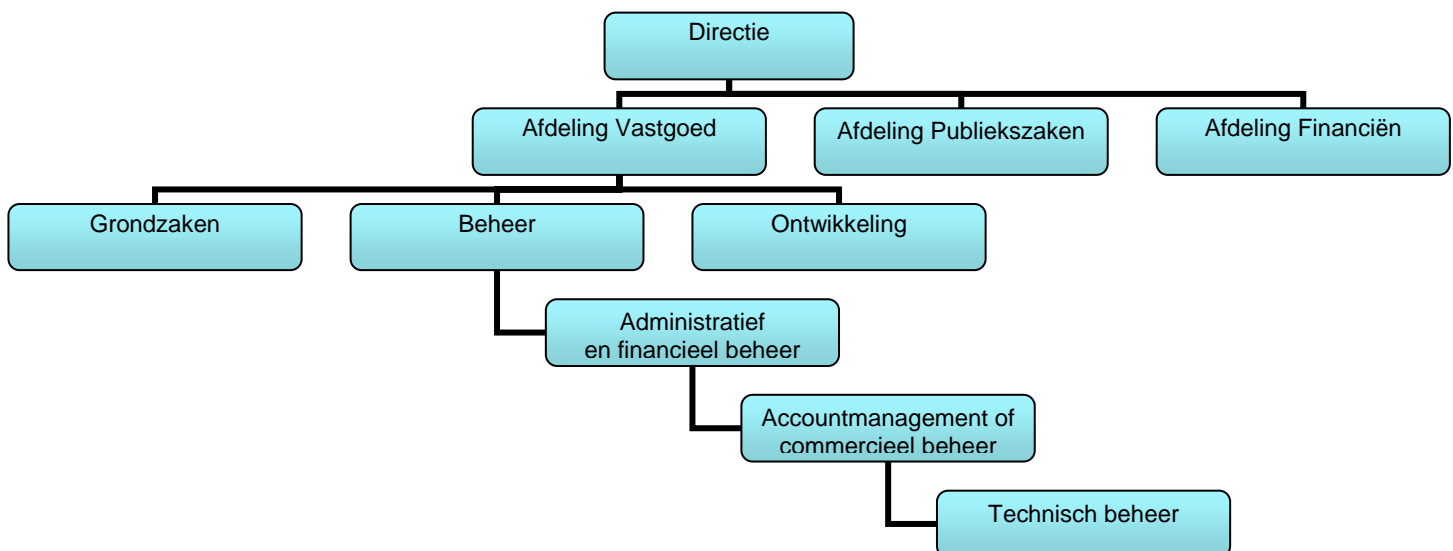
##### *ad. 1. Functie of werkproces*

Bij verbijzondering naar functie of werkproces worden afdelingen opgezet rondom verschillende soorten werk. Ook wel een functionele structuur genaamd.

*Voordelen* hiervan zijn de grote mate van deskundigheid en kennis op een bepaald functiegebied. Denk hierbij bijvoorbeeld aan specifieke deskundigheid op het gebied van het kopen en verkopen van grond. Een ander voordeel is dat men op efficiënte manier met middelen kan omgaan en gebruik kan maken van schaalvoordelen. Door bepaalde activiteiten onder te brengen binnen hetzelfde functiegebied wordt dubbel werk voorkomen. Omdat activiteiten op elkaar worden afgestemd spreken werknemers vaak de zelfde “taal”. Dit zou tot een communicatievoordeel kunnen leiden. Bovendien levert het voordelen op ten aanzien van de coördinatie van het werk. Werknemers kunnen direct met hun direct leidinggevende communiceren.

*Nadelen* van indeling naar functie of werkproces is de stroef verlopende communicatie tussen verschillende functiegebieden, ondergebracht op verschillende afdelingen. Deze afdelingen spreken een andere taal. Een afdeling vastgoedbeheer heeft dan bijvoorbeeld nauwelijks affiniteit met de cultuur en werkwijze van de afdeling beleid, terwijl beiden wel afhankelijk van elkaar zijn bij de uitvoering van het werk. De functionele indeling leidt vaak tot centralisatie. Deze indeling scheidt processen van elkaar die onderling sterk afhankelijk zijn. Wanneer de werkprocessen over de grenzen van de afdelingen heen lopen, is het moeilijk om de samenhang van het totale proces te garanderen.

Hoge mate van deskundigheid kan leiden tot beperkte inzet van werknemers. Op het desbetreffende functiegebied is men een expert, maar wat andere organisatieactiviteiten betreft is men beperkter inzetbaar. Daarnaast hebben deze medewerkers maar een beperkte kennis ten aanzien van de totale organisatorische activiteiten. Een functionele indeling kan leiden tot demotivatie omdat medewerkers specialistisch werkzaam zijn. Dit kan tot eentonigheid leiden, vooral een ver doorgevoerde verbijzondering. In het onderstaande figuur hebben wij de vastgoedafdeling als een apart functiegebied aangemerkt binnen de gemeentelijke organisatie en een verbijzondering naar functie doorgevoerd binnen dit functiegebied. (zie figuur 2)



**Figuur 2: Verbijzondering van de vastgoedfunctie naar functie en werkproces binnen een gemeentelijke organisatie**



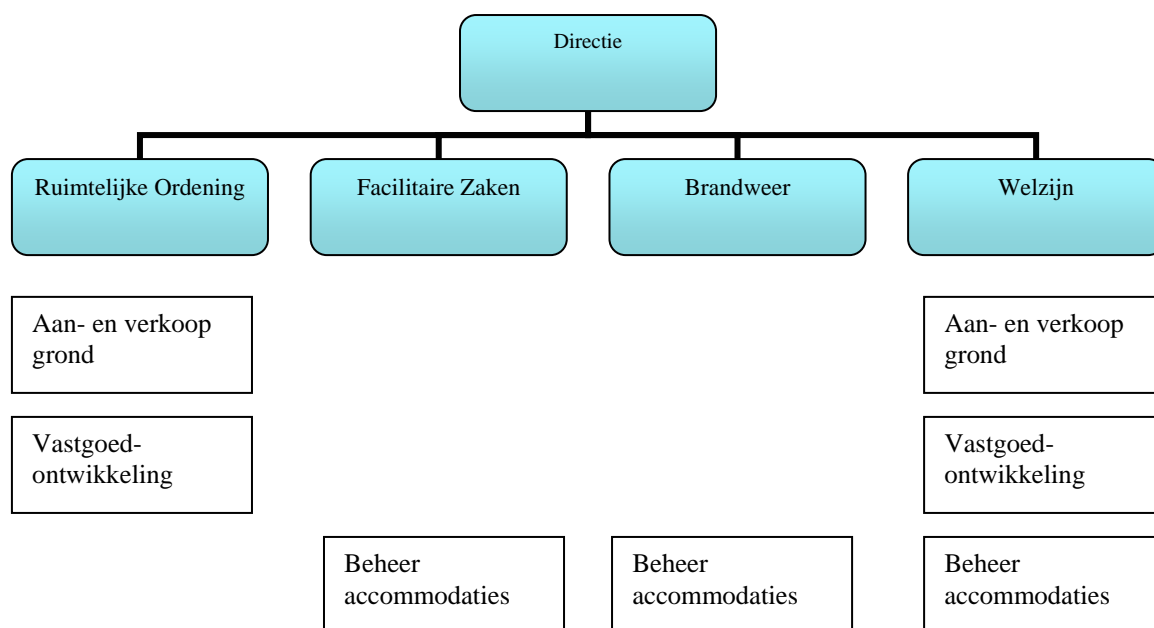
## *Ad 2. Product of dienst*

Bij groepering naar product of dienst, worden alle activiteiten of functies die te maken hebben met éénzelfde product of dienst bij elkaar gegroepeerd. Dit wordt een productgerichte structuur genoemd. Bij verbijzondering naar product streeft men primair naar samenhang tussen de opeenvolgende werkzaamheden die nodig zijn om een bepaald product of een bepaalde dienst te leveren (Jägers et al, 1995)

Enkele *voordelen* van deze indeling zijn de snelle doorstroming van producten of diensten. Alle productiemiddelen en vakspecialisten zijn aanwezig binnen dezelfde afdeling. Korte communicatielijnen maken het mogelijk om snel te kunnen afstemmen bij problemen. Men kan sneller reageren op de vraagzijde of nieuwe ontwikkelingen.

*Nadelen* van een verbijzondering naar product of dienst zijn zelfstandigheid, waardoor de afdeling het organisatiebelang wel eens uit het oog zou kunnen verliezen. De deskundigheid is niet gegroepeerd maar verspreid over de organisatie. Een nadeel van het ordenen van de organisatorische activiteiten rond een bepaald product of dienst is dat er kosten kunnen ontstaan door het niet-efficiënte gebruik van middelen. Door het grote aantal productgroepen is meer apparatuur nodig en is de bezettingsgraad lager. Ook kan noodzakelijke controle gebrekkig plaatsvinden, aangezien de taken niet binnen een afdeling worden uitgevoerd, maar op verschillende plaatsen in de organisatie.

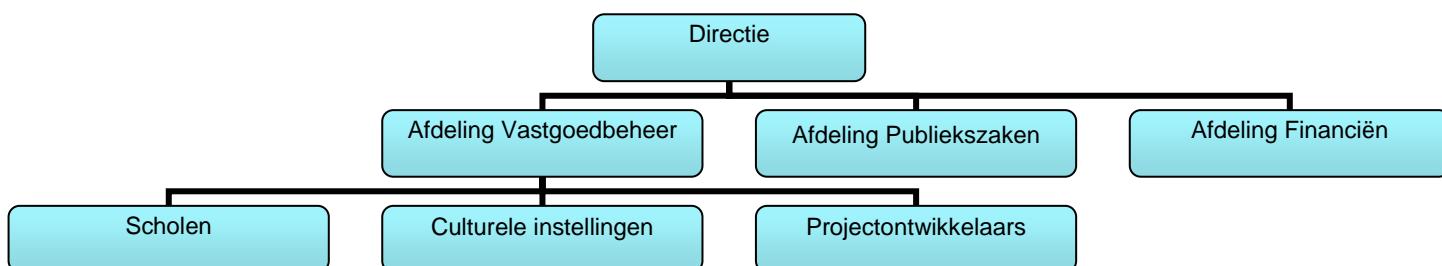
In het volgende figuur hebben wij de vastgoedtaken ingedeeld naar te leveren product of dienst (zie figuur 3). De vier onderscheiden afdelingen hebben allemaal voor de uitoefening van hun functie te maken met vastgoedgerelateerde werkzaamheden. Deze werkzaamheden zijn niet centraal georganiseerd, maar decentraal, op afdelingsniveau. De afdeling Brandweer beheert een kazerne, die zij nodig heeft voor de uitoefening van het werk. De afdeling Facilitaire Zaken, als ondersteunende afdeling binnen de gemeentelijke organisatie, beheert het gemeentekantoor. De afdeling Welzijn beheert sportlocaties, scholen en culturele gebouwen. Alle drie de afdelingen hebben de beheerfunctie georganiseerd binnen de eigen afdeling. In de praktijk kan het voorkomen dat een afdeling Ruimtelijke Ordening, naast het maken van plannen voor gebiedsontwikkeling, ook verantwoordelijk wordt gesteld voor een projectmatige ontwikkeling van een fysieke locatie binnen een gebied, bijvoorbeeld een parkeergarage. Afhankelijk van de frequentie van voorkomen van dit soort projecten zal deze afdeling zelf iemand aantrekken voor vastgoedontwikkeling. Opvallend is wel dat de afdeling Welzijn de meeste vastgoedfuncties binnen de afdeling `nodig heeft`.



**Figuur 3: Verbijzondering van de vastgoedfunctie naar dienst binnen een gemeentelijke organisatie**

*Ad 3. doelgroep of markt*

Een doelgroepgerichte structuur richt haar organisatiestructuur in naar groepen klanten. Een belangrijk voordeel van deze indeling is het snel kunnen inspelen op de markt. Evenals hiervoor bij de indeling naar product of dienst (figuur 3) wordt er niet efficiënt gebruik gemaakt van de middelen en kan te grote zelfstandigheid ontstaan. In de praktijk zal ons inziens niet zo snel worden gekozen voor een dergelijke indeling binnen een gemeente. Bij een organisatie waar vastgoed 'core business' is zou het wellicht wel kunnen.

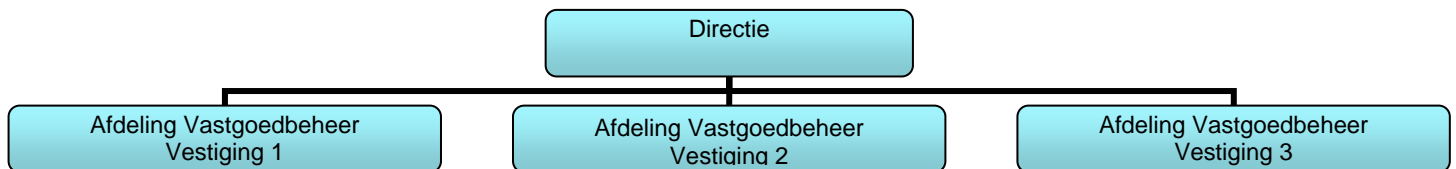


**Figuur 4: Verbijzondering van de vastgoedfunctie naar doelgroep of markt binnen een gemeentelijke organisatie**

*Ad 4. geografische indeling*

Ten slotte kan een organisatiestructuur ingericht worden naar geografische gebieden. Er wordt bij deze structuur ingedeeld naar verspreiding van activiteiten over verschillende vestigingsgebieden of binnen de eigen locatie of organisatie. Ook hier is weer het snel inspelen op de markt mogelijk. Hierdoor is de betrokkenheid en motivatie van de medewerker hoog. Nadelen zijn wederom de kans op grote zelfstandigheid en inefficiënt gebruik van middelen. De afstemming tussen moederbedrijf en dochterfiliaal behoeft extra aandacht.

Een gemeente zal in de praktijk zelden te maken hebben met een geografische indeling, aangezien de gemeente zich bekommert over een afgebakend gebied ('de gemeente') en zich niet richt in haar dienstverlening over een uitgestrekt gebied waarbij het gebruik van meerdere vestigingen noodzakelijk is. Wel kunnen fusiegemeenten in meerdere kernen een locatie in gebruik hebben. Vaak is er dan wel sprake van een geografische indeling met betrekking tot de dienstverlenende taken (de loketfuncties). Het is niet waarschijnlijk dat er per vestiging een vastgoedorganisatie of -functie wordt georganiseerd. Veelal gebeurt dit in één van de vestigingen en maken de bedrijfsonderdelen in de andere vestigingen hier ook gebruik van.



**Figuur 5: Verbijzondering van de vastgoedfunctie naar geografisch gebied binnen een gemeentelijke organisatie**

#### 4.2.3 Decentralisatie versus centralisatie

Het vraagstuk tussen decentralisatie en centralisatie omvat de organisatorische plaats waar besluitvorming wordt voorbereid en plaatsvindt (Jägers et al, 1995).

Van *decentralisatie* spreekt men in alle gevallen waarin besluiten voorbereid of genomen worden door anderen dan de hoogste functionaris (de baas) of het hoogst besluitvormende orgaan. Van *centralisatie* is sprake wanneer beslissingen in een organisatie op het hoogst hiërarchische niveau worden voorbereid en genomen.

Wanneer de veranderingssnelheid en onvoorspelbaarheid van de verandering in een omgeving groot is, zoals bij een politieke positie van een organisatie, is decentralisatie noodzakelijk volgens Frissen (et al. 1992). In zijn boek *Verzelfstandiging in het openbaar bestuur*, is de mate van decentralisatie afhankelijk van de omgeving van de eenheid. Complexiteit, heterogeniteit en dynamiek van de omgeving maken een sterkere mate van decentralisatie wenselijk omdat decentrale eenheden snel en flexibel op veranderingen in hun omgeving kunnen inspelen en omdat alleen decentrale eenheden ontwikkelingen in hun omgeving kunnen volgen. New Public Management heeft ertoe geleid dat de laatste jaren er meer discussie gevoerd over beslissingsbevoegdheden in de overheidsorganisatie. Men organiseert steeds meer beslissingsbevoegdheden lager in de organisatie (decentralisatie). Hierdoor neemt de flexibiliteit en snelheid toe. De gemeente beoogt hiermee klantgericht te kunnen werken. Decentralisatie van beslissingsbevoegdheden kan men organiseren door middel van intern opdrachtgeverschap, ook wel 'alignement' genoemd. Het gaat hierbij dan niet om de formele structuur, maar om de procedure structuur die gekozen wordt.

In de literatuur wordt nog onderscheid gemaakt tussen horizontale en verticale decentralisatie. Van verticale decentralisatie spreekt men als er een spreiding van beslissingsbevoegdheden is van manager naar manager in de hiërarchie. De bevelshiërarchie die van de top naar de basis loopt noemen we *de lijn*. De directeur draagt bevoegdheden via de lijn over aan een afdelingsmanager. Als er echter door een manager bevoegdheden, ten behoeve van coördinatie, planning of controle worden overgedragen in horizontale richting (vaak specialistische diensten), dan spreekt men van horizontale

decentralisatie. De afdelingen die geen onderdeel uitmaken van de hiërarchie (lijn), maar de lijnfunctionaris ondersteunen noemen we *staf*.

#### 4.2.4 Hiërarchie (lijn- en staforganisaties, project- en matrixorganisaties)

Naast de wijze van verbijzondering en het ontwerp van taken en functies is ook belangrijk vast te leggen wie aan wie rapporteert en wie van wie opdrachten moet aanvaarden. Deze zaken zijn nauw met elkaar verbonden. In de voorgaande paragrafen heeft u kunnen lezen dat de keuze voor de inrichting van de structuur in termen van product, functie, geografische indeling of markt een belangrijke parameter is. Ook is het van belang waar en op welk niveau de beslissingsbevoegdheden in de organisatie worden vastgelegd. Bij de hiërarchie van een organisatie komen vragen aan de orde als: wie wordt bij wie gezet, wie wordt de manager en wie is waarvoor verantwoordelijk? De organisatietheorie onderscheidt drie soorten hiërarchische structuren:

- de lijnorganisatie
- lijn-staforganisatie
- de projectorganisatie en matrixorganisatie

Deze structuren worden hierna afzonderlijk besproken.

##### *De lijnorganisatie*

De lijnorganisatie heeft een piramidale opbouw. Leiding en bevelvoering gaan van boven naar beneden. Iedere leidinggevende heeft een aantal ondergeschikten onder zich werken. Deze ondergeschikten kunnen ook weer leidinggeven aan een aantal ondergeschikten zijn enzovoorts, tot het uitvoerende niveau is bereikt. Bureaucratie is een verschijnsel binnen de lijnorganisatie. Voor iedere beslissing moet een handtekening gehaald worden bij het bevoegde gezag. Dit wordt ook wel de parafencultuur genoemd. Nadeel hiervan is dat tijdverlies wat optreedt met het raadplegen van tussenliggende schakels in de organisatiestructuur.

Kenmerkend voor deze organisatie is dat iedere ondergeschikte maar één leidinggevende heeft waaraan hij of zij verantwoording aflegt. Coördinatie vindt via de lijn plaats. In conflict of crisissituaties komt de lijnorganisatie sterk naar voren. In deze situaties is het namelijk belangrijk wie uiteindelijk de beslissingen kan en mag nemen.

*Voordeel* is de duidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor wat. Dit kan echter wel tot het *nadeel* van overbelasting van de leidinggevende leiden, als alle formele besluiten de hiërarchische weg volgen. De informatie en communicatiekanalen raken hierdoor snel verstopt. In de praktijk kan een lijnfunctionaris zich bij zijn werk laten ondersteunen door medewerkers die als het ware naast de hiërarchie staan, ook wel staffunctionarissen genoemd.

##### *De lijn- staforganisatie*

Staffunctionarissen kunnen de lijnfunctionaris ondersteunen bij zijn werkzaamheden. Zo kan bijvoorbeeld een afdeling personeelszaken de leidinggevende ondersteunen bij de werving en selectie van nieuw personeel. De staffunctionaris geeft enkel advies en informatie aan de lijnfunctionaris, kan zelf geen beslissingen nemen en geen opdrachten geven aan de uitvoerenden. Dit wordt ook wel de zuivere lijn-staforganisatie genoemd.

Het toevoegen van een stafafdeling in de lijn heeft *voordelen*. Door de gespecialiseerde kennis van staffunctionarissen kunnen problemen verder uitgediept worden. De lijnfunctionaris heeft hier meestal geen tijd voor. Door deze kennis is de lijnfunctionaris in staat een beter afgewogen en inhoudelijke beslissing te nemen. Stafafdelingen kunnen ook volledige taken van de lijn uit handen nemen. Denk bijvoorbeeld aan een afdeling Financiën die de factuurafhandeling voor rekening neemt.

Stafffunctionarissen hebben echter wel de neiging om het initiatief in eigen hand te nemen en beschikken met hun inhoudelijke kennis over een informele macht. De beslissingsbevoegdheid ligt bij de lijnfunctionaris, maar de staffunctionaris kan door zijn kennisvoorsprong ervoor zorgen dan de lijnfunctionaris niet veel in kan brengen. In het slechtste geval komt de positie van de lijnfunctionaris dan ter discussie te staan.

Er zijn vier soorten lijn-/stafhiërarchieën te onderscheiden:

- functionele relatie
- consultatie van de staf verplicht
- instemming van anderen vereist
- horizontale relatie

#### Functionele relatie

In deze relatie heeft de staffunctionaris de bevoegdheid om dwingende aanwijzingen te geven over beleid en de werkwijze die op het betreffende terrein moeten worden gevolgd zonder dat er sprake is van een hiërarchische relatie. De afdeling personeelszaken kan dwingende regels stellen naar de afdelingen in de lijn hoe een werving en selectieprocedure gevolgd dient te worden.

#### Consultatie van de staf verplicht

In deze hiërarchische structuur is de lijn verplicht om de stafafdelingen te consulteren. Hiermee wordt voorkomen dat specifieke deskundigheid niet gebruikt wordt door lijnfunctionarissen. Het advies hoeft echter niet overgenomen te worden door de lijnfunctionaris. De lijnfunctionaris is verantwoordelijk voor zijn eigen beslissing. Een lijnfunctionaris kan aan een bouwkundig medewerker advies vragen bij de inrichting van een school.

#### Instemming van de staf

In deze relatie heeft de lijnfunctionaris instemming nodig van de staffunctionaris bij het nemen van een beslissing. Zo kan een beheerder zijn instemming moeten geven bij belangrijke uitgaven en investeringen, bijvoorbeeld aanschaf van kantoormeubilair. Formeel beslist de beheerder niet over de aanschaf van het meubilair, maar hij moet wel zijn toestemming geven inzake de aanwending van de financiële middelen.

#### Horizontale relatie

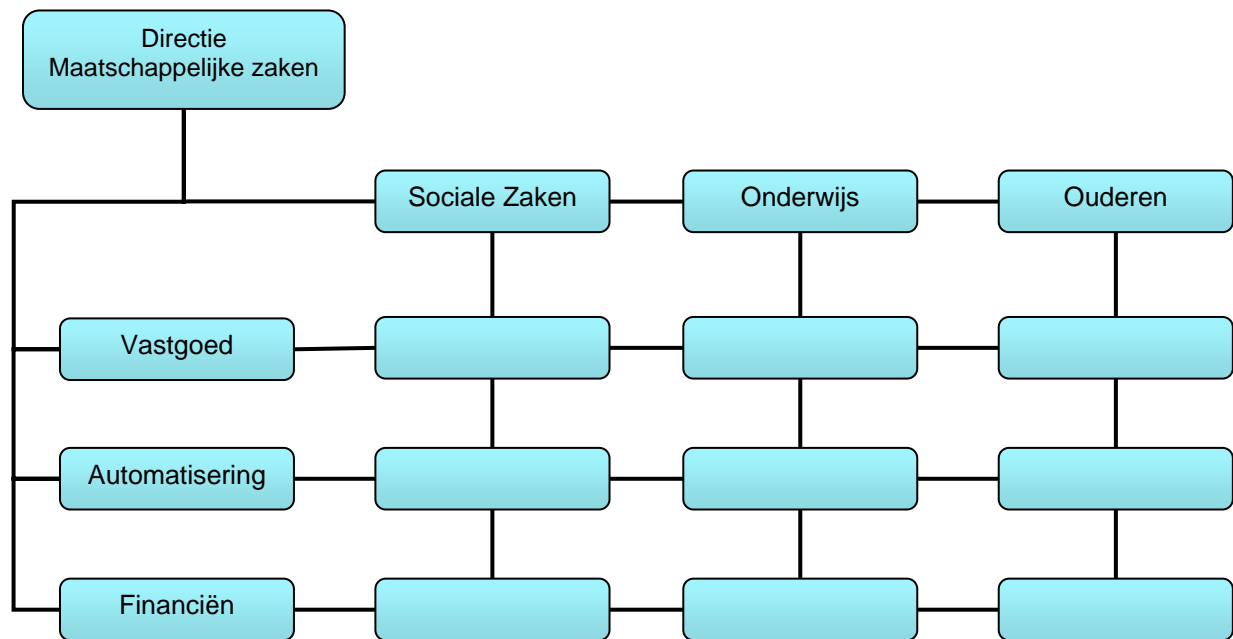
Bij een horizontale relatie overleggen medewerkers van de lijn of stafafdelingen direct met elkaar zonder daarbij het hiërarchisch hogere niveau te betrekken. Indien ze er samen niet uitkomen, kan het hogere niveau alsnog worden ingeschakeld. Op deze wijze wordt veel tijd bespaard. Tot de horizontale relatie behoort ook de incidentele afstemming in werkgroepen, projectgroepen etc.

In de loop van der tijd zijn naast de klassieke lijn en lijn-staforganisatie nog andere hiërarchische structuren ontstaan. De klassieke structuren konden de ingewikkelde problemen niet meer het hoofd bieden. Naarmate de problemen gecompliceerder werden, konden ze niet meer opgelost worden door één lijnfunctionaris. Vaak waren er meerdere afdelingen bij betrokken. Bundeling van krachten en deskundigheden in het hele bedrijf zijn van belang. Dit heeft geleid tot nieuwe hiërarchische structuren, te weten de project- en matrixorganisatie.

#### *Matrixorganisatie*

De matrixorganisatie komt voort uit de traditionele (lijn)organisatie, maar combineert een functionele structuur (verbijzondering naar functie) met een productgerichte structuur (verbijzondering naar product) (zie figuur 6). Ook is verdere verbijzondering mogelijk (markt, geografische plaats etc). De eenheid van leiding wordt hierbij verlaten. Dit betekent dat iedere medewerker door meerdere leidinggevende wordt aangestuurd, namelijk per verbijzonderingsrichting.

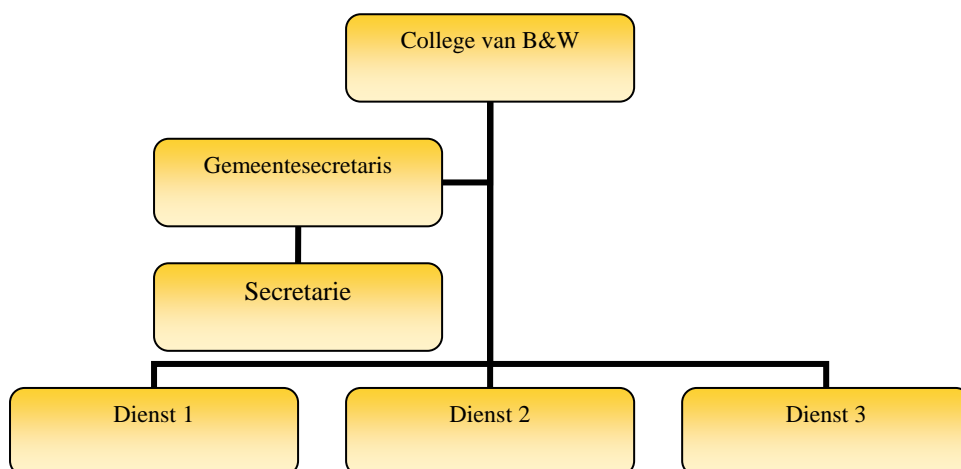
Dit kan in de praktijk problemen geven. Het kan voor medewerkers niet duidelijk zijn aan wie hij of zij verantwoording moet afleggen. Soms wordt een tijdelijke organisatie eenheid ingesteld. Hier wordt vaak een project uitgevoerd, ook wel *projectorganisatie* genoemd. Deze organisatievorm heeft een tijdelijk karakter. Kenmerkend voor de projectorganisatie is de bevelslijn. Het project valt onder de leiding van de projectleider, maar voor wat betreft de zaken die de afdeling aangaan en vakbekwaamheid blijft de verantwoordelijkheid verschuldigd aan de hiërarchische leidinggevende. Nadelen bij deze organisatie zijn de hoge overheadkosten. Ieder project heeft zijn eigen mensen en middelen en in een matrixorganisatie functioneren meer managers dan in een traditionele organisatie.



**Figuur 6: Voorbeeld matrixorganisatie**

### **4.3 Gemeentelijke organisatiestructuren**

De structuur is enerzijds een middel om de doelstellingen van een organisatie te realiseren. Logischerwijs zou het dan zo moeten zijn dat de organisatiestructuur wordt afgeleid uit de strategie van een organisatie en de organisatiedoelen. Toch gaat het bij veel organisaties juist andersom: strategie volgt de structuur (vrij naar Dewulf, 2002). Anderzijds kan aan de structuur ook de ontwikkeling van een organisatie worden afgelezen. Naarmate de maatschappij zich ontwikkelt, veranderen de doelstellingen van de gemeente en de organisatie erachter. In dit onderzoek wordt de structuur van de gemeentelijke organisatie als kader gebruikt. De vastgoedtaken (ontwikkeling, beheer en exploitatie) moeten ondergebracht worden binnen een (bestaande) organisatiestructuur. Om hier een gedegen advies over te kunnen geven, is het van belang de gangbare organisatiestructuren in gemeenteland te kennen.



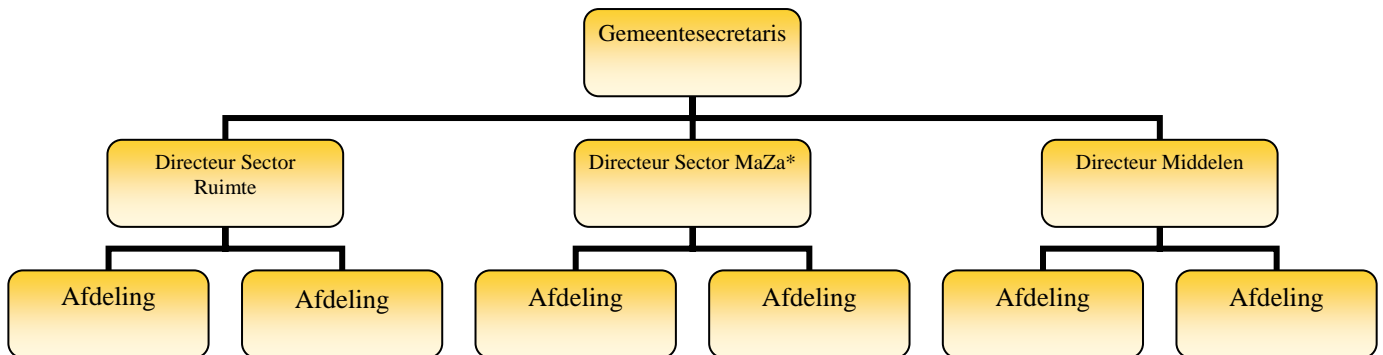
**Figuur 7: Het secretariemodel**

#### 4.3.1 *Het Secretariemodel*

Een hiërarchische structuur, met verticale gezagslijnen en strikte controle. De functies van de secretarie (afgeleid van de taken die aan de gemeentesecretaris zijn toebedacht) zijn het ondersteunen van de secretaris in zijn taak van eerste adviseur van de gemeenteraad en het college en bedrijfsbegeleiding van de diensten. De diensten zijn belast met de uitvoerende taken. Er is in dit model sprake van een organisatorische scheiding tussen beleid en uitvoering.

Idealiter zijn in een gemeentelijke organisatie de taken verdeeld volgens de trits beleidsvoorbereiding – beleidsbepaling – beleidsuitvoering. Beleidsbepaling is voorbehouden aan het college en de gemeenteraad. De beleidsvoorbereidende werkzaamheden vinden plaats voor de langere termijn. De beleidsuitvoering op korte termijn. Dit uitgangspunt maakte de scheiding tussen beleid en uitvoering realistisch (Ham et al, 1985)

Het secretariemodel is in de loop van de tijd (op een enkele kleine gemeente na) uitgestorven. Reden hiervoor is dat de overheidsbureaucratie steeds meer overbelast raakte: het aantal overheidstaken groeide sterk (uitbouw van de verzorgingsstaat na WOII), waardoor de top van de organisatie steeds meer ambtenaren tegelijk moest aansturen en controleren. Ook de overheidsuitgaven stegen (zowel om de uitvoering van nieuwe taken te betalen als vanwege de hoge kosten van interne coördinatie) en men moest komen tot kostenbesparingen en efficiëntieverbeteringen (Van Thiel & Homburg, 2000). Met de toenemende omvang en ingewikkeldheid van het beleid werd aan het belang van scheiding tussen beleid en uitvoering ingeboet. In de dagelijkse praktijk verzet men zich tegen deze indeling: ambtenaren van de secretarie bemoeien zich met de uitvoering en vice versa. De scheiding tussen beleid en uitvoering blijkt in veel gevallen niet houdbaar: de meeste gemeenten hebben daarom al hun traditionele secretariemodel vervangen voor het sectorenmodel.



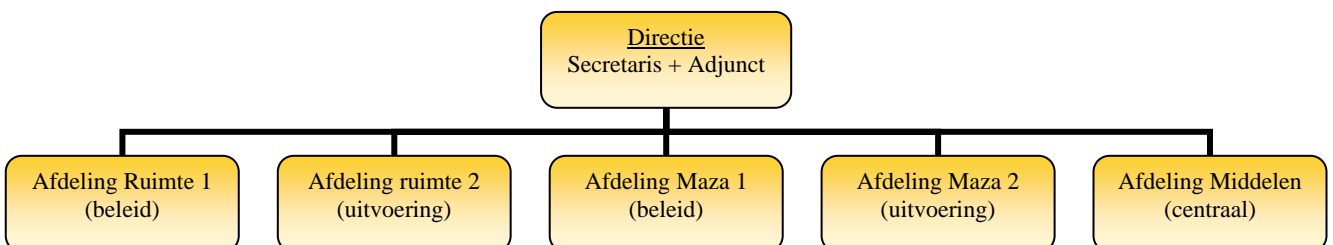
**Figuur 8: Het sectorenmodel**

(\*MAZA staat voor Maatschappelijke Zaken)

#### 4.3.2 Het Sectorenmodel

In het sectorenmodel bestaat het managementteam uit de gemeentesecretaris (technisch voorzitter, primus inter paris) en een aantal directeuren. De directeuren sturen elk een sector aan. Een sector bestaat uit een aantal afdelingen met afdelingshoofden. Beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering zijn organisatorisch bijeen gebracht in een sector. Dit moet voor een betere afstemming zorgen. Aangenomen werd dat meer verantwoordelijkheid voor directeuren en ambtenaren zou leiden tot meer inzet en meer doeltreffendheid. Leidinggevendenden werden niet alleen verantwoordelijk gesteld voor de productie van hun eenheid, maar tevens *integrale managers*, dat wil zeggen zelf verantwoordelijk voor de inzet van alle bedrijfsmiddelen: PIOFAH<sup>1</sup>.

Een groot aantal Nederlandse gemeenten stapt op dit moment over van het sectorenmodel naar het directiemodel. De aanpak van maatschappelijke problemen is vaak sectoroverstijgend. Het sectorenmodel bemoeilijkt de integrale samenwerking met andere terreinen. Dit is het verschijnsel van `verkokering`, dikwijls gepaard gaande met een te weinig strategisch vermogen, een onvoldoende oriëntatie op de buitenwereld, een mankerend projectmanagement en een fragmentatie van de dienstverlening (Van Iperen et al, 2003, Hiemstra et al, 2002, Aardema, 2005).



**Figuur 9: Het directiemodel**

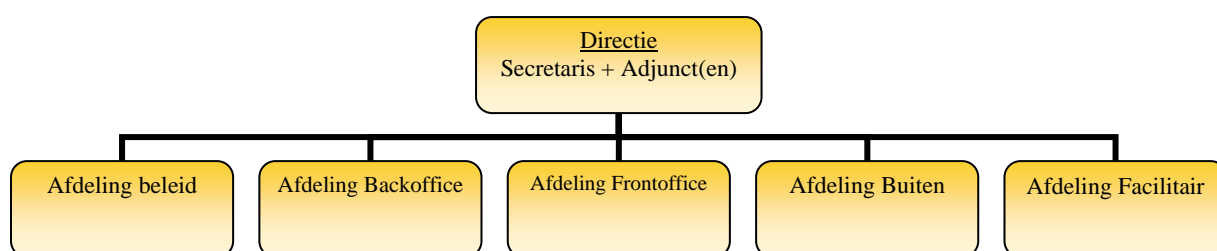
<sup>1</sup> PIOFAH-functies zijn middelenfuncties: personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering en huisvesting.



### 4.3.3 Het Directiemodel

De trend van nu is om de afstemming of samenwerking naar werkprocessen te organiseren. Binnen het directiemodel zijn alle beleidsprocessen beleidsterreinoverstijgend bij elkaar georganiseerd en de uitvoeringsprocessen ook beleidsterreinoverstijgend bij elkaar gebracht. Wederom is dus sprake van een scheiding tussen beleid en uitvoering. De middelen worden weer meer centraal georganiseerd en de gemeentesecretaris is weer de baas (algemeen directeur) net als bij het secretariemodel en wordt ondersteund door een adjunct directeur of –directeuren.

Het grote verschil met het sectorenmodel zit hem in het feit dat de sectordirecteurenlaag wordt geschrapt en men streeft naar een kleiner aantal grotere afdelingen met niet-inhoudelijke managers, maar ‘people- of procesmanagers’. Uitvoerend werk wordt als het kan uitbesteed of verzelfstandigd, dan wel samengebracht in samenwerkingsconstructies met naburige gemeenten (‘shared services centers’) (Aardema, 2005).



**Figuur 10: Het directiemodel, gekanteld**

Als de meest vergaande vorm van het directiemodel kan de volledig gekantelde variant worden beschouwd. In dit model wordt ook de gebruikelijke indeling naar beleidsterreinen uit het sectorenmodel (ruimte, maatschappelijke zaken, middelen) losgelaten. De verticale kokers worden vervangen door horizontale werkprocessen. In plaats van bijvoorbeeld ingedikte afdelingen ruimtelijke ordening, publiekszaken en financiën, zien we in de gekantelde variant afdelingen voor beleid, backoffice, frontoffice, buiten en facilitair. De organisatie wordt ingericht naar ‘de logica van de burger’<sup>2</sup>. Vooral nog is dit model conceptueel en dus nog nergens in de praktijk gebracht<sup>3</sup>.

Voordelen van de gekantelde variant zijn:

1. burgergerichtheid: de rollen van burger en gemeente als uitgangspunt
2. procesgerichtheid
3. minder leidinggevenden
4. minder verkokering
5. versterking van de facilitaire efficiency: betere centrale ondersteuning (Aardema, 2005).

<sup>2</sup> De burger heeft naar de gemeente toe niet alleen de rol van klant, maar ook als kiezer, partner, gebruiker en onderdaan. Hiemstra (2002) heeft deze perspectieven van de burger doorvertaald naar rollen voor het gemeentebestuur, respectievelijk de rol van dienstverlener, politicus, ontwikkelaar, beheerder en handhaver.

<sup>3</sup> Augustus 2005

#### 4.3.4 Gemeentelijke organisatiemodellen in relatie tot organisatieontwerp

Wanneer we naar de structuur van het secretariemodel kijken valt op dat de hiërarchische structuur een lijn/staforganisatie is. De secretarie is een grote stafafdeling die de gemeentesecretaris ondersteunt. Beleid en uitvoering zijn van elkaar gescheiden, waarbij het beleid, opgesteld door de secretarie, bepalend is voor de wijze waarop de diensten het beleid uitvoeren. Er is dus sprake van een functionele stafrelatie. In deze relatie heeft de stafafdeling immers de bevoegdheid om dwingende aanwijzingen te geven over het beleid en de werkwijze die op het betreffende terrein moeten worden gevolgd. De beslissingsbevoegdheid is centraal georganiseerd. De gemeentesecretaris is in dit model beslissingsbevoegd. De taken binnen het secretariemodel zijn naar functie georganiseerd, of wel verbijzonderd. De onderdelen binnen de organisatie zijn gegroepeerd naar werkterrein of – inhoud. Zo is beleid ondergebracht binnen de staf en de uitvoering naar werksoort ondergebracht in de dienst.

Het sectorenmodel verbijzonderd haar organisatie naar dienst of product. De sector Ruimte bijvoorbeeld houdt zich bezig met alle producten met betrekking tot ruimtelijke planvorming en indeling. Beleid en uitvoering zijn binnen dezelfde sector georganiseerd. Iedere afdelingsmanager is integraal verantwoordelijk. Zij hebben eigen afdelingsbudgetten, zijn verantwoordelijk voor het eigen personeelsbeleid binnen de afdeling en beslissen zelf over informatiesystemen welke nodig zijn voor de uitvoering van het werk. Dit betekent dat de beslissingsbevoegdheid decentraal is georganiseerd. De oorspronkelijke staffuncties, zoals communicatie en personeelszaken zijn in de lijn geplaatst. Deze constructie veronderstelt een horizontale relatie tussen lijn en oorspronkelijke stafafdelingen (nu dus in de lijn), zoals personeelszaken en facilitaire zaken. In de praktijk worden er door deze afdelingen, zoals personeelszaken regels gesteld aan bijvoorbeeld inhuur van externen en het werving- en selectiebeleid. Sommige afdelingen beheren een centraal budget voor de gehele organisatie. Denk hierbij aan een budget voor communicatiemiddelen (folders e.d.) en een centraal opleidingsbudget.

Bij het directiemodel kiest men wederom voor een indeling naar functie of werkproces. In die zin is het model vergelijkbaar met het secretariemodel. Er is weer sprake van een scheiding tussen beleid en uitvoering, al moet opgemerkt worden dat het hier wel om een zuivere lijnorganisatie gaat en niet om een lijn/staf organisatie. De beleidsafdeling is dus geen stafafdeling en heeft, in tegenstelling tot bij de secretarie, geen formele beslissingsbevoegdheid over de andere afdelingen. Feitelijk gaat het hier dus niet om een functionele relatie (met dwang), maar om een horizontale relatie. De beleidsafdeling overlegt met de uitvoerende afdelingen over de kwaliteit van het gemeentelijke product. De afdelingshoofden blijven op decentraal niveau zelf beslissingsbevoegd. Ons inziens zou een matrixorganisatie ook passen binnen het gekantelde directiemodel, zij het dat we dan niet de mensen, maar de processen leidend beschouwen in een organisatie. De laatste jaren zien we namelijk dat zich in organisaties steeds meer ingewikkelde problemen voordoen, die vaak sectoroverstijgend opgelost dienen te worden. In dit model worden de verticale kokers vervangen door horizontale werkprocessen. Dit om verkokering tegen te gaan, een verschijnsel dat zich voordoet binnen het sectorenmodel. Processen lopen door figuurlijke afdelingsmuren heen. Afdelingen maken dan gezamenlijk gebruik van dezelfde systemen of inhoudelijke specialisten (schaarse hulpmiddelen), als het gaat om het oplossen van sectoroverstijgende problemen in projectvorm. De processen volgend, is er in deze situatie sprake van een afhankelijke relatie (pooled interdependence).

Het voorgaande hebben wij samengevat in de volgende tabel:

Organisatiemodel	Wijze van verbijzondering	Beslissingsbevoegdheden	Hiërarchische indeling
Secretariemodel	Naar functie	Centraal	Lijn/ staforganisatie
Sectorenmodel	Naar dienst	Decentraal	Lijnorganisatie
Directiemodel	Naar functie	Decentraal	Lijnorganisatie (matrixorganisatie?)

**Tabel 1: Gemeentelijke organisatiemodellen in relatie tot de structuurparameters van organisatie ontwerp**

#### **4.4 Vastgoedorganisatie in relatie tot de gemeentelijke organisatiestructuren**

##### *4.4.1 Ontwikkeling publieke vastgoedorganisatie*

Krumm (uit: Dewulf, 2002) heeft de ontwikkeling beschreven van de publieke vastgoedorganisaties. Krumm spreekt van een ontwikkeling in tijd. De eerste organisatievorm die hij onderscheidt is die van supervisie. Deze vorm ontwikkelt zich naar delegeren, van delegeren naar laissez-faire en van laissez-faire naar alignement. We lichten dit kort toe.

- Supervisie: Van oudsher koos men er voor om de beslissingsbevoegdheid te centraliseren, evenals de uitvoering op één plek te concentreren. Er was toen sprake van een op supervisie geënte managementstijl.
- Delegeren: De neiging van overheden om in de loop van tijd te decentraliseren komt overeen met de private sector (als gevolg van de NPM tendens). In veel organisaties is er volgens Dewulf sprake van een beweging naar een bedrijfsgeoriënteerde structuur. Autoriteit en winstverantwoordelijkheid worden gedelegeerd aan bedrijfsunits.
- Laissez-faire: Zowel de beslissingsbevoegdheid als de uitvoering worden decentraal georganiseerd.
- Alignement: De traditionele gecentraliseerde en geconcentreerde organisatiestructuur wordt los gelaten en getransformeerd naar volledig gecoördineerde structuren. Via intern opdrachtgeverschap worden contracten tussen afdelingen afgesloten waarin duidelijk wordt vastgelegd hoeveel het kost en onder welke voorwaarden de dienst wordt uitgevoerd. In bestuurskundige zin hebben we het dan over zelfbeheer en contractmanagement, vormen van interne verzelfstandiging. Het in lijn brengen (alignement) van vastgoed met de verschillende beleidsprogramma's van een publieke organisatie, is op dit moment volgens Dewulf één van de belangrijkste issues van publiek vastgoedmanagement.

##### *4.4.2 Ontwikkelingen publieke vastgoedorganisatie in relatie tot gemeentelijke organisatiestructuren.*

Door de begrippen centralisatie en decentralisatie, die iets zeggen over de beslissingsbevoegdheid in een organisatie, te combineren met de begrippen concentratie (verbijzondering) en deconcentratie uit de vorige paragrafen, ontstaat inzicht in de mogelijke manieren van positioneren van de vastgoedtaak of –portefeuille.

De door Krumm onderscheiden organisatievormen vormen het uitgangspunt. Deze organisatievormen hebben wij aan de hand van de structuurparameters uit de theorie van organisatiekunde concreet vertaald in verschillende keuzemogelijkheden voor positionering van de vastgoedtaken. Tevens is bepaald welke gemeentelijke organisatiestructuur 'matcht' bij de vier ontwikkelingsvormen (zie hiervoor onze tabel 1 uit paragraaf 4.3.4, gemeentelijke

organisatiemodellen in relatie tot de structuurparameters van organisatieontwerp). We onderscheiden de volgende vier keuzemogelijkheden voor positionering van de vastgoedtaken:

1. Een organisatie kan er voor kiezen om zowel alle vastgoedtaken als de bijbehorende (beslissings-) bevoegdheden onder te brengen op één plaats in de organisatie, binnen één afdeling of unit (organisatievorm supervisie). Er is sprake van een combinatie van centralisatie en concentratie. Kijkend naar de centrale organisatie van taken duidt zowel op een secretarie- als een directiemodel (verbijzondering naar functie of werkproces). Echter het feit dat de beslissingbevoegdheid centraal georganiseerd is, maakt dat alleen het secretariemodel van toepassing kan zijn.
2. Het is ook mogelijk om de beslissingsbevoegdheden onder te brengen bij één afdeling of unit, maar de daaruit voorkomende vastgoedactiviteiten door verschillende afdelingen of units uit te laten voeren (verbijzondering naar dienst/ product). Er is sprake van een combinatie van centralisatie en deconcentratie (organisatievorm delegeren). Het decentraliseren van de uitvoerende taken duidt op het sectorenmodel. Maar in dit model is ook de beslissingsbevoegdheid gedecentraliseerd. Uitzonderingen hierop vormen 'schaarse hulpmiddelen', waarbij de beslissingsbevoegdheid centraal binnen het sectorenmodel georganiseerd is. Indien vastgoedkennis als 'schaars middel' wordt beschouwd, dan is de keuze voor een delegatievorm gelegitimeerd.
3. Een derde mogelijkheid is dat er verschillende afdelingen of units zowel verantwoordelijk zijn voor de beslissingen, en/of de uitvoering van de vastgoedtaken. Er is sprake van een combinatie van decentralisatie en deconcentratie (organisatievorm laissez-faire). Deze vorm is passend binnen het sectorenmodel in de zuivere vorm.
4. De laatste optie gaat er van uit dat er verschillende afdelingen beslissingsbevoegd zijn ten aanzien van de vastgoedtaak, maar dat de feitelijke uitvoering van taken door één centrale afdeling of unit wordt gedaan. Er ontstaan dan mogelijkheden voor intern opdrachtgeverschap, waarbij de centrale uitvoeringsorganisatie opdrachten krijgt van verschillende (beleids-) afdelingen. Voordeel is dat het vastgoed wordt afgestemd op verschillende beleidsprogramma's. Er is hier sprake van een combinatie van decentralisatie en concentratie (organisatievorm alignement). Het directiemodel gaat uit van concentratie van de uitvoering (verbijzondering naar functie/werkproces), maar de beslissingsbevoegdheid is decentraal georganiseerd. In het directiemodel wordt uitvoerend werk als het kan uitbesteed of verzelfstandigd (outsourcing).

#### *4.4.3 Contingentiemodel: de vastgoedorganisatie in relatie tot de gemeentelijke organisatiestructuur*

Wanneer we alle voorgaande (sub)paragrafen uit dit hoofdstuk combineren leidt dit tot een contingentiemodel (zie figuur 11).

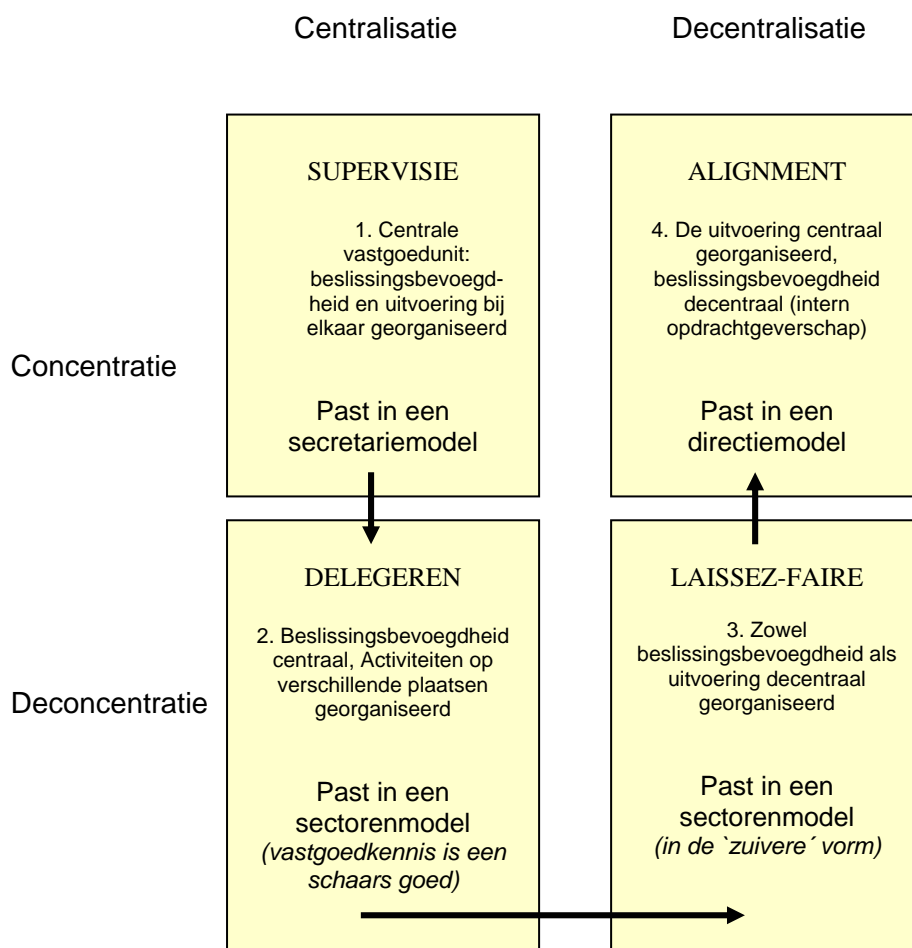
In de vier blokken zijn bovenaan de door Krumm in subparagraaf 4.4.1 onderscheiden organisatievormen binnen de publieke vastgoedorganisatie opgenomen (supervisie, delegeren, laissez-faire en alignement). De pijlen tussen de blokken symboliseren de ontwikkeling in tijd.

Wij hebben de organisatievormen van Krumm, op basis van de structuurparameters beslissingsbevoegdheid, hiërarchische indeling en verbijzondering (paragraaf 4.2), uitgewerkt in een concrete vertaling van de bij deze organisatievorm passende wijze van positioneren (zie opsomming paragraaf 4.4.2, in figuur 11 in de blokken overgenomen onder de nummers 1 t/m 4).

In paragraaf 4.3 (tabel 1) hebben wij de structuurparameters van organisatieontwerp in relatie gebracht met de binnen gemeenteland gangbare organisatiemodellen (het

secretariemodel, sectorenmodel of directiemodel). De uitkomst van deze relatie is op zijn beurt weer te combineren met de organisatievormen van Krumm en de concrete vertaalslag voor de daarbij passende wijze van positioneren. In de blokken zijn daarom ook de gemeentelijke organisatiemodellen opgenomen. Ook de keuze voor een bepaald gemeentelijk organisatiemodel is onderhevig aan een ontwikkeling in tijd. De pijlen geven dit weer.

Samengevat geeft de inhoud binnen de vier afzonderlijke blokken, op basis van gecombineerde theorieën, een overeenkomende structuur weer. Gemeenten in Nederland kunnen dit model gebruiken om te toetsen of er sprake is van een consistente situatie waarbij de vastgoedorganisatie overeenkomt met de organisatiestructuur en dus valt binnen één blok in het figuur. Een gemeente kan haar eigen organisatiestructuur als uitgangspunt nemen en bekijken of de vastgoedorganisatie in de praktijk daaraan ook consistent is, of andersom. Hierbij is sprake van een iteratief proces. Een gemeente kan tot een keuze komen om wijzigingen aan te brengen in de vastgoedorganisatie en/of organisatiestructuur, om zo een consistente en overeenkomende situatie te bereiken.



**Figuur 11: Contingentiemodel: de vastgoedorganisatie in relatie tot de gemeentelijke organisatiestructuren**

#### **4.5 Scheiding van beleid en uitvoering**

In de jaren negentig werd het idee van verzelfstandiging populair. De Grote Efficiëntie Operatie (GEO) bij het Rijk was hiervoor een belangrijke aanleiding. Een belangrijk motief voor verzelfstandiging is het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van uitvoeringsorganisaties. In de praktijk speelden daarnaast bezuinigingsmotieven, als gevolg van Beoortelingen, een essentiële rol. Verzelfstandiging bood een oplossing voor die bezuinigingsaankstelling: de bij verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties werkzame ambtenaren drukten hierdoor niet meer rechtstreeks op de departementale begroting.

Een groot aantal uitvoeringsorganisaties is de afgelopen decennia verzelfstandigd. Naast besparingsmotieven speelden ook bestuurlijke motieven een rol. Een oorspronkelijke doelstelling van het verzelfstandigen van uitvoeringsorganisaties betrof het scheiden van beleid en uitvoering om vervolgens een betere verbinding tussen beide functies te creëren. Aanleiding hiervoor was de analyse dat er bij de ministeries in Den Haag onvoldoende aandacht bestond voor uitvoeringsprocessen. In de Haagse departementale cultuur worden politiek en beleid belangrijker gevonden dan beheer en uitvoering (Kikkert, 1998).

Het organisatorisch scheiden van beleid en uitvoering, om een betere verbinding tussen beide te creëren, klinkt op zich zelf niet echt logisch. Het idee is dat als gevolg van de verzelfstandiging de uitvoerende dienst niet langer hiërarchisch ondergeschikt, maar juist nevenschikt is aan de beleidsvoorbereidende onderdelen. Hierdoor moeten beleidsmakers gedwongen meer aandacht krijgen voor het geen in de uitvoeringspraktijk mogelijk of onmogelijk is. De 'ontvlechting' tussen beleid en uitvoering zou er toe moeten leiden dat de onderlinge relatie beter wordt geëxpliciteerd. Dit gebeurt door het sluiten van contracten tussen de uitvoeringsorganisatie en het moederdepartement over de te leveren prestaties.

Niet alleen bij het Rijk maar ook op gemeentelijk niveau is op grote schaal verzelfstandigd. Hierbij is er een keuze tussen interne of externe verzelfstandiging.

Vormen van interne verzelfstandiging zijn volgens Plug (et al, 2004) zelfbeheer en contractmanagement. Bij zelfbeheer krijgt de leiding van een dienst zelfstandige bevoegdheden op het gebied van het beheer (input), er worden echter geen afspraken gemaakt over de te leveren prestaties van een dienst (output). Bij contractmanagement is dit wel het geval. Bij interne verzelfstandiging blijft de gemeente volledig verantwoordelijk voor de taakuitvoering (alignment).

Externe verzelfstandiging op lokaal niveau kent eveneens verschillende vormen. Verzelfstandiging van een publiekrechtelijke rechtspersoon is mogelijk wanneer gemeenten op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) een samenwerkingsverband oprichten. Gemeenten kunnen dan gezamenlijk een organisatie oprichten waaraan zij bevoegdheden, taken en middelen overdragen. Ook is het mogelijk dat gemeenten samen een B.V. of N.V. starten. In het laatste geval worden privaatrechtelijke rechtspersonen opgericht.

#### **4.6 Outsourcing van vastgoedtaken**

Outsourcing kan worden gedefinieerd als het door derden laten uitvoeren van bepaalde werkzaamheden, welke niet tot de kernactiviteit ('core business') van de organisatie behoren. Outsourcing kan in verschillende vormen worden onderscheiden: uitbesteding, privatisering of verzelfstandiging. (Aardema, 2005)

Bij uitbesteding worden werkzaamheden of taken overgelaten aan een particuliere organisatie. De organisatie die tot uitbesteding overgaat, in ons onderzoek de gemeente, blijft echter wel verantwoordelijk voor de voorziening. Een privaat bedrijf voert dan een publieke taak uit.

Bij privatisering gaat het om het afstoten van taken. De gemeente is dan niet meer direct verantwoordelijk voor het aanwezig of beschikbaar zijn van een goed of een dienst.

Onder verzelfstandiging verstaan we volgens Noordegraaf (2004) het op afstand plaatsen van veelal uitvoerende publieke organisaties, teneinde de effectiviteit en kwaliteit van de uitvoering te verbeteren. Onder de kop verzelfstandiging kan een interne en een externe variant worden onderscheiden (zie ook de vorige paragraaf).

De keuze voor één (of meerdere) van de bovenstaande alternatieven volgt uit een aantal beslisstappen. Deze stappen zijn door Van Thiel en Homburg (2000) afgeleid van de door de Commissie-Sint ontwikkelde benadering (zie ook Kickert, 1998), waarbij opeenvolgende vragen beantwoord moeten worden om de meest adequate vorm van zelfstandigheid te bepalen. Gemeenten kunnen de volgende vragen worden gesteld:

1. Is scheiding van beleid en uitvoering mogelijk?
  - Zo nee, uitvoering wordt ook door de beleidsmakende afdeling gedaan
  - Zo ja, zie vraag 2
2. Is private uitvoering mogelijk omdat de uitvoering in essentie geen overheidstaak is?
  - Zo ja, de uitvoering kan worden uitbesteed of zelfs worden geprivatiseerd.
  - Zo nee, zie vraag 3
3. Kan de politieke verantwoordelijkheid worden beperkt?
  - Zo ja, dan kan men kiezen voor externe verzelfstandiging
  - Zo nee, dan kan men kiezen voor interne verzelfstandiging

#### *4.6.1 Redenen voor uitbesteding*

Is het beter om uit te besteden? Er zijn verschillende redenen om tot uitbesteding over te gaan. De eerste is de druk om de efficiency te verhogen. Kostenbesparing is vaak de voornaamste reden om tot uitbesteding over te gaan. Een externe leverancier is in staat om zijn overheadkosten uit te spreiden over verschillende klanten, waardoor er schaalvoordeel ontstaat. Daarnaast zal een externe leverancier opererend binnen de private markt te maken hebben met concurrentie, wat hem noodzaakt om een goede prijs/ kwaliteit te leveren. De tweede reden om tot uitbesteding over te gaan is de noodzaak tot flexibiliteit. Soms is het nodig om snel te kunnen reageren op veranderingen. Binnen contracten met externe leveranciers is flexibiliteit ten aanzien van bijvoorbeeld de afname, in te bouwen. Contracten hebben ook een bepaalde looptijd. De derde reden om tot uitbesteding over te gaan is het principe 'back-to-core-business', waarbij alle niet tot de kern van de organisatie behorende activiteiten worden uitbesteed. Denk bijvoorbeeld aan het schoonmaakonderhoud van gebouwen. Als laatste kan voor uitbesteden worden gekozen wanneer de organisatie tot de conclusie moet komen dat er externe bedrijven zijn die een professionelere kwaliteit kunnen leveren dan de organisatie zelf. Bijvoorbeeld omdat het lastig is om zelf hoog gekwalificeerd personeel aan te trekken.

Volgens Dewulf (2002) is er geen algemeen antwoord te geven op de vraag welke vastgoedonderdelen in huis moeten worden uitgevoerd en welke uitbesteed kunnen worden. Wat volgens hem belangrijk is, is dat de beslissing over uitbesteden niet moet worden genomen 'omdat anderen het ook doen'. De beslissing over het al dan niet uitbesteden van onderdelen moet in lijn zijn met de context, strategie en doelen van de organisatie.

#### **4.7 Reflectie op de theorie**

Van der Schaaf (2002) en Dewulf (2002) hebben totaal geen aandacht voor wat vastgoed *in de praktijk* inhoudt. De theorie blijft vooral strategisch van aard en maakt geen vertaalslag naar tactisch en operationeel niveau. We missen antwoord op vraagstukken als, hoe wordt personeel inzet georganiseerd, welke afdelingen hebben binnen een gemeente te maken met vastgoed, sluit je als gemeenten ook contracten met gebruikers? Kortom praktische zaken waar deze theorieën geen antwoord op geven, maar die wel noodzakelijk zijn voor ons

onderzoek omdat dit soort vragen juist inzicht geven in de wijze waarop een gemeente met vastgoed omgaat.

Beleid maken is een belangrijke taak van een gemeente. Ook omtrent vastgoed wordt beleid gemaakt. Om tot een uitspraak te kunnen komen hoe de vastgoedfunctie kan worden gepositioneerd is het van belang te weten of beleid en uitvoering los van elkaar kunnen worden georganiseerd of dat deze onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Dewulf (2002) en Van der Schaaf (2002) gaan bij het positioneren van de vastgoedtaak alleen uit van de wijze waarop de beslissingsbevoegdheid georganiseerd kan worden en de wijze waarop de taken kunnen worden verdeeld binnen een organisatie. Jägers (et al, 1995) geeft in zijn theorie aan dat wanneer je iets wilt kunnen zeggen over het organiseren van een organisatie dat er naast beslissingsbevoegdheid ook inzicht in de hiërarchie en hoofdstructuur van de organisatie noodzakelijk is. Door deze beide theorieën te gebruiken hebben we wel inzicht in de wijze van organiseren van vastgoed *binnen* haar eigen organisatie, maar dit zegt nog niets over de wijze van organiseren van de vastgoedtaak *buiten* de gemeentelijke organisatie, ook wel outsourcing genoemd. Hiervoor hebben wij gebruik gemaakt van de theorieën van Aardema en Noordergraaf en het model van de commissie Sint. Met het doorlopen van deze vragen kun je een antwoord vinden of outsourcing een optie voor een organisatie is.

Met behulp van de bovenstaande theorieën is het mogelijk om tot verschillende opties te komen om de vastgoedtaak te organiseren binnen een gemeente. Maar deze opties moeten wel passen binnen een gemeentelijke standaard organisatie. In gemeenteland zijn nou eenmaal een aantal gangbare organisatiemodellen te onderscheiden. Dit is de reden waarom we deze ook in de theorie hebben opgenomen. Door deze standaarden te behandelen willen we inzicht krijgen in de consequenties voor de vastgoedorganisatie.

#### **4.8 Samenvatting en conclusie bij hoofdstuk 4**

Een organisatie is een doelgericht samenwerkingsverband, dat tot uiting komt met behulp van taakverdeling tussen mensen en coördinatie van taken. Organisaties zijn het voorwerp van een bewust ontwerp. Relaties en posities in een organisatie worden weergegeven in een ontwerp, beter bekend als een organogram. Daarnaast kan een ontwerp bestaan uit een beschrijving van de procedures en werkprocessen binnen een organisatie. Van belang bij het ontwerp van een taak, bijvoorbeeld de vastgoedtaak, binnen een organisatie, is inzicht in de hoofdstructuur van een organisatie (verbijzondering: wijze van groeperen van gelijksoortige taken en functies binnen de organisatie), hoe de beslissingsbevoegdheden zijn belegd (centraal of decentraal) en hoe de hiërarchie is ingericht. Het gaat hier om de structuurparameters van organisatie ontwerp.

De verschillende typen van verbijzondering zijn door ons weergegeven in bijpassende organisatiestructuren, waarbij de consequenties voor de vastgoedorganisatie in de structuur zijn weergegeven. Vervolgens hebben we de in de gemeentelijke praktijk gangbare organisatiemodellen (secretarie-, sectoren- en directiemodel), in relatie gebracht met de in theorie te onderscheiden hiërarchische modellen (lijn-, staf-, lijn/staf- en matrixorganisatie), de mogelijke typen van verbijzondering en beslissingsbevoegdheden. Samengevat leidt dit tot tabel 1, waarbij ieder organisatiemodel gekoppeld is aan de van toepassing zijnde kenmerken op het gebied van hiërarchie, verbijzondering en beslissingsbevoegdheid.

Binnen de vastgoedtheorieën heeft Krumm de ontwikkeling in tijd van de publieke vastgoedorganisatie modelmatig beschreven. Wij hebben onze inzichten met betrekking tot de gangbare gemeentelijke organisatiemodellen in relatie tot de parameters van organisatieontwerp gekoppeld aan de ontwikkeling van de vastgoedorganisatie. Dit leidt tot een contingentie-model waaruit blijkt dat een bepaalde organisatievorm die Krumm onderscheidt, specifiek overeenkomt met één gemeentelijk organisatiemodel (zie figuur 11).



Een gemeente kan met behulp van dit model haar eigen vastgoedorganisatie spiegelen aan de eigen organisatiestructuur en vice versa. Dit kan leiden tot inzichten welke de keuze voor het aanbrengen van veranderingen in organisatie en/ of organisatiestructuur kan verantwoorden. Een gemeente streeft daarbij naar een zo consistent mogelijke situatie.

Een vraagstuk dat ook een rol kan spelen bij een ontwerp van een taak binnen een organisatie is of de taak, of onderdelen er van, uitbesteed kunnen worden? Uitbesteden is een vorm van outsourcing. Verzelfstandiging (in- of extern) is dat ook. De keuze voor verzelfstandiging kan voortkomen uit de wens om tot een scheiding van beleid en uitvoering te komen.

#### **4.9 Tweede bouwsteen van de vastgoed positionering methode**

Hoofdstuk 4 heeft ons ook elementen opgeleverd die wij noodzakelijk vinden om mee te nemen in de te ontwikkelen methodiek.

De deelvraag die we met dit hoofdstuk willen beantwoorden vormt wederom het uitgangspunt en is bovenaan als start van een proces in het gearceerde vlak weergegeven (figuur 12, zie volgende pagina).

De geformuleerde deelvraag in dit hoofdstuk luidt: *welke zaken zijn van belang bij het positioneren van de vastgoedtaken binnen de gemeentelijke organisatiestructuur?*

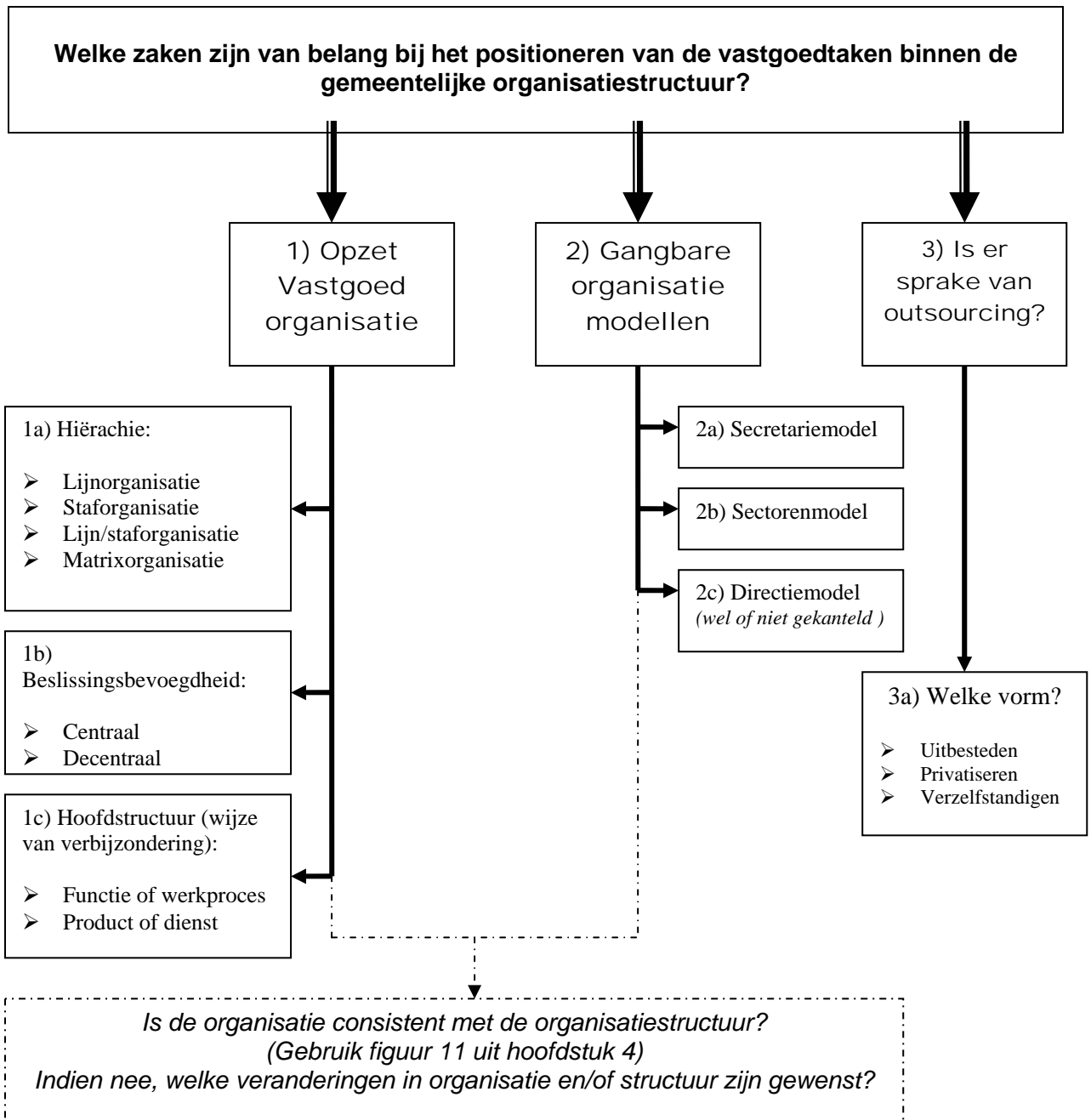
Deze vraag kent op basis van de opgedane theoretische inzichten in hoofdstuk 4 drie antwoorden. De antwoorden zijn, de pijlen volgend, onder de hoofdvraag opgenomen en in afzonderlijke procesblokken weergegeven.

Antwoord 1 (vastgoedorganisatie) is uitgesplitst naar verschillende subblokken. Deze blokken bevatten de relevante structuurparameters voor bestudering van het organisatie ontwerp (1a t/m 1c). Antwoord 2 op de deelvraag (gangbare organisatiemodellen) kent 3 subantwoorden, namelijk de in gemeenteland gangbare organisatiestructuren. Deze subantwoorden zijn ook in afzonderlijke blokken, gekoppeld aan antwoord 2, in de schematische weergave opgenomen (2a t/m 2c).

Antwoord 3 op de deelvraag van dit hoofdstuk is eigenlijk weer een vraag: Is er sprake van outsourcing? Indien deze vraag bevestigend beantwoord wordt, kan de vervolgvraag worden beantwoord: Met welke vorm van outsourcing heeft men te maken? (3a)

In paragraaf 4.4 hebben wij uitgebreid stil gestaan bij de relatie tussen de vastgoedorganisatie en de gemeentelijke organisatiestructuur. Wij zijn van mening dat deze met elkaar moeten 'matchen' om te komen tot een consistente situatie. Gemeenten kunnen dit toetsen met behulp van het geformuleerde contingentiemodel (figuur 11).

Schematisch ziet de tweede bouwsteen van de vastgoed positioneringmethode er als volgt uit:



**Figuur 12: De tweede bouwsteen van de Vastgoed positionering methode: gemeentelijke vastgoedorganisatie in relatie tot de gemeentelijke organisatiestructuur**

## Hoofdstuk 5 Strategievorming

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

*Hoe kan een vastgoedstrategie worden bepaald?*

Om een antwoord te kunnen geven op de bovenstaande deelvraag, zijn de volgende subvragen geformuleerd:

- Wat is een strategie?
- Waar bestaat een strategie uit/ hoe formuleer je een strategie?
- Hoe kunnen toekomstige ontwikkelingen in kaart worden gebracht?
- Hoe kunnen wensen en eisen van belanghebbenden inzichtelijk worden gemaakt?

### 5.1 Inleiding

Steeds meer ondernemingen zien vastgoed als het vijfde strategische bedrijfsmiddel. Naast personeel, technologie, informatie en financiën is vastgoed een instrument om de doelstelling van de organisatie te realiseren. De dynamiek binnen organisaties neemt toe en de vraag naar huisvesting verandert steeds sneller. Het plannen van de toekomstige behoefte aan vastgoed is dan ook een complexe zaak. De dynamiek in de vraag naar huisvesting staat in schril contrast met het van nature statische karakter van huisvesting. Dit contrast resulteert in een situatie waarbij datgene wat nodig is niet in overeenstemming is met datgene wat aanwezig is (zie ook paragraaf 3.1 karakteristieken van vastgoed). Een vastgoedmanager zal in een dynamische omgeving, met een groot aantal stakeholders, met verschillende belangen en toekomstige onzekerheden, een oplossing moeten vinden voor dit probleem. Met andere woorden: de vastgoedmanager zal een strategie moeten vaststellen om te bepalen, hoe met deze dynamiek kan worden omgegaan.

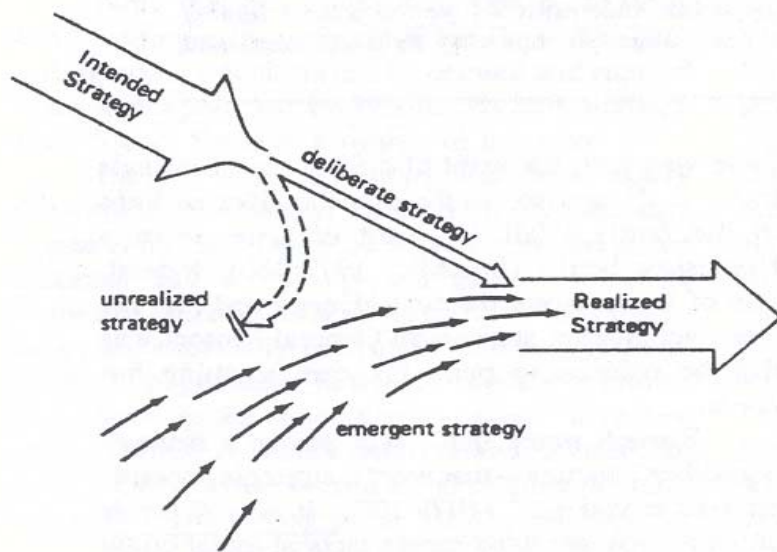
In dit onderdeel van het theoretische kader wordt ingegaan op strategievorming. In eerste instantie zal worden teruggegrepen op strategievorming van een organisatie in algemene zin. Wat is een strategie en waarom is het zinvol om aan strategievorming te doen hoe formuleer je een strategie? Vervolgens zullen we in de ontwikkelde theorieën van publiek vastgoedmanagement duiken ten aanzien van strategievorming. Het doel is om inzicht te krijgen in de manier waarop strategisch met vastgoed binnen een organisatie kan worden omgegaan.

### 5.2 Wat is strategie?

Er bestaan in de theorie verschillende definities van strategie.

Een breed toepasbare definitie komt van Meyer (1990): Strategie (strategisch beleid) is *een samenhangend geheel van visie en handelen, gericht op het behouden en zo mogelijk bevorderen van de levensvatbaarheid en de positie van de organisatie in haar omgeving*. De wederzijdse afstemming tussen de organisatie zelf en haar omgeving staat hierbij in het strategische beleid centraal.

Mintzberg onderscheidt in *Opening the definition of strategy* (1988) de voorgenomen strategie ('intended strategy') en de gerealiseerde strategie ('realized strategy'). Het verschil tussen beiden wordt veroorzaakt door de niet gerealiseerde, maar wel geplande strategie ('unrealized strategie') en de spontaan ontstane strategie ('emergent strategy'). De strategie is dus meer dan een voorgenomen lange termijnplan; ook de strategische acties in de praktijk maken deel uit van de strategie. Het streven is om het voorgenomen strategische plan en de gerealiseerde strategische handelingen zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten.



**Figuur 13: Vormen van strategie volgens Mintzberg (1988)**

De Wit (et al, 2000) wijst ons op het feit dat het woord strategie nauw samenhangt met het begrip beleid en dat er binnen de overheid vaak onduidelijkheid bestaat over hun precieze betekenis. Enerzijds probeert de overheid haar omgeving te sturen (strategie voor een beleidsveld) en daarbij wordt anderzijds een koers voor zichzelf bepaald (strategie voor een overheidsorganisatie). In ons onderzoek richten wij ons op de strategie voor de overheidsorganisatie, aangezien wij er niet op uit zijn op het sturen van een maatschappelijk proces, maar op het sturen van een organisatieproces, namelijk de organisatie van het vastgoed binnen de gemeentelijke organisatie.

### 5.2.1 Strategische analyse: interne- en externe analyse

Joldersma (et al, 2000) definieert een inhoudelijke koersbepaling als het ontwikkelen en realiseren van een (realistisch) plan voor de toekomst en gebruikt deze inhoudelijke koersbepaling voor het bijstellen van de bestaande strategie of het ontwikkelen van een nieuwe strategie. In ons geval zou het dus gaan om een strategie ten opzichte van de organisatie van vastgoedmanagement binnen een gemeente. Er wordt door Joldersma (et al, 2000) gesteld dat er voor strategiebepaling een verkenning van de omgeving nodig is, een externe analyse. Deze analyse is noodzakelijk omdat de uitkomsten inzicht geven in de toekomstige ontwikkelingen in de omgeving van een organisatie. Lange termijn wijst op de toekomst. Het gaat hierbij niet om de positie van de organisatie nu, maar over enkele jaren. Wanneer toekomstige ontwikkelingen onzeker zijn en de omgeving dynamisch is, kan met een 'gewone' externe analyse niet worden volstaan. Men moet dan kiezen voor een scenarioanalyse.

Een scenarioanalyse werkt als volgt: Op basis van de ontwikkelingen kunnen een tweetal toekomstscenario's worden afgeleid, een positief toekomstscenario en een negatief toekomstscenario. Bij de keuze van deze scenario's gaat het om ontwikkelingen die een grote impact op de organisatie hebben en waarover grote onzekerheid bestaat hoe zij zich in de toekomst zullen ontwikkelen. Vervolgens wordt nagegaan wat de consequenties zijn van elk van de scenario's voor de organisatie.

Ook Van der Schaaf en Dewulf e.a. onderkennen dat een scenarioanalyse noodzakelijk is om tot een organisatiestrategie te komen. Deze analyse wordt nader uitgewerkt in paragraaf 5.4.3. Daarnaast zijn zij van mening dat een stakeholdersanalyse noodzakelijk is. Deze analyse geeft inzicht in de wensen en eisen van belanghebbenden ten aanzien van vastgoed. Met deze wensen kan mogelijk bij strategievorming rekening worden gehouden. Zij onderkennen het grote aantal belangen waarmee een gemeentelijke vastgoedorganisatie te maken heeft. Joldersma beschrijft een gelijksoortige analyse, maar noemt het een klantenanalyse.

Naast een externe analyse, is een verkenning van de kenmerken van de organisatie, de interne analyse, noodzakelijk om tot een strategie te komen. Bij de interne analyse gaat het om een verkenning van de kenmerken van de huidige organisatie. In een interne analyse probeert men volgens Joldersma inzicht te krijgen in de strategisch relevante kenmerken van de organisatie. Met andere woorden: het gaat om het inzicht met betrekking tot *wat* een organisatie doet, *waarom* een organisatie zo doet en *hoe* ze het doet.

De Wit (et al, 2000) geeft aan dat er verschillend kan worden gedacht over hoe organisaties en organisatieonderdelen hun strategie zouden moeten bepalen. De twee onderscheiden benaderingen nemen volledig tegengestelde standpunten in. De Wit spreekt over de paradox van vraag en vermogens. Om tot een keuze te komen, kan men zich de volgende twee vragen stellen: 1) Wat is de aard van de omgeving van de organisatie? Het gaat hier om de 'van-buiten-naar-binnen benadering', waarbij de buitenwereld als vertrekpunt wordt genomen en de overheidsorganisatie zich aanpast aan de wensen, behoeften en mogelijkheden van haar omgeving, en 2) Waar zijn vermogens van de organisatie op gestoeld? Hierbij gaat het om de 'van binnen-naar-buiten benadering', waarin de gedachte overheerst dat de kracht van een overheidsorganisatie ligt in de unieke combinatie van mensen, kennis, vaardigheden, middelen, relaties en wettelijke bevoegdheden, die samen de vermogens van de organisatie bepalen. Binnen deze benadering concentreert men zich op de taken die de organisatie aankan.

Wij zullen in dit onderzoek ons zowel richten op de interne als externe analyse.

### **5.3 Interne analyse**

#### **5.3.1 Beleidsvorming**

Wanneer wij een uitspraak willen doen over hoe je de vastgoedtaak kunt organiseren zullen wij allereerst inzichtelijk moeten maken *hoe* er in de huidige situatie binnen de gemeente met de vastgoedtaak wordt omgegaan. We willen hierbij allereerst inzicht hebben in de beleidscyclus. Dit betekent dat we inzicht willen hebben in de vorming, bepaling en uitvoering van gemeentelijk vastgoedbeleid. Bestudering van het beleidsproces geeft ons informatie op welke manier beleid tot stand komt en op welke wijze het beleidsproces is georganiseerd. Dit moet uiteindelijk leiden tot het antwoord op de vraag of beleid en uitvoering los van elkaar kunnen worden georganiseerd of dat deze onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

De literatuur (Hoogerwerf, 1989; Graaf en Hoppe, 1989 en Frissen et al, 1992) onderscheidt twee soorten beleidsprocessen, het procesmodel en het actorenmodel. Deze twee modellen zullen achtereenvolgens worden toegelicht

Het procesmodel hanteert een rationeel-analytische benadering van het beleidsproces. Het model gaat uit van opeenvolgende fasen:

1. beleidsvoorbereiding,
2. beleidsbepaling,
3. beleidsuitvoering,
4. beleidsevaluatie en terugkoppeling,
5. beleidsbeëindiging.

(Hoogerwerf, 1989; Graaf en Hoppe, 1989).

Het model gaat uit van verschillende kenmerken. Het procesmodel is centralistisch, hiërarchisch en wordt top down gestuurd.

In dit model wordt uitgegaan van een strikte scheiding van beleid en uitvoering, bestuur en politiek en doelen en middelen. De politiek bepaalt de doelstellingen en het bestuur houdt zich bezig met de middelen. Dit zou betekenen dat de politiek bijvoorbeeld het initiatief neemt tot het ontwikkelen van vastgoed en doelstellingen bepaalt. Ontwikkeling, beheer en exploitatie van vastgoed wordt uitgevoerd door het bestuur. In dit geval is het niet logisch om beleid en uitvoering van de vastgoedfunctie onder te brengen in één bedrijfs onderdeel. Binnen het procesmodel moet beleid gescheiden worden van de uitvoering. De wijze van organiseren is gebaseerd op efficiency voordelen, routine, betrouwbaarheid en voorspelbaarheid. (Morgan, 1986; Lammers, 1989). Concreet betekent dit dat de keuze voor het wel of niet bouwen van een school bij de politiek ligt. Een beleidsafdeling onderhoudt vaak de contacten met de politiek als beslisorgaan. De daadwerkelijke ontwikkeling en het beheer van de school, zijnde een uitvoeringstaak, kan apart (dus zonder inmenging van de politieke discussie) in de organisatie geïsoleerd worden bij een uitvoerend onderdeel.

Problemen in de uitvoering kunnen worden voorkomen als taken en doelen helder zijn. Een kritische kanttekening bij dit model is het beperkte leervermogen. Wanneer je vastgoedbeleid scheidt van vastgoeduitvoering zullen beiden niet zoveel van elkaar leren, terwijl juist ervaringen en informatie uit de uitvoering input zouden moeten zijn voor het beleid. Wanneer politiek en bestuur op fysieke afstand van elkaar worden gehuisvest kan het zijn dat het beleid in de praktijk moeilijk uitvoerbaar is. (Pressman & Wildavsky, 1973). Het sectorenmodel als gemeentelijke organisatiestructuur moest juist een einde maken aan de te grote afstand tussen beleid en uitvoering, de praktijk van het secretariemodel. Binnen het sectorenmodel worden beleid en uitvoering geconcentreerd binnen één organisatieonderdeel. Gezien het bovenstaande moet geconcludeerd worden dat het procesmodel niet aansluit bij het sectorenmodel als organisatiestructuur en vice versa. Een strikte scheiding van beleid, uitvoering en middelen past beter bij een secretarie- of directiemodel.

In het actorenmodel wordt beleid geformuleerd in onderling overleg met de verschillende belanghebbenden. Kenmerkend voor dit model is dat verschillende belanghebbenden verschillende werkelijkheden hanteren en deelnemen in verschillende fasen van het beleidsproces. Het is de bedoeling in het actorenmodel dat het beleid gezamenlijk wordt gemaakt. Dit model is een proces van communicatie, onderhandeling, besluitvorming en ruil. Soms worden deze actoren betrokken omdat ze een belang in het proces hebben, maar zij kunnen ook bij het proces betrokken worden op basis van hun deskundigheid. De politiek is dus één van de actoren in de beleidsarena. Naarmate er meer actoren zijn die hun doelen in het beleidsproces weten te effectueren, is het moeilijker om de uitvoering zelfstandig te organiseren. De verschillende actoren kunnen dan ook in de uitvoering invloed uitoefenen. Een voorbeeld hiervan is dat verschillende actoren het scholenbeleid gezamenlijk formuleren en meedenken over de uitvoering ervan. Door de grote invloed in het beleidsproces zullen zij zich ook betrokken voelen bij de beleidsuitvoering.

Het actorenmodel sluit aan bij de bestuurskundige theorieën over netwerkmanagement. Het gaat hierbij om de vraag hoe de interacties tussen min of meer gelijkwaardige en wederzijds afhankelijke actoren rondom beleidsproblemen gestructureerd en beïnvloed (kunnen) worden. Binnen het actorenmodel past een klantgerichte organisatiestructuur. Dit suggereert dat het (gekantelde) directiemodel een passende organisatiestructuur is bij het actorenmodel. Echter het tegendeel is waar, in het directiemodel wordt uitgegaan van een scheiding van beleid en uitvoering (zie subparagraaf 4.3.3, het directiemodel).

We hebben hiervoor juist geconcludeerd dat wanneer een gemeente voor de formulering van beleid het actorenmodel hanteert, er meerdere actoren zijn die hun doelen in het beleidsproces weten te effectueren, en het dus moeilijker is om de uitvoering zelfstandig te organiseren. Scheiding van beleid en uitvoering is dan *niet* wenselijk. Beter bij deze wijze van beleidsvorming zou het sectorenmodel passen, deze organisatiestructuur kenmerkt zich juist door samenvoeging van beleid en uitvoering binnen één sector (zie subparagraaf 4.3.2, het sectorenmodel).

### 5.3.2. *Contingentie: Procesmodel of actorenmodel?*

Het gaat in ons onderzoek er niet om een keuze tussen beide modellen te maken, maar om inzicht te krijgen in de beleidsmodellen die een gemeente kan gebruiken. De keuze voor één van beide beleidsmodellen bepaald of beleid gemakkelijk van de uitvoering gescheiden kan worden of juist niet. Als een gemeente het procesmodel gebruikt zal scheiding van beleid en uitvoering eerder mogelijk zijn dan wanneer men beleid volgens het actorenmodel formuleert. In het laatste geval zal het veel moeilijker zijn. Deze informatie is relevant voor het positioneren van vastgoedtaken binnen een gemeente.

In hoofdstuk 4, figuur 11, hebben wij willen aantonen dat een gemeentelijke organisatiestructuur consistent moet zijn met een organisatievorm, zoals Krumm die heeft beschreven. In subparagraaf 5.3.1 hebben wij aangegeven dat een specifiek beleidsmodel moet overeenkomen met een specifieke gemeentelijke organisatiestructuur. Deze relatie kan weer worden doorvertaald in figuur 11. Dit leidt tot de volgende consistente situaties:

Beleidsmodel	Gemeentelijke organisatie structuur	Organisatievorm (Krumm)
Actorenmodel	Sectorenmodel	Delegeren of Laissez Faire
Procesmodel	Secretariemodel of directiemodel	Supervisie of Alignment

**Tabel 2: Contingentiemodel: de beleidsmodellen in relatie tot de gemeentelijke organisatiestructuren en organisatievormen**

### 5.3.3 *Beheer en exploitatie: uitvoering met gebruikmaking van PIOFAH*

Beleidsvorming en beleidsuitvoering worden gekenmerkt door zogenaamde *piofah* elementen. *PIOFAH* is een afkorting voor de bedrijfsmiddelen personeel, informatie, organisatie, financiën, andere productiemiddelen en huisvesting. Zowel in de beleidsvorming als in de beleidsuitvoering worden deze elementen ingezet, maar de invulling van deze elementen is in beide beleidsfasen verschillend. Wanneer we bijvoorbeeld beleidsvorming van de vastgoedtaak nader beschouwen, zullen – uitgaande van het personele element - andere competenties voor de medewerkers gelden dan bij de beleidsuitvoering. Zo zal voor het beheer van gebouwen meer bouwtechnische kennis nodig zijn, terwijl de overall verantwoordelijke vastgoedmanager meer inhoudelijke kennis nodig heeft van vastgoedmarkten en het ontwikkelen van een vastgoedstrategie als afgeleide van de algemene organisatiestrategie.

Doelstellingen die volgen uit de strategische analyse worden door ons vertaald in consequenties voor de inrichting van de organisatie, het personeel, de financiële middelen, huisvesting en de informatievoorziening. In dit onderzoek kijken we, als onderdeel van de interne analyse (op te vatten als een verkenning van de kenmerken van de organisatie van vastgoed binnen de gemeente) naar de kwaliteit van deze bedrijfsmiddelen:

#### **Personeel:**

Zijn de medewerkers die zich op dit moment binnen de gemeente bezighouden met vastgoed, specifiek voor deze taak opgeleid? Is deze kennis voldoende voor het ambitieniveau? Indien dit ambitieniveau niet aansluit bij het huidige kennisniveau ontstaat hiertussen namelijk een discrepantie.

**Financiële middelen:**

Deze middelen zijn nodig om de strategie en beleid tot uitvoering te brengen. Voor ons is het van belang inzicht te krijgen waar de afdeling of de onderdelen die zich met beheer, exploitatie en vastgoedbeleid bezighouden hun financiële middelen vandaan halen. Tevens is het relevant te weten wie budgetverantwoordelijk is en of er interne (prestatie) contracten zijn afgesloten. Het geeft ons inzicht in beslissingsbevoegdheid en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de vastgoedtaak.

Wij willen daarnaast inzicht krijgen in de waarde van de vastgoedportefeuille. Wanneer de waarde dusdanig hoog is neemt de noodzaak tot het professioneel organiseren van de vastgoedtaak toe. Het is naar ons idee van belang om hierin inzicht te hebben. We kunnen deze waarde afzetten tegen het ambitieniveau van de gemeente. Wanneer een gemeente een hoge ambitie heeft om de vastgoedorganisatie professioneel te organiseren, maar een kleine vastgoedportefeuille bezit, dan kan het zijn dat het ambitieniveau te hoog is en zij de vastgoedtaak misschien beter op een andere wijze kan organiseren

**Informatie:**

In vastgoedmanagement is informatie verkrijgen, interpreteren, vastleggen, bruikbaar maken, overdragen, verdelen en er uiteindelijk succesvol gebruik van maken, erg belangrijk. Het bepaalt mede de snelheid en kwaliteit van de diensten. Tevens is informatie noodzakelijk voor een goede samenwerking tussen verschillende afdelingen. Informatie is relevant voor strategievorming en het formuleren van beleid. Hoe beter de informatievoorziening is, des te hoger is de kwaliteit van beleidsbeslissingen en is de kans op het behalen van doelstellingen groter (Van Hemmen, 2005). De vraag is of binnen de gemeente gebruik gemaakt wordt van geautomatiseerde informatiesystemen die tussen verschillende vastgoedafdelingen zijn gekoppeld. Of werkt men nog onafhankelijk van elkaar en registreert men nog met “de hand”?

**Organisatie:**

Aan welke eisen een interne organisatie moet voldoen hangt af van de strategie en het beleid die men nastreeft. Het is van belang om inzicht te hebben in de huidige organisatiestructuur van de gemeentelijke organisatie. We willen weten hoe de structuur is opgebouwd, wie de baas is van wie en hoe de hiërarchie is opgebouwd binnen de organisatiestructuur. Wanneer bekend is wat het ambitieniveau met betrekking tot het organiseren van de vastgoedtaak is, kan onderzocht worden in welke mate dit aansluit bij de huidige organisatiestructuur. Op basis van een analyse kan bepaald worden wat hiervoor nog veranderd moet worden.

Omdat dit onderzoek geheel draait om de vraag hoe de vastgoedorganisatie georganiseerd kan worden, hebben wij gemeend dit onderdeel in een apart hoofdstuk, hoofdstuk 4, uit te werken. Wel richten wij ons daarnaast in dit onderzoek op de elementen *personeel*, *informatie en financiën (PIF)*.

**5.4 Externe analyse**

Voor de externe analyse zullen we gebruik maken van de in de vastgoedtheorie beschreven stakeholdersanalyse en scenarioanalyse (o.a. Van der Schaaf, 2002, Dewulf et al, 1999). Met deze analyses sluiten we aan op de ‘van-buiten-naar-binnen benadering’ van De Wit (zie paragraaf 5.2.), door expliciet rekening te houden met de omgeving en de verschillende belangen van de diverse stakeholders van vastgoed in de gemeentelijke organisatie. In de inleiding van dit hoofdstuk hebben wij reeds aangegeven dat een vastgoedmanager opereert in een dynamische omgeving. Dit is de reden waarom wij kiezen voor een scenarioanalyse. Wij verwachten dat het formuleren van een positief en een negatief toekomstscenario, naast de stakeholdersanalyse, ons helpt bij het positioneren van de gemeentelijke vastgoedorganisatie.



#### *5.4.1 Inleiding: problemen bij het definiëren van een vastgoedstrategie*

De gemeentelijke organisatie staat niet op zichzelf, maar maakt een onderdeel uit van de omgeving, waarin een groot aantal stakeholders een rol spelen en met wier belangen rekening gehouden dient te worden (Berg et al.) Ook de vastgoedmanager heeft met verschillende belangen te maken. De belangen van de verschillende stakeholders komen vaak niet overeen. Sterker nog: ze zijn soms tegenstrijdig aan elkaar. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een financieel belang ("Het mag niets kosten") en een gebruikersbelang ("Het gebouw moet nodig opgeknapt worden"). Er zal een afweging moeten worden gemaakt tussen de verschillende belangen voordat een vastgoed strategie kan worden bepaald.

De vastgoedstrategie zal voor een deel een afgeleide zijn van de organisatiestrategie. Wanneer de gemeentelijke organisatie er bijvoorbeeld voor kiest om de dienstverlening fysiek dicht bij de burger te brengen, dan zal dat betekenen dat er gezocht moet worden naar een locatie in de kern van de gemeente voor het huisvesten van de gemeentelijke loketten. Anderzijds kan hier uit worden afgeleid dat de backofficeactiviteiten van de gemeente niet noodzakelijkerwijs in het centrum van de gemeente gehuisvest hoeven te worden.

Gemeentelijke organisaties hebben te maken met complexe en dynamische organisatie- en beleidsprocessen. De toenemende dynamiek in en rondom gemeentelijke organisaties maakt dat de doelstellingen van de organisatie sterk aan verandering onderhevig zijn. De vastgoedmanager zal hier rekening mee moeten houden bij het formuleren van zijn of haar portefeuillestrategie, welke ook bruikbaar is op lange termijn.

Dewulf (et al, 1999) onderscheidt ook een probleem dat zich voordoet bij de implementatie van de strategie. Vastgoedportefeuillemanagement heeft betrekking op het sturen van de vastgoedportefeuille, waarbij de verschillende objecten van de portefeuille allemaal in een andere fase van de levenscyclus zitten. Het ene object dient bijvoorbeeld gerenoveerd te worden, het andere uitgebreid en weer een andere moet worden gesloopt. Deze aanpassingen geschieden niet tegelijkertijd, maar verspreid over een aantal jaren. Het resultaat van deze mutaties vormt uiteindelijk de nieuwe portefeuille. Objectbeslissingen worden in veel organisaties echter ad hoc genomen. Deze beslissingen worden niet of nauwelijks afgestemd op de integrale portefeuillestrategie. Met andere woorden, objectbeslissingen worden niet gestuurd door de strategie op lange termijn. Er is sprake van een aanpak van onderaf, waarbij alle objectbeslissingen samen de portefeuille bepalen, in plaats van dat de portefeuillestrategie bepaalt wat er op objectniveau gebeurt. Dewulf onderscheidt hiervoor meerdere oorzaken. Ten eerste zijn portefeuillemanagers en objectbeslissers werkzaam op verschillende afdelingen en is er sprake van onvoldoende overleg. Ten tweede worden medewerkers vaak afgerekend op korte termijn resultaten en is er minder aandacht voor de lange termijn strategie van de organisatie. En tenslotte is de portefeuillestrategie veelal onnauwkeurig gedefinieerd of ontbreken concrete richtlijnen die het afwegen van objectbeslissingen mogelijk maken.

#### *5.4.2 Stakeholdersanalyse*

De Rijksgebouwendienst heeft een stakeholdersanalyse ontwikkeld. Deze analyse schept duidelijkheid in de huidige eisen en wensen van de verschillende stakeholders. Met behulp van deze methode worden de verschillende belanghebbenden van vastgoed geïdentificeerd en wordt aangegeven welk belang ze hebben in vastgoed, in hoeverre ze de besluitvorming rond vastgoed kunnen beïnvloeden en hoe de prestaties van het vastgoed worden gemeten. De Rijksgebouwendienst heeft antwoord gekregen op deze vragen door interviews te houden met haar stakeholders. De uitkomsten van deze interviews zijn uitgezet in een tabel, waardoor een duidelijk overzicht ontstaat.

Wij zullen in het kader van onze case study ook een stakeholdersanalyse uitvoeren door middel van het afnemen van interviews.

### 5.4.3 Scenarioanalyse

De huisvesting moet niet alleen op dit moment aan de eisen en wensen van de verschillende stakeholders voldoen, maar moet dat ook in de toekomst nog doen. De toekomst is vaak onzeker. Men kan op verschillende manieren reageren op deze onzekerheid. Ten eerste 'net doen alsof je neus bloedt'. Nadeel hiervan is dat men niet goed voorbereid is op toekomstige veranderingen. Tweede optie is om flexibiliteit te creëren. Dit kan op het niveau van de organisatie die alert reageert op veranderingen. Of op het niveau van de financiën, door te kiezen voor bijvoorbeeld huur of lease, in plaats van koop. Of op gebouw en werkplekniveau, bijvoorbeeld door te kiezen voor verplaatsbare binnenmuren of alternatieve werkplekvormen zoals flexibele werkplekken. Een derde mogelijkheid om met de onzekerheid om te gaan is met behulp van planningsmethodieken. Eén van die methodieken is de scenarioanalyse.

Planning met behulp van scenario's gaat niet over het voorspellen van de meest waarschijnlijke toekomst, maar is bedoeld om het inzicht in mogelijke toekomst te vergroten, zodat de portefeuillemanager kan anticiperen en kan voorbereiden op de per definitie onzekere toekomst. Daarnaast zullen scenariostudies het management van organisaties moeten stimuleren om na te denken over de lange termijn strategie. (Dewulf et al, 1999)

De TU Delft heeft in samenwerking met de Rijksgebouwendienst de methodiek van de scenarioanalyse ontwikkeld waarmee het portefeuillemanagement uitgevoerd kan worden. Men pretendeert daarbij niet dat dit de enige juiste manier is, maar ziet het resultaat vooral als een leermiddel of discussiestuk voor een organisatie. Ook wij hebben de methodiek bediscussieerd en in het kader van dit onderzoek slechts de meest bruikbare en overzichtelijke stappen uit de methodiek overgenomen. De reden hiervoor is dat wij schatten dat het toepassen van de volledige methodiek in de praktijk een tijdrovende klus zal zijn en dat daarmee voorbij zal worden gegaan aan de algemene doelstelling van dit onderzoek.

Wij hebben er om die reden voor gekozen om in onze case study geen scenarioanalyse te maken, maar om verschillende stakeholders tijdens de interviews te vragen naar toekomstige ontwikkelingen en risico's.

Desondanks denken wij dat enkele elementen bruikbaar kunnen zijn in de praktijk. Onderstaand, voor de volledigheid van het theoretische overzicht, een samenvatting.

Gestart wordt met het uitvoeren van een basisanalyse. Dit is een analyse van het heden en het verleden. Met deze analyse wordt achterhaald welke ontwikkelingen van invloed zijn (geweest) om de samenstelling van de portefeuille en op de wijze waarop de vastgoedportefeuille gemanaged wordt.

Vervolgens wordt gekeken welke trends te onderscheiden zijn. Dit wordt gedaan door de ontwikkelingen uit de basisanalyse te extrapoleren maar de toekomst toe. Er wordt daarbij onderscheid aangebracht in trends met een grote mate van zekerheid en trends met een grote mate van onzekerheid. Met dit laatste wordt ook bekeken bij welke ontwikkelingen een trendbreuk valt te verwachten. Op basis van dit inzicht wordt vervolgens een referentiescenario geformuleerd.

Met het inzicht voortkomend uit de basisanalyse en het inzicht hoe de te onderscheiden ontwikkelingen zich trendmatig kunnen ontwikkelen, kan worden gestart met het ontwerpen van scenario's. De methodiek bij het ontwerpen van scenario's is er één van grof naar fijn.

In eerste instantie moet er op een redelijk abstractieniveau en los van het jaar tot jaar denken gebrainstormd worden over de uitdagingen en de belangrijkste invloedsfactoren voor de vastgoedportefeuille. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de interne

vraagontwikkeling en de toekomstige positie van de organisatie of de vastgoedmarkt met het belang van waardeontwikkeling of het leegstandsrisico. De uit de brainstorm naar voren komende toekomstige ontwikkelingen zullen moeten worden beoordeeld op twee criteria:

1. In hoeverre zijn de ontwikkelingen voorspelbaar?
2. In hoeverre hebben ze invloed op de portefeuille?

Uit deze hoofdstructuur worden vervolgens twee contrasterende en extreme scenario's geformuleerd. Om in termen van De Wit (2000) te blijven, er wordt gedacht in paradoxen. Voorwaarde is dat deze scenario's logisch en consistent zijn opgebouwd. Voorbeeld: een geringe economische groei (invloedsfactor) zal niet snel opgaan met een grote bouwopgave (toekomstige strategie) en is dus geen consistent scenario.

Na het formuleren van de scenario's, kunnen de consequenties bepaald worden. Dit moet vervolgens uitmonden in een portefeuillestrategie. Belangrijk daarbij is dat de strategie duidelijk geformuleerd is en ten grondslag kan liggen aan de te nemen objectbeslissingen. De portefeuillestrategie zal dus zo concreet mogelijk moeten zijn en duidelijke richtlijnen moeten bieden.

### **5.5 Samenvatting en conclusie bij hoofdstuk 5**

Het plannen van de toekomstige behoefte aan vastgoed is een complexe zaak. Het vaststellen van een vastgoedstrategie is noodzakelijk om te kunnen bepalen 1) hoe om te gaan met de dynamiek - als gevolg van het grote aantal stakeholders, verschillende belangen en toekomstige onzekerheden - en 2) hoe om te gaan met de organisatie van vastgoed.

Een strategie bestaat uit een plan voor de langere termijn en uit acties welke in de praktijk worden uitgevoerd ('realized strategy'). Om een vastgoedstrategie te kunnen formuleren, zal een interne en externe analyse uitgevoerd worden. De interne analyse bestaat uit een verkenning van de kenmerken van de huidige organisatie (*wat* doet de organisatie, *waarom* doet de organisatie dit en *hoe* doet de organisatie dit). Wij verkennen in dit kader de ingezette bedrijfsmiddelen (personeel, organisatie (*in hoofdstuk 4*), informatie en financiën), evenals de vorm en het verloop van de huidige beleidscyclus ten aanzien van de inzet van vastgoed. Ten aanzien van de beleidscyclus onderscheiden we het procesmodel en het actorenmodel. In het procesmodel hanteert men een strikte scheiding van enerzijds beleid en uitvoering en anderzijds bestuur en politiek en doelen en middelen. In het actorenmodel wordt het beleid geformuleerd samen met verschillende belanghebbenden (actoren). Dit wordt ook wel netwerkmanagement genoemd. Naarmate er meer actoren zijn die hun doelen in het beleidsproces weten te effectueren, is het moeilijker om de uitvoering zelfstandig te organiseren. Inzicht in het gehanteerde model van beleidsvorming is voor ons noodzakelijk om te kunnen bepalen of beleid van de uitvoering kan worden gescheiden. Scheiding van beleid en uitvoering kan een keuze zijn bij het ontwerpen van een organisatie. In het sectorenmodel is samenvoeging van beleid en uitvoering een uitgangspunt van ontwerp geweest. Bij het secretariemodel en het directiemodel gaat men juist uit van een scheiding. Dit maakt dat een bepaalde gemeentelijke organisatiestructuur consistent is aan een specifiek beleidsmodel (zie ook tabel 2, paragraaf 5.3). In hoofdstuk 4 (figuur 11) is ook een relatie gelegd tussen de gemeentelijke organisatiestructuur en de vastgoedorganisatie. Het beleidsmodel zou dus eigenlijk als een nieuw element kunnen worden toegevoegd (zie ook tabel 2, paragraaf 5.3).

De externe analyse bestaat enerzijds uit een scenarioanalyse en anderzijds uit een stakeholdersanalyse. De eerste schetst twee tegengestelde toekomstige scenario's waar de gemeente mogelijk mee te maken kan krijgen en de consequenties voor (de organisatie van de) vastgoedtaken. De stakeholdersanalyse maakt inzichtelijk hoe verschillende belanghebbenden van vastgoed de toekomst zien en welke wensen en eisen zij stellen aan de organisatie van het vastgoed.

### 5.5.1 Derde bouwsteen van de vastgoed positionering methode

De elementen die wij noodzakelijk vinden om mee te nemen in de vastgoed positionering methode hebben we in de derde bouwsteen opgenomen.

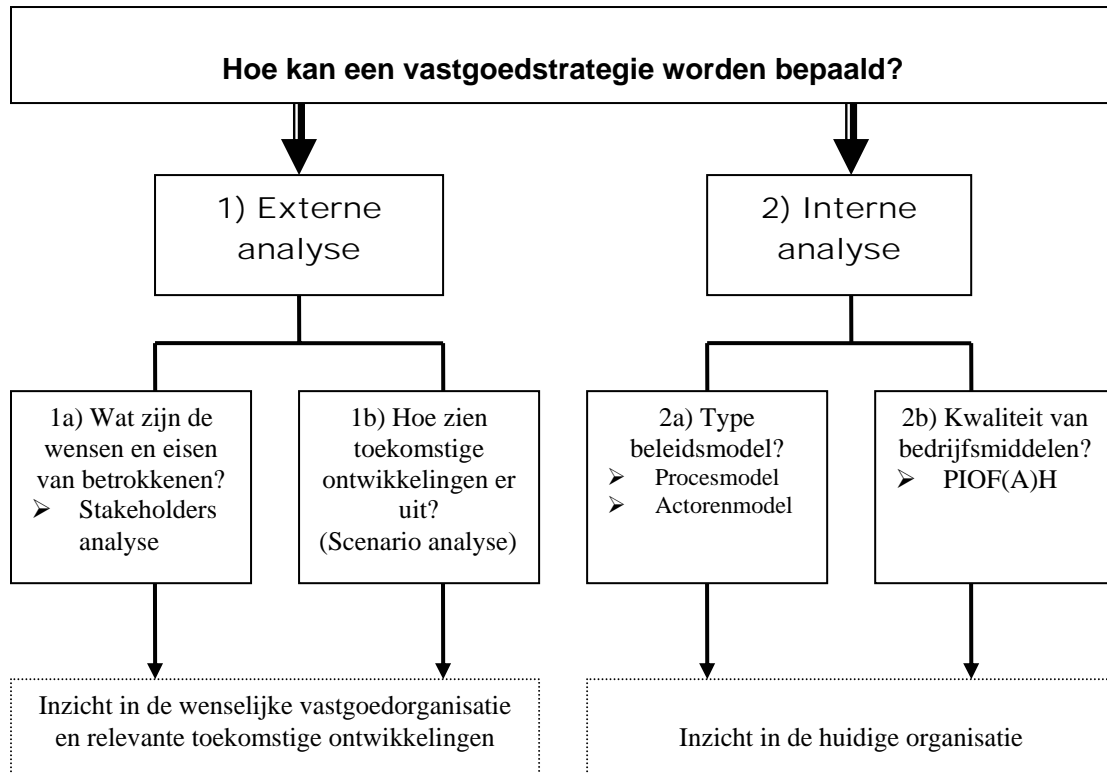
De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat vormt wederom het uitgangspunt van de bouwsteen en is boven in het schema opgenomen: *Hoe kan een vastgoedstrategie worden bepaald?*

Na de theoretische uiteenzetting in hoofdstuk 5 kan deze vraag worden beantwoord. Een vastgoedstrategie kan worden bepaald door het uitvoeren van enerzijds een externe analyse en anderzijds een interne analyse. Beide analyses zijn, de pijlen volgend, onder de hoofdvraag opgenomen en in afzonderlijke procesblokken weergegeven (zie figuur 14, volgende pagina).

De externe analyse kent een uitsplitsing in twee aandachtsvelden, te weten de scenario- en de stakeholdersanalyse (1a en 1b). De interne analyse kent ook twee aandachtsvelden, namelijk inzicht in het beleidsmodel en het inzichtelijk maken van de kwaliteit van de verschillende bedrijfsmiddelen (2a en 2b). De aandachtsvelden zijn ook weer in afzonderlijke procesblokken opgenomen.

Het uitvoeren van de externe analyse moet inzicht verschaffen in de belangrijkste ontwikkelingen en risico's waar een gemeente mee te maken krijgt. Het gaat dan enerzijds om de wensen die men heeft ten aanzien van de positionering van de vastgoedorganisatie en anderzijds om inzicht in de toekomstige ontwikkelingen/ risico's waar de gemeente mogelijk mee te maken krijgt. De interne analyse geeft juist inzicht in de werkwijze en kwaliteit van de huidige organisatie. Deze resultaten zijn voor een volledig begrip opgenomen in de transparante procesblokken onder de betreffende aandachtsvelden van beide analyses.

Schematisch ziet de derde bouwsteen van de vastgoed positionering methode er als volgt uit:



**Figuur 14: De derde bouwsteen van de Vastgoed positionering methode: analyse van de gemeentelijke vastgoedstrategie.**

De vraag is nu, hoe verhouden de verschillende gepresenteerde bouwstenen uit hoofdstuk 3, 4 en 5 zich tot elkaar? In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 6, zal de volledige methodiek procesmatig worden uitgewerkt.

## Hoofdstuk 6 De Vastgoed Positionering Methode (VPM)

### 6.1 Inleiding

De vastgoed positionering methode bestaat uit verschillende onderdelen, door ons bouwstenen genoemd. De in de methodiek opgenomen processtappen zijn gebaseerd op theorieën die in het theoretische kader van deze scriptie zijn opgenomen (in hoofdstuk 3 tot en met 5). Dit leverde ons per onderdeel (en hoofdstuk) een `bouwsteen` op voor de uiteindelijke methode (beschreven in dit hoofdstuk). Iedere bouwsteen geeft een antwoord op één van de geformuleerde deelvragen, die weer zijn afgeleid van de centrale vraagstelling.

#### *Bouwsteen 1: Welke gemeentelijke vastgoedtaken kunnen worden onderscheiden?*

De gemeentelijke vastgoedtaken zijn te onderscheiden in ontwikkeltaken en beheerstaken. Vastgoedmanagement is een verzamelnaam voor het commercieel, technisch, administratief en financieel beheren van een vastgoedobject of –portefeuille. Vastgoedmanagement kan uitgevoerd worden op strategisch, tactisch en operationeel niveau, respectievelijk portfolio-, asset- en propertymanagement.

Het ontwikkelen betreft alle activiteiten die leiden tot nieuw vastgoed in fysieke zin. Alle beheerstaken samen noemen we vastgoedmanagement en hebben betrekking op de instandhouding en het gebruik van vastgoed.

#### *Bouwsteen 2: Welke zaken zijn van belang bij het positioneren van de vastgoedtaken binnen de gemeentelijke organisatiestructuur?*

Van belang bij het positioneren van de vastgoedtaken binnen de gemeentelijke organisatiestructuur, zijn de structuurparameters van organisatieontwerp. Van belang is om inzicht te krijgen in de hoofdstructuur van een organisatie. Het gaat hier om de wijze van verbijzondering: welke taken en functies liggen op het zelfde gelijksoortige werkterrein en worden gegroepeerd tot één groep of afdeling. Ten tweede is het van belang om inzicht te hebben in beslissingsbevoegdheden binnen een organisatie. We onderscheiden in dit kader een gedecentraliseerde beslissingsbevoegdheid (laag in de organisatie) en een gecentraliseerde beslissingsbevoegdheid (hoog in de organisatie). Bestudering van de hiërarchie geeft inzicht in de niveaus binnen een organisatie: aan wie mag iemand een opdracht geven, aan wie moet iemand verantwoording afleggen? Ten derde willen we inzicht krijgen of er sprake is van outsourcing in de organisatie. De theorie maakt hierin het onderscheid tussen uitbesteden, verzelfstandigen en privatiseren.

Bij gemeenten is het opvallend dat zij een aantal gangbare organisatiestructuren kennen. We onderscheiden het secretarie-, het sectoren- en het directiemodel. Iedere structuur kent specifieke uitgangspunten in het ontwerp. De gegevens zijn noodzakelijk om in de analyse een antwoord te kunnen geven of de gemeentelijke organisatiestructuur `matcht` met een specifieke vastgoedorganisatie. Deze relatie is weergegeven in een contingentiemodel (figuur 11 in hoofdstuk 4). Een gemeente moet ons inziens streven naar een zo consistent mogelijk situatie, waarbij de vastgoedorganisatie in overeenstemming is met de uitgangspunten van de bijbehorende gemeentelijke organisatiestructuur.

#### *Bouwsteen 3: Hoe kan een vastgoedstrategie worden bepaald?*

Vastgoed wordt steeds vaker gezien als het vijfde strategische bedrijfsmiddel. Maar strategisch omgaan met vastgoed, hoe moet dat dan? Het is belangrijk om een vastgoedstrategie te formuleren, als afgeleide van een organisatiestrategie. Om tot een strategie te komen (in de vorm van een plan) of om strategisch te kunnen handelen (strategische acties in de praktijk) is het noodzakelijk om een startpunt te kiezen. Men kan van binnen-naar-buiten kijken, waarbij de competenties van de organisatie leidend zijn, of

van buiten-naar-binnen, waarbij de omgeving bepalend is voor het handelen van de gemeentelijke organisatie. Welk startpunt men ook kiest, het is enerzijds essentieel om een interne analyse te maken, waarbij men inzicht krijgt in de wijze waarop beleidsvorming tot stand komt en waar men de kwaliteit van verschillende bedrijfsmiddelen (PIOFAH) analyseert en anderzijds om een externe analyse te maken, waarbij men kijkt naar de buitenwereld: de toekomstige ontwikkelingen en risico's en de wensen en verwachtingen van verschillende belanghebbenden van de gemeente.

De in deze scriptie benoemde theoretische inzichten hebben zoals gezegd een specifieke 'bouwsteen' opgeleverd voor de uiteindelijke methodiek. Bij de koppeling van deze bouwstenen zijn de details verwijderd om te komen tot een methodiek op hoofdlijnen. Deze methodiek wordt stapsgewijs in paragraaf 6.2 nader uitgewerkt. Aansluitend wordt de methodiek schematisch weergegeven in figuur 15.

## **6.2 Beschrijving van de vastgoed positionering methode**

De bedoeling is dat de huidige organisatie wordt doorgelicht met behulp van de vastgoed positionering methode (zie figuur 15). De methode is stapsgewijs opgebouwd. Met het doorlopen van de stappen (zie de dikke pijlen lopend van procesblok I tot en met V) kan de huidige organisatie worden geanalyseerd. Het doel is om aan de hand van de analyse vast te stellen op welke onderdelen wijzigingen gewenst zijn. Bij de analyse is het mogelijk om verschillende gegevens te toetsen op hun consistentie. Het gaat dan om de wijze van organiseren van de vastgoedtaken in relatie tot de gemeentelijke organisatiestructuur (analysestep 1) en de consistentie tussen het beleidsmodel en de gemeentelijke organisatiestructuur - en daarmee ook de organisatievorm (analyse step 2). Het laatste specifieke analyse onderdeel bestaat uit het benoemen van de voor- en nadelen van de door stakeholders gewenste positioneringvorm (analyse step 3).

### **Stap I: Inventarisatie van de vastgoedtaken**

Inventariseer of de vastgoedtaken worden erkend in de organisatie, of ook alle taakonderdelen van vastgoed uitgevoerd worden en op welk niveau.

### **Stap II: Inventarisatie van de vastgoedorganisatie**

- Stel vast welke gemeentelijke organisatiestructuur van toepassing is.
- Stel vast op welke wijze de vastgoedtaken organisatorisch zijn ingebed binnen de gemeentelijke organisatiestructuur.
- Stel vast of er sprake is van outsourcing van bepaalde taken.

### **Stap III: Bepaal de vastgoedstrategie**

- Stel vast of er sprake is van een vastgoedstrategie.

IIIa) Voer een interne analyse uit:

- Personeel: Inventariseer hoeveel capaciteit er beschikbaar is en of de betreffende medewerkers specifiek zijn opgeleid/ over de juiste competenties beschikken voor de uitvoering van vastgoedtaken?
- Informatie: Inventariseer welke vastgoedgegevens men registreert, op welke wijze dit gebeurt en of de gegevens voor iedereen toegankelijk zijn. Op welke wijze worden gegevens gebruikt door het management om op vastgoed te sturen?
- Financiën: Inventariseer de waarde van de vastgoedportefeuille, de beheerkosten en inkomsten uit exploitatie.
- Beleidsmodel: Inventariseer welk beleidsmodel de gemeente hanteert.

IIIb) Voer een externe analyse uit:

- Inventariseer welk belangen stakeholders hebben bij de vastgoedtaken.
- Inventariseer van deze stakeholders de wensen en knelpunten ten aanzien van de huidige vastgoedorganisatie.
  - Neem mee in de inventarisatie of er specifieke ideeën bestaan ten aanzien van de positioneringvorm van vastgoedtaken.

- Inventariseer met welke toekomstige ontwikkelingen en risico's de gemeente te maken krijgt (al dan niet met een scenarioanalyse) en bepaal de invloed hiervan op de vastgoedorganisatie.

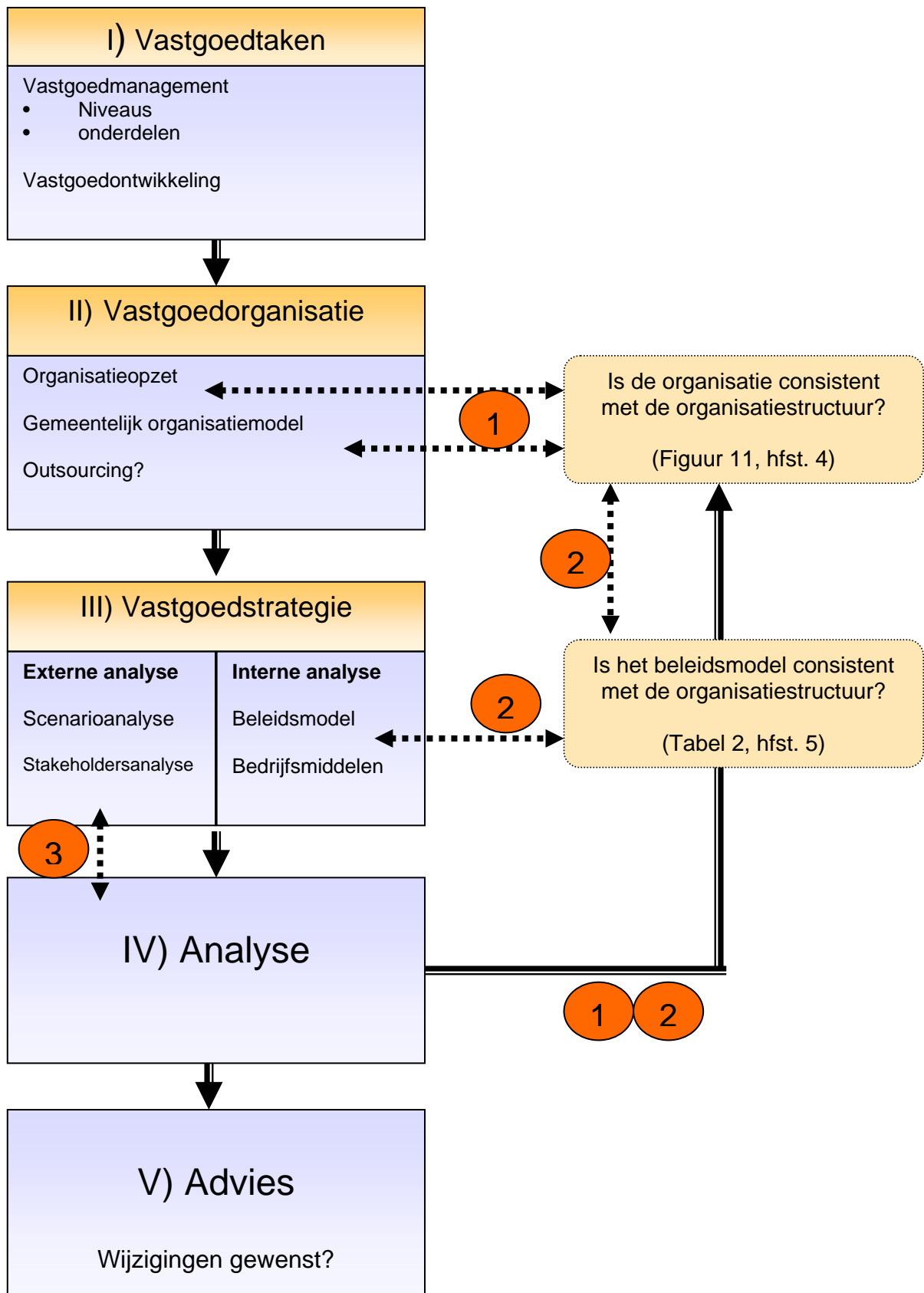
**Stap IV: Analyse van huidige organisatie met behulp van geïnventariseerde gegevens**

- Analyseer of er sprake is van bepaalde inconsistenties tussen de organisatievorm van de vastgoedtaken in relatie tot de gemeentelijke organisatiestructuur. Gebruik hiervoor figuur 11 uit hoofdstuk 4. (ANALYSESTAP 1)
- Analyseer of het beleidsmodel consistent is met gemeentelijke organisatiestructuur. Gebruik hiervoor tabel 2 uit hoofdstuk 5. (ANALYSESTAP 2)
- Analyseer voor- en nadelen van de door stakeholders gewenste positioneringvorm. (ANALYSE STAP 3)

**Stap V: Advies aan de gemeente**

Maak inzichtelijk waar en waarom wijzigingen in de (vastgoed)organisatie wenselijk zijn en/ of kom met voorstellen voor aanscherping op onderdelen. Leg dit vast in een adviesrapport.





Figuur 15: De vastgoed positionering methode

# **Deel II**

**Toepassing van de methode in de praktijk (case study)**

## Hoofdstuk 7 Beschrijving praktijk gemeente Berkel en Rodenrijs

### **7.1 Inleiding: aanpak case study**

Om tot een advies voor Berkel en Rodenrijs te komen met betrekking tot de positionering van de vastgoedorganisatie, zijn er verschillende gegevens verzameld met behulp van deskresearch en met hulp van medewerkers van diverse afdelingen. Onderwerp van het onderzoek was de vraag waar de huidige vastgoedorganisatie staat en waar ze naartoe wil.

Ten aanzien van het laatste – waar ze naartoe wil – het volgende: de respondenten hebben hun eigen mening en hun eigen interpretatie gegeven over hoe in de toekomst de vastgoedtaken van de gemeente georganiseerd moeten worden, al dan niet in relatie tot de knelpunten die zij in de huidige organisatie ervaren. Strikt genomen zouden in dit onderzoek de oorspronkelijke uiteenzettingen van de respondenten, in hun eigen woorden, overgenomen moeten worden. Echter, er is sprake van een veelheid aan verschillende visies, opvattingen en percepties van diverse actoren. Wij hanteren in dit onderzoeksdeel niet de rationele wetenschap met een objectieve en toetsbare werkelijkheid, maar de wetenschapsfilosofie van het sociaal constructivisme, waarbij de werkelijkheid en de waarheid als een sociale constructie wordt gezien die tot stand komt in een interactie tussen actoren (zie ook Kickert, 2002). In dit onderzoek hebben wij de gesprekspartners beloofd dat er geen letterlijke citaten zouden worden weergegeven die rechtstreeks aan een bepaalde respondent zijn toe te wijzen. Aan deze belofte hebben wij ons uiteraard gehouden. Van de interviews zijn geen bandopnames gemaakt maar slechts aantekeningen. Alle uiteenzettingen in dit hoofdstuk zijn dus in eigen woorden geformuleerd en de enkele opgenomen citaten kunnen dus niet aan een bepaalde respondent worden toegeschreven.

Bij de uitwerking van deze case study volgen we de stappen uit de vastgoed positionering methode. In de volgende paragrafen zullen de verschillende stappen worden uitgewerkt. We hebben er voor gekozen om, waar mogelijk, eerst een beschrijving te geven gebaseerd op de officiële gemeentelijke rapporten en beschikbare gegevens en daarna een beschrijving van de praktijk te geven, aan de hand van de uiteenzettingen van de verschillende geïnterviewden. Soms zijn er geen officiële beschrijvingen voor handen en hebben wij slechts de meningen van respondenten geïnventariseerd en verhalen van respondenten over bepaalde situaties die zich voordoen in de praktijk, beschreven. Dit is dan ook duidelijk aan het begin van de paragraaf aangegeven.

### **7.2 Beschrijving huidige vastgoedtaken in Berkel en Rodenrijs**

#### *7.2.1 Officiële beschrijving*

##### **Vastgoedbeheer, -exploitatie en –ontwikkeling**

De gemeentelijke organisatie is ingedeeld in sectoren. (Zie voor een organogram van de gemeente Berkel en Rodenrijs, bijlage 3.) Het sectorenmodel is dus het gekozen organisatiemodel. De sectoren zijn weer onderverdeeld in afdelingen. Buiten de drie sectoren bestaat er ook de afdeling Brandweer en Veiligheid en het Ontwikkelingsbedrijf Vinex (Bron: organisatie verordening).

De sector Inwoners bestaat uit de volgende afdelingen:

1. Welzijn, taken: jeugdbeleid, kinderopvang, kunst en cultuur, onderwijs, ouderenbeleid, sport, subsidies en volksgezondheid.
2. Burgerzaken, taken: basisadministratie persoonsgegevens (GBA), burgerlijke stand, naturalisaties, reisdocumenten, rijbewijzen, verkiezingen, naamswijzigingen, Pas 65, uittreksels, verklaringen omtrent gedrag en aangifte van verhuizing.

3. Sociale Zaken, taken: verstrekking uitkeringen Abw, Bbz, loaw, loaz, uitvoering Wet Voorzieningen Gehandicapten, schuldhulpverlening, minimabeleid, vluchtelingenzaken, uitstroombestemming en sociale activering, verklaring minder- en onvermogens.

De sector Ruimte bestaat uit de volgende afdelingen:

1. Ruimtelijke Ontwikkeling, taken: ruimtelijke ordening, wonen, verkeer en vervoer, economische zaken, milieu.
2. Infrastructuur, taken: het ontwikkelen, voorbereiden en uitvoeren van werken voor het openbaar gebied zoals wegen, pleinen, groen, riool, nutsbedrijven en straatnamen.
3. Vergunningen en Toezicht, taken: bouwvergunningen, APV-vergunningen, woonruimteverdeling, milieuvergunningen, toezicht en handhaving.
4. Beheer Buitenruimte, taken: uitvoeren van werken voor het openbaar gebied zoals wegen, pleinen, groen, riool, nutsbedrijven en beheer gemeentelijke begraafplaats.

De sector Middelen bestaat uit de volgende afdelingen:

1. Financiën, taken: planeconomie, financieel beleid, planning en control, treasurybeleid, financieel beheer, verzekeringen, gemeentelijke belastingen, interne controle en administratieve organisatie.
2. Bestuursondersteuning, taken: secretariaat bestuur, communicatie, kabinetszaken, juridische zaken, regionale samenwerking.
3. Facilitaire Zaken, taken: postzaken, archief, huishoudelijke dienst, reproductie, telefoon, receptie en beheer gemeentehuis.
4. Personeel & organisatie, informatie, taken: personeels- en organisatiebeleid, salarisadministratie, Informatiebeheer en -beleid.

Ontwikkelingsbedrijf Vinex, taken: coördinatie van de realisering van woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur in Vinex gebieden.

Brandweer en Veiligheid, taken: brandweer, openbare orde, veiligheid, rampenbestrijding.

De bovenstaande opsomming geeft geen inzicht in de wijze waarop de vastgoedtaken specifiek zijn georganiseerd. Een andere duidelijke taakomschrijving per afdeling is formeel niet voorhanden. Wel maakt iedere afdeling elk jaar een afdelingsplan, waarin de taken en verantwoordelijkheden van iedere afdeling zijn beschreven. Wanneer we de plannen van 2005 bestuderen, komen we de volgende afdelingen tegen die, volgens eigen zeggen, iets met vastgoed doen:

- Afdeling Vergunningen & Toezicht: exploitatie woonwagens
- Afdeling Welzijn: realisatie 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> meerpolderschool, renovatie Beatrixschool, bijplaatsen van schoollokalen Wilgenhoek/ Poolster, toetsing van de jaarlijkse aanvragen van scholen aan het huisvestingsprogramma.
- Afdeling Facilitaire Zaken: dienstverlening rondom gebouwbeheer (groot onderhoudsprogramma's, technische installaties, advisering bij bouw en sloop) en de werkplek (kantoorinrichting)

### **Outsourcing**

Er zijn geen vastgoedtaken uitbesteed, met uitzondering van de exploitatie van sportaccommodaties. Wel worden er regelmatig specialisten ingehuurd voor ontwikkeling van objecten en het opstellen van toekomstige scenario's (o.a. Pryma Plan) en aannemers voor klein en groot technisch onderhoud aan gebouwen.

### *7.2.2 De praktijk*

#### **Vastgoedbeheer, - exploitatie en –ontwikkeling**

Volgens alle respondenten wordt het onderscheid tussen beheer, exploitatie en ontwikkeltaken op vastgoedgebied in de gemeentelijke organisatie onderkend. Vier van de zeven mensen kunnen met een redelijke zekerheid vaststellen welke afdelingen c.q. welke

personen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van één of meerdere taken. De overige drie weten dit niet of niet precies.

### **Outsourcing**

Niet alle respondenten weten of er vastgoedtaken zijn uitbesteed. Men heeft gemengde gevoelens als het gaat om het uitbesteden van vastgoedtaken. De helft van de respondenten twijfelt of de gemeentelijke organisatie voldoende in staat is om te sturen op kwaliteit van uitbestede diensten. Men stelt dit wel als een belangrijke voorwaarde om tot uitbesteding over te gaan. Anderen zijn redelijk positief over Sportfondsen B.V., het bedrijf dat de exploitatie van sportaccommodaties voor rekening neemt. Het bedrijf krijgt volgens een respondent niet voldoende ruimte om de accommodaties rendabel te maken.

Het structureel inhuren van externe specialisten wordt in dit kader niet door respondenten naar voren gebracht en wordt blijkbaar niet direct als een vorm van uitbesteden ervaren.

## **7.3 Beschrijving huidige vastgoedorganisatie in Berkel en Rodenrijs**

### *7.3.1 Officiële beschrijving*

#### **Centrale of decentrale organisatie**

De organisatiestructuur is vastgelegd in een organogram (zie bijlage 3). Er zijn geen stukken beschikbaar die informatie verschaffen over de keuzes welke hebben geleid tot de huidige organisatiestructuur. Een medewerker van de afdeling Personeel, Organisatie & Informatie heeft aangegeven dat de huidige structuur is gekozen in 1998. In dat jaar heeft er een reorganisatie plaatsgevonden en is men overgestapt op het sectorenmodel. Er zijn op dit moment nog maar weinig medewerkers werkzaam van voor die tijd (gemiddeld nog 1 medewerker per afdeling). De meeste huidige medewerkers zijn na 1998 in dienst gekomen van de gemeente. Waarschijnlijk is dit de reden waarom er weinig informatie beschikbaar is uit het verleden over de organisatorische keuzes die zijn gemaakt ten tijde van de reorganisatie.

#### **Beslissingsbevoegdheid**

De beslissingsbevoegdheid is geregeld in het mandaatbesluit en het inkoopbeleid. Het mandaatbesluit geeft een overzicht van de gemandateerde bevoegdheden door het college van B&W en de burgemeester aan de ambtelijke organisatie. In het mandaatbesluit van 2005 zijn geen gemandateerde bevoegdheden opgenomen met betrekking tot het beheer of de ontwikkeling van gemeentelijke objecten. Uitzondering hierop vormt misschien het laten opstellen van een staat van onderhoud, als bedoeld in artikel 37 van de verordening voorzieningen huisvesting onderwijs. Deze bevoegdheid is gemandateerd aan het afdelingshoofd welzijn. Artikel 37 behandelt de richtlijnen met betrekking tot het beëindigen van het gebruik van een school. De gemeente bouwt een school en draagt het gebouw over aan een schoolbestuur. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het groot onderhoud van de school. Wanneer een schoolbestuur het gebouw verlaat, wordt door middel van de staat van onderhoud door het college van B&W bepaald of er sprake is van achterstallig onderhoud op een schoolgebouw. De bedoeling is dat de school weer kan worden overgedragen door het schoolbestuur aan de gemeente.

Het inkoopbeleid beschrijft de regels welke gelden voor het inkopen van diensten, leveringen en werk. Voor vastgoedbeheer en ontwikkeling heeft men te maken met de regels voor werk (definitie werk: gericht op (het onderhoud van) bouwwerken). Binnen de richtlijnen van het inkoopbeleid krijgt het ambtelijke management een rol in de opdrachtverstrekking namens de gemeente Berkel en Rodenrijs. Een aantal functies, te weten de afdelingshoofden en de sectordirecteuren hebben een volmacht gekregen voor het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten. Hiervoor zijn drempelbedragen aangegeven. Boven deze bedragen is de

burgemeester de enige die tot inkoop c.q. opdrachtverstrekking kan overgaan. In die zin biedt het inkoopbeleid specifiek op het gebied van vastgoedmanagement meer houvast dan het mandaatbesluit.

### 7.3.2 De praktijk

#### **Centrale of decentrale organisatie**

Alle zeven respondenten geven aan dat de vastgoedtaken op dit moment decentraal of gefragmenteerd zijn georganiseerd. Een enkeling ziet dit als een gevolg van een doelbewuste keuze om uitvoering en beleidstaken binnen eenzelfde sector te organiseren, conform de uitgangspunten van het sectorenmodel. Een ander hangt de organisatie op aan het uitgangspunt van integraal management, waarbij iedere afdelingsmanager zelf verantwoordelijk is voor de organisatie van de bedrijfsmiddelen, waaronder ook het vastgoed (huisvesting). Over het algemeen is men er echter van overtuigd dat dit geen doelbewuste keuze is, sterker nog: vastgoedmanagement is volgens een respondent als taak nooit een item geweest bij de inrichting van de organisatiestructuur. De verschillende vastgoedtaken worden pas de laatste jaren daadwerkelijk onderscheiden en hebben via een organisch proces in de loop der tijd meer aandacht gekregen: vanuit het college is aangestuurd op het opstellen van diverse beheerplannen, waaronder ook beheerplannen voor welzijnsaccommodaties, anderzijds had de gemeente 5 jaar geleden slechts te maken met een beperkt aantal gebouwen, waarvan het beheer redelijk was te overzien.

Op dit moment zijn de vastgoedtaken voor welzijns-, sport- en onderwijsaccommodaties, qua uitvoering samen met het beleid waar ze uit voort komen, binnen één sector ondergebracht, namelijk binnen de sector Inwoners. Uitzondering hierop is een onderdeel van de beheerstaak, welke door alle respondenten wordt toebedeeld aan de afdeling Facilitaire Zaken. Over de organisatie van de ontwikkeltaak is men confuus, ondanks het feit dat men in de dagelijkse praktijk de ontwikkeltaak herkent bij de sector Inwoners. Ook Ruimtelijke Ontwikkeling, het OBV en Welzijn zijn hier volgens de respondenten mee bezig, al weet men niet precies op welke expliciete wijze.

Beleid en uitvoering zijn in het sectorenmodel bij elkaar gebracht om samenwerking te bevorderen. In de praktijk vindt deze afstemming volgens een respondent nauwelijks plaats. Het sectorenmodel leidt tot verkokering en beperkt de mogelijkheid van *checks and balances*. Een aantal respondenten is daarom tegen het bij elkaar organiseren van de vastgoedtaken binnen één afdeling of één sector. Er ontstaat op deze wijze één machtsblok en het is totaal onduidelijk wat er allemaal gebeurt.

Op de vraag of versnippering van uitvoering leidt tot problemen op budgetniveau antwoordt één van de respondenten: *“ik denk niet dat er taken zijn die buiten de mandaatregeling door medewerkers worden uitgevoerd, wel ben ik van mening dat er betere afstemming moet komen tussen afdelingen. Hierbij ontstaan soms problemen. Er wordt gewerkt op verschillende niveaus en er wordt verschillend gedacht over prioriteiten.”*

#### **Beslissingsbevoegdheid**

De beslissingsbevoegdheid is volgens een aantal respondenten geregeld in het mandaatbesluit. Een enkele respondent geeft aan zelf beslissingsbevoegd te zijn. Opvallend genoeg verwijst geen van de respondenten naar de vastgestelde regels uit het inkoopbeleid. Intern is een mandaatregeling opgesteld waarin het college beslissingsbevoegdheden overdraagt aan haar ambtenaren. Hierin wordt volgens een respondent beschreven tot welk bedrag afdelingshoofden zelf mogen beslissen (*is overigens niet waar, zie ook paragraaf 7.3.1 kopje beslissingsbevoegdheid*). Daarnaast wordt het mandaat geregeld door de jaarlijkse vaststelling van de programmabegroting.

Wanneer we de respondenten vragen of er duidelijkheid heerst in de besluitvorming, verwijzen enkelen van hen naar de mandaatregeling. Toch blijkt dat niet iedereen inhoudelijk van deze regeling op de hoogte is. (Opvallend is dat geen van de respondenten een verwijzing maakt naar het inkoopbeleid, waarin een volmacht is afgegeven voor het ondertekenen van opdrachtverstrekkingen.) De besluitvorming in beheer, ontwikkeling en exploitatie wordt in hoge mate op ambtelijk niveau zelf bepaald.

Op zich lijken verantwoordelijkheden duidelijk, maar bij incidenten blijkt het volgens respondenten moeilijk te achterhalen wie verantwoordelijk is geweest. Dan wordt er naar elkaar gewezen. Het feit dat taken en verantwoordelijkheden op verschillende afdelingen zijn belegd, speelt dan parten.

## **7.4 Vastgoedstrategie: interne analyse**

### *7.4.1 Officiële beschrijving*

#### **Financiën**

Met behulp van medewerkers van de afdeling Financiën en Facilitaire Zaken, zijn de financiële gegevens met betrekking tot het gemeentelijke vastgoed inzichtelijk gemaakt.

De marktwaarde van de diverse objecten is niet voorhanden. We hebben er daarom voor gekozen om de waarde van de vastgoedportefeuille te bepalen aan de hand van de vastgestelde WOZ-waarde van de in eigendom van de gemeente zijnde objecten. De totale WOZ-waarde van de vastgoedportefeuille bedraagt bijna vierendertig miljoen euro (€ 33.944.000,-). De waarde van grond is niet meegerekend. Een groot aantal objecten is strategisch aangekocht door het OBV, met als doel ze later weer te verkopen of te slopen. Opvallend is dat een groot aantal verschillende afdelingen binnen de gemeente een WOZ aanslag krijgt van de afdeling Financiën voor objecten in eigendom van de gemeente (in de vorm van een interne factuur). Zelfs afdelingen die in beginsel niets met vastgoed te maken lijken te hebben, zoals de afdeling Sociale Zaken, krijgen een aanslag. Wanneer we vragen waarom dit zo is, weet men dit niet of verwijst men naar afspraken in het (verre) verleden.

Nagenoeg eenzelfde bedrag, ruim drieëndertig en een half miljoen euro (€ 33.511.000,-) is er de afgelopen vijf jaar uitgegeven aan de ontwikkeling van of verbouw van objecten en terreinen. Uitschieters zijn de aanleg van het sportpark en de Meerpolder I school.

Tevens zijn voor een groot aantal gebouwen de beheer- en exploitatiekosten op een rijtje gezet. De vanuit strategisch oogpunt aangekochte objecten door het OBV zijn niet meegenomen. De totale beheer- en exploitatiekosten bestaan uit een opstelsom van de kosten voor gas en elektra, heffingen, water, verzekeringen, onderhoud, uitgekeerde bedragen aan onderwijsvoorzieningen, reserveringen, kapitaallasten, diverse kosten en inkomsten uit exploitatie. De totale beheer- en exploitatiekosten bedragen op jaarbasis twee miljoen euro (€ 2.073.761,-). Daarbij kan worden vermeld dat slechts op één object, de peuterspeelzaal, een positief saldo op exploitatie wordt behaald, al gaat het om een minimaal bedrag op jaarbasis (€ 1.230,-). De overige objecten kosten de gemeente dus alleen maar geld.

#### **Informatie**

De bovenstaande gegevens zijn afkomstig uit het financiële pakket van de afdeling Financiën. De gegevens waren redelijk snel boven tafel, echter op alle drie de onderdelen was het handmatig overzetten van diverse gegevens in een spreadsheet noodzakelijk om alle gegevens bij elkaar te krijgen en opgeteld te krijgen. Een specifiek gebouwenbeheersysteem heeft de gemeente niet. De onderhoudsprogramma's op objectniveau worden ieder jaar handmatig geactualiseerd en staan in een spreadsheet, op de persoonlijke schijfruimte van de bouwkundig medewerker van Facilitaire Zaken. Deze

gegevens worden ieder jaar voor de begroting aangeleverd aan de afdeling Financiën om te kunnen bepalen welk bedrag voor onderhoud van een object moet worden gereserveerd. Daarnaast is in het onderhoudsprogramma in detail opgenomen wanneer (in welk jaar) tot vervanging van diverse gebouwonderdelen en installaties moet worden overgegaan. Dit gebeurt aan de hand van standaard vervangingstermijnen, die eigenlijk zijn op te vatten als kengetallen.

#### **Personeel**

Gegevens over de personele competenties zijn niet (centraal) voorhanden. Er kan formeel niet worden aangegeven of er medewerkers zijn die beschikken over opleidingen en competenties welke noodzakelijk zijn voor vastgoedmanagement. Er is geen sprake van een specifiek meerjaren beleidsplan op het gebied van Personeel & Organisatie. In het verleden zijn er wel kerncompetenties vastgesteld (klantgericht en resultaatgericht werken), maar deze geven geen duidelijkheid ten aanzien van gewenste vakinhoudelijke competenties voor de diverse gemeentelijke taakvelden, waaronder vastgoedbeheer en -ontwikkeling.

Mondelinge navraag bij een aantal leidinggevendenden van verschillende afdelingen levert drie medewerkers op die een `relevante´ studie hebben gevolgd (1x Universitaire Opleiding Civiele Techniek, 1x HTS en 1x MTS Bouwkunde). Daarnaast zijn er beleidsambtenaren die zich gespecialiseerd hebben in onderwijs & volkshuisvesting. Op het gebied van vastgoedontwikkeling en grondzaken huurt de gemeente veel kennis in.

#### **7.3.2 De praktijk**

##### **Financiën**

Binnen de gemeentelijke organisatie registreert men volgens de respondenten de boekwaarde van gebouwen, inkomsten uit huur, gebruik van gebouwen en onderhoudskosten (*gezamenlijke opsomming*).

##### **Informatie**

Alle respondenten zijn er van overtuigd dat gegevens beschikbaar zijn binnen de organisatie, al denkt men wel dat deze gegevens niet altijd even simpel boven water zijn te toveren. De informatie bevindt zich op verschillende afdelingen en een totaal overzicht ontbreekt. Veel informatie wordt volgens enkele respondenten spreekwoordelijk nog met pen en papier geregistreerd. Er is geen managementinformatiesysteem. Er wordt niet gericht gestuurd op vastgoed met behulp van de beschikbare informatie.

##### **Personeel**

De meeste respondenten twijfelen niet aan de kennis en kunde van de huidige medewerkers, maar onderkennen allen dat er met het groter worden van de gemeente, er ook andere (en volgens sommigen hoger opgeleide) medewerkers, moeten worden aangetrokken. Op sommige terreinen is de gemeente afhankelijk van één medewerker. Dit wordt als een kwetsbare situatie ervaren. Er is volgens een respondent op dit moment net voldoende kennis om te kunnen toetsen op afspraken.

#### **7.5 Vastgoedstrategie: externe analyse (met behulp van stakeholdersanalyse)**

Een externe analyse ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen in relatie tot de inzet van de vastgoedportefeuille is in Berkel en Rodenrijs niet uitgevoerd en beschreven. We volstaan in dit kader met een inventarisatie van meningen en situaties

##### **Belang in vastgoed**

Alle respondenten hadden duidelijk een belang in vastgoed. De ene voelt zich meer betrokken (of aangetrokken) tot het onderwerp dan de andere. Dit is afhankelijk van de functie die men heeft en de rol die men zelf speelt.



Op één respondent na is men van mening dat vastgoed een belangrijk aandachtsgebied voor de gemeente zou moeten zijn. Intern realiseert men zich dat er veel geld in gemeentelijk vastgoed omgaat, maar men heeft geen idee hoeveel dit op dit moment is, men verwacht dat het om miljoenen gaat. Eén respondent `weet´ dat de waarde van de vastgoedportefeuille rond de € 40 miljoen ligt, maar door de fusie met de gemeente Bleiswijk en Bergschenhoek zal dit bedrag nog aanzienlijk hoger worden.

Volgens de respondenten mag en moet de politiek altijd wel iets vinden over vastgoed. De politiek moet `kaders stellen´, maar moet zich niet bemoeien met de uitvoering, de kennis ontbreekt hiervoor. Wel dient de ambtelijke organisatie de kaders aan te reiken. Tot op heden is dit nog niet gebeurd binnen de gemeente. Vastgoed heeft hierdoor ook geen prioriteit. Het wordt vaak als voorwaarde scheppend middel ingezet, maar is op zich zelf nooit een losstaand item in de besluitvorming.

Beslissingen worden in de beleving van de respondenten vaak ad hoc genomen. Er wordt volgens sommige respondenten geen geld gereserveerd voor meerderjarige onderhoudsplannen. Schoolbesturen moeten jaarlijks zelf aanvragen indienen bij het gemeentebestuur voor bijvoorbeeld groot onderhoud en lopen daarbij het risico dat aanvragen worden afgewezen.

De kans om te scoren met vastgoed is volgens een respondent voor de politiek erg laag, sterker nog, vastgoed is risicovol, want huisvesting kost alleen maar geld. Sommige geïnterviewden zien wel politieke kansen: met vastgoed is geld te verdienen of over te houden. Huisvesting wordt dan echter als bezuinigingsmaatregel gezien.

#### **Eisen en wensen ten aanzien van het niveau van vastgoedmanagement**

Wanneer we aan de respondenten voorleggen op welke niveaus een gemeente haar vastgoedmanagement zou moeten organiseren, zijn bijna alle geïnterviewden het erover eens dat een gemeente zich hier ook op een strategisch en tactisch niveau mee moet bezighouden. Volgens een aantal respondenten zouden gemeenten een meer marktgerichte blik moeten hebben.

*“En als gemeente kun je nooit tegen ‘winst halen’ zijn als dit voort komt uit professionaliteit.”*

Een respondent beaamt, als wij daar specifiek naar vragen, dat een gemeente de waarde van haar eigendommen moet willen volgen in de markt en moeten proberen om rendement te behalen op het geïnvesteerde vermogen. Op dit moment gebeurt dit echter niet. Een aantal respondenten kan de vinger op de zere plek leggen:

*“Eigenlijk zouden we meer deskundigheid moeten inhuren, soms zijn medewerkers één keer in hun leven verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een object. Men doet dan zaken met architecten, ontwikkelaars etc. Dat is niet goed. Op financieel gebied leidt dit ertoe dat we wellicht meer betalen dan nodig is”.*

*“Het gaat echter meestal niet om ratio, maar emotie. Een voorbeeld is het gemeentehuis. Het is inefficiënt om dit object vast te houden op de huidige, relatief dure locatie, midden in het centrum. Ambtenaren kunnen ook prima hun werk doen op een goedkopere locatie aan de rand van het centrum. Toch zal een gemeente hier niet snel voor kiezen”.*

*“Door de fusie en de daar aan gekoppelde schaalvergroting zal doeltreffendheid en doelmatigheid het van emotie gaan winnen. Op dit moment is dat nog niet het geval.”*

Het herwaarderen van objecten in de begroting leidt tot het vergroten van eigen vermogen. Dit betekent dat de gemeente meer geld zou mogen uitgeven. In die zin stelt de wet volgens een respondent duidelijk banden aan het commercieel omgaan met vastgoed door

gemeenten. Het herwaarderen van objecten mag dus niet. Het herwaarderen zou de gemeente wel meer inzicht geven. In die zin zou het wel zinvol zijn om dit, buiten de begroting om, te doen.

### **Verwachte ontwikkelingen en risico's**

Opvallend is dat de meeste respondenten het belang van vastgoed inzien. De vastgoedtaak zou professioneler georganiseerd moeten worden en meer aandacht moeten krijgen in de toekomstige organisatie. Maar de gemeente Berkel en Rodenrijs staat voor een zware klus de komende jaren. Zij gaat fuseren met de buurgemeenten Bergschenhoek en Bleiswijk. Volgens de respondenten is de fusie dan ook het grootste risico voor de toekomstige organisatie van vastgoed.

Toekomstige veranderingen komen vooral voort uit een professionaliseringsslag die gaat plaatsvinden als gevolg van het groter worden van de gemeente (door fusie en groei) en daarmee de gemeentelijke organisatie. Vastgoed gaat volgens de geïnterviewden een prominente plaats innemen. Een respondent signaleert de volgende vastgoedontwikkelingen: meer bouw, slimmere bouw, publiek private samenwerkingsconstructies want de investeringen zijn voor een gemeente alleen niet meer op te vangen, nieuwe concepten zoals een brede school. Een andere respondent vraagt meer aandacht voor een integrale inrichting van de openbare ruimte, waar objecten (bijvoorbeeld een school) dan onderdeel van uit maken.

Men moet zich volgens een respondent in de toekomst gaan bezinnen op het aanhouden of afstoten van het huidige vastgoed en de functie en de wensen ten aanzien van het nieuwe vastgoed. Dit is een ingewikkeld proces en vraagt om bestuurlijke, bedrijfseconomische en vastgoed inhoudelijke afwegingen. Risico's die volgens respondenten in het kader van de fusie in algemene zin worden gelopen zijn de afstemming en invoeringsproblemen bij de fusie die vooraf niet zijn onderkend, het vertrek van mensen (historisch geheugen raak je kwijt), de mogelijkheid dat medewerkers niet op de juiste plek terecht komen in de nieuwe organisatie en of de gemeente over voldoende middelen (geld) zal beschikken.

*“Als gemeente krijg je wel een vergoeding uit het gemeentefonds, maar blijft dit toereikend?”*

*“Dertig procent van onze begroting wordt sociaal aangewend, maar de vraag is of je het in gebouwen of in voorzieningen stopt”.*

*“Na een herindeling is een gemeente failliet”.*

*“Het is de vraag of je wel goede medewerkers kunt betalen; vastgoedmanagement is een onderontwikkelde tak binnen gemeentelijk Nederland. Dit kan in de toekomst het algemene salarispeil van deze mensen omhoog trekken”.*

*“De fusie en de groei zullen veel energie vragen, denk ook aan het overbruggen van cultuurverschillen. Iedere gemeente heeft een andere visie, die soms haaks op elkaar staan. Als de bloedtransfusie eenmaal op gang komt, zal er rationeler worden bestuurd, worden er betere keuzes gemaakt, minder gebaseerd op emoties”.*

Omdat de gemeenten Bergschenhoek en Berkel en Rodenrijs een VINEX-taakstelling hebben worden de komende jaren nog veel woningen gebouwd. Het inwoneraantal zal ruim 70.000 gaan bedragen. Waar woningen gebouwd worden moeten ook voorzieningen worden gerealiseerd. De afdeling Welzijn zal volgens een respondent in dit kader de komende tien tot vijftien jaar nog bezig zijn met de ontwikkeling van voorzieningen. Hierbij moet gedacht worden aan scholen, sporthallen etc. Nagenoeg alle respondenten realiseren zich dat, als gevolg van de fusie, het aantal vastgoedobjecten die de drie gemeenten in eigendom zullen

hebben aanzienlijk worden vergroot. Hiermee neemt ook de waarde van de vastgoedportefeuille toe.

De respondenten zijn onzeker over hoe het gemeentelijke organisatiemodel er na de herindeling uit zal gaan zien. De organisatie van de vastgoedtaken zou volgens allen een onderwerp zijn dat moet worden meegenomen bij het vaststellen van een nieuwe structuur, al is een enkeling erg sceptisch of dit er ook van gaat komen.

## **7.6 Vastgoedstrategie als afgeleide van de organisatiestrategie**

### *7.6.1 Officiële beschrijving*

Een organisatiestrategie is een weloverwogen plan waarin precies wordt aangegeven hoe men zijn doelstellingen denkt te bereiken. Dit is iets anders dan de missie. De missie van een organisatie is vrij vaag en heeft tot doel bij te dragen aan het wijgevoel van de leden van de organisatie en naar buiten toe aan te geven waar de organisatie voor staat. Een missie moet wel vaag en multi-interpretabel zijn, omdat deze zoveel mogelijk mensen moet inspireren en binden. Een mission statement zegt dus weinig over de feitelijke gang van zaken (Bax, 2003).

Berkel en Rodenrijs heeft een aantal jaren geleden een missie/ visie ontwikkeld (bron: website gemeente Berkel en Rodenrijs), met als doel vooral na te denken over de eigen positie en toekomst enerzijds en anderzijds het leveren van input voor de strategische visie voor de nieuwe 3B-gemeente. Het betreft hier dus vooral een intern stuk. Gelet op deze doelstelling heeft er geen externe consultatie plaatsgevonden over deze visie. Het document is behandeld in de commissie Algemene Zaken van de gemeenteraad, maar niet officieel vastgesteld.

De volgende uitgangspunten zijn in de visie opgenomen:

Berkel en Rodenrijs heeft de ambitie te bouwen aan een modern, veilig en veelzijdig woon-, werk- en leefklimaat in een sterk veranderende gemeente. Men heeft daartoe de volgende formulering opgenomen:

*"De ligging, de goede economische perspectieven, het wonen en leven in het groen met daarbij uitstekende welzijnsvoorzieningen betekenen dé ideale uitgangspositie voor onze bevolking, onze bedrijven en onze nieuwe inwoners."*

Er is een zekere tegenstelling in de ambitie om te groeien en de wens dingen bij het oude te houden:

*"Ondanks de groei wil Berkel en Rodenrijs het kleinschalige karakter behouden. De bestaande waarden worden gekoesterd, nieuwe ontwikkelingen worden zorgvuldig ingepast. Berkel en Rodenrijs blijft een plaats waar mensen met veel plezier wonen, werken, winkelen en recreëren."*

Daarnaast kent de gemeente een mission statement:

*"We besturen met visie, vertrouwen en durf en zijn voortdurend op zoek naar verbetering en vernieuwing. Daarbij hoort ook een professionele, integere en pro-actieve organisatie. Klantgerichtheid en inspelen op vragen uit de gemeenschap zijn voor ons net zo belangrijk als handhaven en toezicht houden. Onze omgeving is daarbij een zeer belangrijke raadgever."*

De missie wordt gekenmerkt door een klantgerichte oriëntatie op de omgeving. Dit zegt echter nog weinig over de organisatie strategie. Hoe wil men dit allemaal bereiken? Hierover is meer te vinden in het Bestuurs- en Managementconcept.

Het Bestuurs- en Managementconcept (De Goeij-Smulders & Marinussen, 2002) van de Gemeente Berkel en Rodenrijs biedt een leidraad voor de ontwikkeling van de structuur en de cultuur van de organisatie. Hierin wordt gesteld dat gemeentelijke organisaties zich voortdurend moeten aanpassen aan de toenemende dynamiek in de maatschappij. De benodigde cultuuraspecten om in te spelen op alle toekomstige ontwikkelingen zijn transparante relaties en processen, externe oriëntatie, sturen op effect, innovatie, flexibiliteit en slagvaardigheid en integrale producten. De in het Bestuurs- en Managementconcept geformuleerde doelen zijn weinig concreet. Men laat namelijk in het midden hoe bepaalde doelen bereikt moeten worden.

Er is geen afgeleide vastgoedstrategie aanwezig binnen de gemeente. Wel is er in opdracht van de sector inwoners een globale scholenplanning opgesteld. Uitgaande van nieuwe leerlingenprognoses en de woningbouwplanning van het Ontwikkelingsbedrijf (OBV), wordt een planning gegeven voor de scholenbouw, met een doorkijk tot 2025.

### 7.6.2 De praktijk

De helft van de respondenten is in het geheel niet of inhoudelijk niet op de hoogte van de organisatiestrategie (in de vorm van een missie en visie en het bestuurs- en managementconcept) welke enkele jaren geleden is opgesteld. Een enkeling noemt de documenten, maar geeft aan dat deze documenten verouderd zijn of niet leven 'in de hoofden van de mensen'. Een vastgoedstrategie, als afgeleide van de organisatiestrategie, is er volgens de meeste respondenten nooit geweest. (Hetzelfde geldt volgens één van de respondenten overigens ook voor een communicatiestrategie en een HRM strategie.) Twee respondenten verwijzen naar de planning scholenbouw. Wel zijn de meeste respondenten van mening dat er in de toekomst een ('overall') vastgoedstrategie zou moeten komen.

*"Dit is wel afhankelijk van de grootte van de gemeente, want een vastgoedstrategie vraagt om een permanente afweging: draagt het vastgoed nog bij aan de doelen die vooraf bedacht waren".*

*"Het gaat dan om beslissingen ten aanzien van wat we aankopen en afstoten"*

Eén van de respondenten wijst op een impliciete strategie als gevolg van de VINEX-taakstelling: voorzieningen worden in Berkel en Rodenrijs gebouwd voorafgaand aan de realisatie van woningbouw.

## 7.7. Inventarisatie wensen positionering toekomstige vastgoedorganisatie

Een visie ten aanzien van de toekomstige vastgoedstrategie is in Berkel en Rodenrijs niet beschreven. We volstaan in dit kader met een inventarisatie van meningen en situaties.

De meningen en wensen van respondenten over een toekomstige wijze van organiseren zijn heel verschillend en richten zich vooral op het verbeteren van de afstemming binnen de gemeente en het vakinhoudelijk professioneler omgaan met vastgoed, in de breedste zin van het woord. Eén respondent vindt *checks and balances* een belangrijk uitgangspunt voor de toekomstige vastgoedorganisatie. Onderstaand hebben we vier mogelijke organisatievormen uitgewerkt, op basis van de visies van zes van de zeven respondenten:

### 1) Geconcentreerde vastgoedorganisatie 'in de lijn'

De toekomstige organisatie zou er volgens een respondent als volgt uit moeten zien: 'in de lijn' een organisatieonderdeel vastgoed, waarbinnen verschillende medewerkers met verschillende competenties alle vastgoedtaken (ontwikkeling, beheer en exploitatie)

uitvoeren. Dit moet eigenlijk al met de huidige medewerkers kunnen, meent een andere respondent. Dit leidt tot meer body, waardoor je als organisatie meer kwaliteit kunt brengen. Er kunnen dan alsnog taken worden uitbesteed.

## **2) Geconcentreerde vastgoedorganisatie georganiseerd als losstaande projectorganisatie**

Wanneer vastgoedontwikkeling zich veelvuldig voordoet dan zouden de vastgoedtaken centraal moeten worden georganiseerd volgens een tweetal respondenten. De kennis die wordt opgebouwd kan breed door de organisatie worden benut. Wanneer er maar weinig gebouwd gaat worden de komende jaren is volgens een respondent uitbesteding of inhuur een optie.

*“Een organisatieonderdeel, in de vorm van een projectorganisatie moet zich bezighouden met ontwikkeling en toekomstig beheer en exploitatie.”*

*“We moeten integrale aanpak krijgen, één persoon verantwoordelijk voor een gebied. Dit vraagt om een projectmatige aanpak.”*

*“Eén organisatie onderdeel, voor mijn part een projectorganisatie, moet zich bezig houden met beheer en exploitatie van vastgoed. De beleidsafdeling is dan opdrachtgever.”*

Een respondent geeft zijn visie: de beleidsafdeling functioneert als opdrachtgever en maakt het beleid en stelt het programma van eisen op. Dit is de initiatiefase. Een interne projectorganisatie, onder leiding van een projectleider voert deze opdracht uit, de zogenaamde realisatiefase. De betrokkenheid van de projectleider, casu quo vastgoedmanager neemt in de loop der tijd af, maar wordt nooit nul. Na de realisatiefase volgt de beheersfase. Beleid heeft dan niets meer met beheer te maken, maar omdat beleid en uitvoering bij elkaar worden gebracht in de initiatief- en realisatiefase, ontstaat er een betere afstemming. Hiermee wordt ook verkokering tegengegaan.

## **3) Vastgoed op concernniveau, ontwikkeling in een projectorganisatie en vastgoedmanagement gedeconcentreerd `in de lijn`**

Weer een andere respondent meent dat de vastgoedonderdelen apart kunnen worden ondergebracht in de organisatie. Hierin kan een knip worden aangebracht tussen de verschillende niveaus waarop vastgoedmanagement kan worden uitgevoerd. Huisvesting zou als een staffunctie op concernniveau strategisch georganiseerd moeten worden. Hierbij gaat het om iemand die het als een opdracht aanvaardt om daar permanente afwegingen te maken. Voorwaarde is dat het bestuur hiervan het belang inziet.

Het in fysieke zin ontwikkelen van vastgoed zou volgens deze respondent apart georganiseerd kunnen worden of (in- of extern) uitbesteed kunnen worden. Wel dient de gemeente dan genoeg kennis in huis te hebben om een waardige gesprekspartner te kunnen zijn voor externe vastgoedorganisaties. Ook moet er voldoende managementinformatie voorhanden zijn om goed te kunnen sturen. Beleid en uitvoering kunnen gescheiden worden, het vraagt echter wel om een terugkoppeling naar beleid. Geforceerd samenvoegen van beleid en uitvoering in één sector of afdeling leidt volgens een respondent vaak niet tot een meerwaarde, zo is in de praktijk gebleken.

## **4) Gedeconcentreerde vastgoedafdelingen `in de lijn`**

De scheiding van verantwoordelijkheden ten aanzien van vastgoed moet volgens een respondent liggen op afdelingsniveau. Verschillende afdelingen houden zich dan bezig met verschillende vastgoedrollen. Onderscheiden worden de gebruiker van een object (bijvoorbeeld afdeling welzijn, beheer buitenruimte), eigenaar/ exploitant; hier ligt dan ook de ontwikkeltaak die projectmatig moet worden opgepakt (afdeling economie & grondzaken) en de rol van de beheerder (facilitaire zaken).

De voorkeur voor een decentrale organisatie, met een verdeling van taken over verschillende afdelingen, heeft volgens deze respondent te maken met de organisatie van *checks and balances*. Verschillende afdelingen houden elkaar dan scherp. Wanneer de scheiding van verantwoordelijkheden op afdelingsniveau ligt, kunnen de vastgoedtaken ook best binnen één sector worden georganiseerd. Elk organisatie-model zou kunnen, maar *checks and balances* zijn een belangrijk uitgangspunt bij positioneringvraagstukken en een procesgeoriënteerde organisatie is wenselijk en moet verkokering voorkomen.

## Hoofdstuk 8 Analyse: de praktijk getoetst aan de theorie

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de praktijksituatie van Berkel en Rodenrijs getoetst aan de theorie. De analyse in dit hoofdstuk is opgebouwd uit drie onderdelen, afgeleid uit ons theoretisch kader. Deze onderdelen vormen tevens de ingrediënten van de vastgoed positionering methode. Doel is om de gemeente Berkel en Rodenrijs te voorzien van een advies hoe het taakveld vastgoedmanagement kan worden gepositioneerd binnen haar organisatie.

In eerste instantie wordt geanalyseerd of in de praktijk van Berkel en Rodenrijs sprake is van vastgoedmanagement, conform de in de theorie aangegeven kenmerken (zie hoofdstuk 3). Vervolgens wordt geanalyseerd hoe de positionering van de vastgoedtaken binnen de gemeentelijke organisatiestructuur vorm heeft gekregen. De praktijk wordt gerelateerd aan de gangbare gemeentelijke organisatie modellen, de parameters van organisatieontwerp en de ontwikkeling van de vastgoedorganisatie in de tijd (zie ook hoofdstuk 4). Ook wordt gekeken naar de vastgoedstrategie in de praktijk in relatie tot de theorie (zie ook hoofdstuk 5).

In paragraaf 8.6 analyseren wij de voor- en nadelen van de verschillende wenselijke organisatie modellen. Deze modellen zijn door de respondenten zelf aangedragen (zie laatste paragraaf hoofdstuk 7). Uiteindelijk komen wij tot een aantal conclusies voor de gemeente Berkel en Rodenrijs. Deze conclusies zijn leidend voor het advies aan de gemeente, wat in het volgende hoofdstuk aan de orde komt.

### 8.2 Analyse bouwsteen 1: Vastgoedtaken

#### 8.2.1 Onderscheid in beheer, ontwikkeling en exploitatie

In de praktijk van Berkel en Rodenrijs worden de in de theorie onderscheiden vastgoedtaken beheer, exploitatie en ontwikkeling niet specifiek onderkend in de officiële organisatiestructuur en andere officiële documenten. Ieder afdelingshoofd maakt ieder jaar een afdelingsplan. Op basis van deze plannen zou geconcludeerd kunnen worden dat Facilitaire Zaken zich bezighoudt met beheertaken, Welzijn met ontwikkeltaken en Vergunningen & Toezicht met exploitatietaken (verhuur van woonwagens). Overigens blijkt uit het budgetoverzicht dat er door Vergunningen & Toezicht ook onderhoud wordt gepleegd op de woonwagens, dit is een beheertaak. Uit de interviews komt naar voren dat iedere respondent de drie vastgoedtaken kan onderscheiden binnen de gemeentelijke organisatie, al is het voor sommigen lastig om te duiden welke afdeling c.q. welke medewerker verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze taken.

Een aantal afdelingshoofden voelt zich dus verantwoordelijk voor één of meerdere vastgoedtaken en hebben deze beschreven in de afdelingsplannen. In de praktijk zijn er nog andere afdelingen bezig of (zijdelings) betrokken bij vastgoedtaken. De afdeling Financiën blijkt te beschikken over veel financiële gegevens met betrekking tot vastgoed. Uiteraard (of helaas?) is het administratief- en financieel vastgoedbeheer niet de reden waarom deze gegevens worden verzameld, maar zijn het de wettelijke bepalingen voor het opstellen van de begroting, die deze afdeling noodzaken om deze gegevens bij te houden. De afdeling Welzijn maakt, op basis van te ontvangen en te versturen facturen en contracten met derden, zelf een spreadsheet van financiële gegevens.

Alle respondenten herkennen bij de afdeling Welzijn direct ontwikkeltaken ten aanzien van vastgoed. Ook aan andere afdelingen worden ontwikkeltaken toegeschreven. Bij de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling is een projectleider werkzaam die zich bezighoudt met

vastgoedontwikkeling. De beheertaak wordt direct toegeschreven aan de afdeling Facilitaire Zaken. In de praktijk houdt deze afdeling zich alleen bezig met het technische beheer en niet met commercieel en administratief- / financieel beheer. Het commerciële beheer kan binnen Berkel en Rodenrijs ons inziens het best worden toegeschreven aan het Ontwikkelingsbedrijf VINEX (OBV). Hierbij gaat het in theorie om het afstemmen van geld, gebruiker en object. Een belangrijke activiteit binnen het commerciële beheer is het verhuren van objecten, ten einde leegstand te voorkomen. Het OBV koopt veel objecten op, met als doel ze (of de grond) later te herontwikkelen. Tot die tijd worden objecten verhuurd aan derden.

De afdeling Facilitaire Zaken is verantwoordelijk voor de exploitatie van het gemeentehuis. De exploitatie van de sportaccommodaties is door de afdeling Welzijn uitbesteed. De afdeling Vergunningen & Toezicht exploiteert – begroting technisch - de woonwagens die in eigendom van de gemeente zijn.

Het bovenstaande overziend moeten wij concluderen dat de verschillende vastgoedtaken allemaal worden uitgevoerd binnen de gemeentelijke organisatie, al is men zich, redenerend vanuit de theorie van het vak vastgoedmanagement, niet altijd bewust waar deze taak uit bestaat en hoe en waarom deze taak uitgevoerd moet worden. Veelal is de dagelijkse praktijk leidend. Opvallend is dat de taken versnipperd binnen de organisatie worden uitgevoerd en dat in de dagelijkse praktijk beheer van vastgoed door respondenten wordt vertaald naar sec technisch beheer, vastgoedontwikkeling naar de nieuwbouw van objecten en wordt de exploitatietaak alleen in de dagelijkse praktijk bij de afdeling Welzijn herkend.

### *8.2.2 Onderdelen en niveaus van vastgoedmanagement*

Zoals uit de voorgaande paragraaf en het theoretische kader al is gebleken, is vastgoedmanagement het commercieel, technisch, administratief en financieel beheren van een vastgoedobject of – portefeuille. De onderdelen van vastgoedmanagement worden in Berkel en Rodenrijs niet expliciet met elkaar in verbinding gebracht. Daarmee concluderen wij dat men vastgoedmanagement als beroep tot op heden niet plaatste in de rij van de benodigde expertises in de organisatie van de gemeente, maar dat men op afdelingsniveau handelt uit de praktijk van alle dag. Wij denken dat er wel sprake is van taakverdeling, maar niet van coördinatie tussen de verschillende onderdelen van vastgoedmanagement. Met een verbeterde coördinatie zou ons inziens het vastgoedbeheer een kwalitatieve impuls kunnen krijgen.

De werkzaamheden van het vastgoedmanagement kunnen in theorie worden opgesplitst naar strategisch, tactisch en operationeel niveau. Respectievelijk spreekt men van portfolio-, asset- en propertymanagement. Ook in Berkel en Rodenrijs herkennen wij opgestelde documenten en initiatieven die wij kunnen toeschrijven aan de verschillende niveaus van vastgoedmanagement. Dit betekent niet dat de gemeente bewust aan portfolio-, asset- en propertymanagement doet. Dat hoeft ook niet; in de theorie wordt aangegeven dat een structurele organisatie van deze taken moet afhangen van de afname-intensiteit.

Het OBV maakt bijvoorbeeld plannings voor de woningbouw, de afdeling Welzijn leidt hier onder andere haar scholenplanning aan af. Deze activiteiten passen binnen de theorie van portfoliomanagement, al gaat het hier om een zeer beperkte uitvoering van het totale taakveld portfoliomanagement, dat verantwoordelijk is voor opbouw van de portefeuille en de analyse van risico's bij investeringen.

Kijkend naar de theorie omtrent assetmanagement, waarbij vooral aandacht is voor het voorkomen van leegstand en de afweging of het onderhoud nog in lijn is met de kosten van een object, constateren dat vooral bij het OBV acties worden ondernomen die binnen het assetmanagement passen. Het OBV verhuurt namelijk objecten aan externen, in afwachting van verdere ontwikkeling.



Het propertymanagement krijgt in Berkel en Rodenrijs de meeste aandacht. Het propertymanagement heeft onder andere de verantwoordelijkheid voor het relatiebeheer en de administratieve afhandeling daarvan en geeft leiding aan de uitvoering van de beheerstaken. Zowel de afdeling Welzijn, Facilitaire Zaken, Vergunningen & Toezicht, Brandweer & Veiligheid als Financiën voert werkzaamheden uit passend binnen het propertymanagement.

### 8.2.3 *Checks and balances*

De scheiding van machten, de behoefte aan checks and balances en de maatschappelijke controle zorgen er voor dat het handelen van een gemeente nooit gestoeld is op enkelvoudige waarden. Als overheidsorganisatie heeft de gemeente de taak om toezicht te houden en te handhaven op vastgoed van bedrijven, instellingen en van haar eigen organisatie. In de theorie hebben wij deze gemeentelijke rol specifiek als één van de vier rollen van een gemeente op de vastgoedmarkt beschreven, namelijk de gemeente in de rol van overheidsorganisatie. Daarnaast onderscheiden we de gemeente in de rol van ontwikkelaar, beheerder en exploitant. In iedere rol heeft de gemeente te maken met andere waarden. *Checks and balances* moeten er voor zorgen dat de gemeente deze rollen 'zuiver' kan uitvoeren, ondanks dat er mogelijk tegengestelde belangen van toepassing zijn. Met name de gemeente in de rol van overheidsorganisatie in relatie tot de andere drie rollen maakt dat de gemeente theoretisch gezien een machtige speler op de markt is. Dit noodzaakt ons inziens tot een organisatorische scheiding van deze rollen bij de uitvoering.

In Berkel en Rodenrijs is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze rollen op afdelingsniveau georganiseerd. De afdeling Vergunningen & Toezicht is verantwoordelijk voor de uitvoering van de rol van de gemeente als overheidsorganisatie. Aandachtspunt daarbij vormt het beheer van de in eigendom van de gemeente zijnde woonwagens, waar de afdeling Vergunningen & Toezicht budgettair (en volgens het afdelingsplan) ook verantwoordelijk voor is. Dit zou in het kader van *checks and balances* niet zo moeten zijn. Daarnaast wordt de ontwikkel-, beheer-, en exploitatierol door diverse afdelingen uitgevoerd, maar dit zorgt er niet voor dat de gemeente juridisch gezien haar machtspositie uitbuit. Een respondent heeft ons wel gewezen op de uitvoering van alle vastgoedtaken binnen één sector (sector Inwoners), waardoor er intern sprake is van een machtsblok danwel een verminderde transparantie. Interne *checks and balances* zijn daarmee in mindere mate georganiseerd. In dit kader is het vanuit de interne organisatie bezien niet onverstandig om qua positionering van de vastgoedtaken tot een splitsing te komen op sector- of afdelingsniveau. Een andere mogelijkheid is om in managementrapportages specifiek aandacht te hebben voor verantwoording ten aanzien van beheer-, ontwikkel- en exploitatietaken op vastgoedgebied.

### 8.2.4 *Afstemming tussen beheer en ontwikkeling*

Wordt beheer betrokken bij de ontwikkelfase? In het theoretisch kader wijzen we op het belang van het betrekken van de beheerverantwoordelijken bij het vastgoedontwikkelp proces. Op deze wijze kan vooraf rekening worden gehouden met functionele beheerswensen. Wanneer een gebouw er staat is het vaak niet meer zo eenvoudig of goedkoop om wijzigingen in het gebouw aan te brengen.

Kijkend naar de organisatie van Berkel en Rodenrijs moeten we concluderen dat we eigenlijk niet weten of beheer in een vroeg stadium van vastgoedontwikkeling betrokken wordt. We hebben hiervoor geen aanwijzingen gevonden, geen van de respondenten heeft er iets over gezegd. Manco is echter dat wij er niet specifiek naar gevraagd hebben. Er zijn afdelingen die zelf objecten ontwikkelen en vervolgens gaan beheren (Welzijn en Facilitaire Zaken). De vastgoedtheorie gaat ervan uit dat het vastgoedontwikkelp proces opeenvolgend is. Ontwikkeling, beheer en exploitatie worden hierin onderscheiden. De theorie zegt echter niets over de wijze waarop afstemming tussen de verschillende fasen (ontwikkeling, beheer en exploitatie) zou moeten plaatsvinden. De theorie van facility management redeneert

vanuit beheeroptiek en gebruikt deze beheerervaring om signalen aan de organisatie af te geven ten aanzien van het object- en ruimtegebruik en –beheer (denk ook in relatie tot de kosten). Deze theorie gaat er tevens vanuit dat wanneer een gemeente zowel eigenaar als gebruiker van een object is, zij haar vastgoedbeheertaken onder moet brengen bij een facility afdeling. Het beheer in Berkel en Rodenrijs (lees: technische beheer), wordt deels organisatiebreed uitgevoerd door de bouwkundig medewerker van de afdeling Facilitaire Zaken. Dit wijkt dus af van de theoretische inzichten van facility management. Wij zijn echter van mening dat het niet uitmaakt welke eigendomsconstructie de gemeente heeft. Ook objecten waarvan de gemeente sec eigenaar is moeten beheerd worden. Waar dit gebeurd is niet zo relevant, wel dat het goed gebeurt, gecoördineerd en met verstand van zaken.

### **8.3 Analyse bouwsteen 2: Vastgoedorganisatie**

#### *8.3.1 Concentratie versus deconcentratie (wijze van verbijzondering)*

In Berkel en Rodenrijs hanteert men het sectorenmodel als organisatiemodel.

Vastgoedontwikkeling, beheer en exploitatie zijn binnen verschillende sectoren en verschillende afdelingen ondergebracht. De vastgoedtaken zijn dus gedeconcentreerd.

Uitgaande van de mogelijkheden die er vanuit de theorie zijn aangegeven om een organisatiestructuur in te richten, zou je in het geval van Berkel en Rodenrijs verwachten dat de structuur naar dienst is gegroepeerd. Zo onderscheidt men in het organisatiemodel drie sectoren. Vanuit de theorie redenerend worden bij een structuur naar dienst, binnen elke sector afzonderlijk, alle vastgoedtaken (ontwikkeling, beheer en exploitatie), georganiseerd. Concreet betekent dit dus dat bijvoorbeeld de sector inwoners verantwoordelijk is voor zowel ontwikkeling, beheer en exploitatie van vastgoed. Hetzelfde geldt voor de sector Ruimte en de sector Middelen. Dit is echter niet het geval. Niet in iedere sector zijn alle vastgoedtaken ondergebracht. Soms heeft men een vastgoedtaak ondergebracht binnen een andere sector. Zo is de sector Middelen voor het grootste gedeelte verantwoordelijk voor het (technische) beheer van vastgoedobjecten, terwijl de afdeling welzijn (sector Inwoners) verantwoordelijk is voor de ontwikkeling ervan. Vastgoed wordt in het geval van de gemeente Berkel en Rodenrijs ingedeeld naar dienst, al blijkt uit de bovenstaande uiteenzetting dat er een bepaalde inconsistentie in zit.

Een belangrijk voordeel volgens de theorie bij verbijzondering naar dienst of product, is de samenhang die ontstaat tussen de verschillende vastgoedonderdelen. Communicatiekanalen zouden kort moeten zijn waardoor snelle afstemming bij problemen mogelijk is. Men kan hierdoor snel inspelen op nieuwe ontwikkelingen aan de vraagzijde. Ook zijn in deze structuur voldoende vakkennis en productiemiddelen aanwezig. Omdat de gemeente Berkel en Rodenrijs haar organisatiestructuur niet consequent heeft ingericht naar product of dienst, ervaart de organisatie knelpunten in de samenhang, afstemming, en kennis. Door deze organisatiestructuur zijn communicatielijnen lang en hoogdrempelig. Omdat er geen coördinatie op vastgoedtaken is, vormen taken die ieder afzonderlijk op zich neemt, gezamenlijk geen logisch en zinvol geheel. Controle kan door een gebrek aan coördinatie moeilijk plaatsvinden.

Mensen gebruiken bij de uitvoering van hun werkzaamheden (hulp)middelen en kennis. Bij hulpmiddelen moet gedacht worden aan informatiesystemen, geavanceerde technologie etc. Het is bij samenwerking van belang dat de inzet van middelen, kennis en vaardigheden efficiënt wordt gehanteerd. In het geval van Berkel en Rodenrijs verloopt dit moeizaam. Kennis en vaardigheden zijn verspreid over de organisatie; coördinatie en een geautomatiseerd informatiesysteem ontbreken. Het voorgaande betekent dat de organisatie waarschijnlijk efficiënter ingericht kan worden.

Een ander voordeel van verbijzondering naar dienst is volgens de theorie dat er snel gereageerd kan worden op de vraagzijde van nieuwe ontwikkelingen. Hierbij willen wij een kritische kanttekening maken.

Vastgoedmanagement is een uitvoerende taak en zou als zodanig losgekoppeld kunnen worden van politieke invloed. Politiek stelt kaders en controleert, de ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid. Het college heeft een mandaat om uitvoeringsbeslissingen te kunnen nemen. In het geval van vastgoedmanagement zou een gemeente snel in kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen. Snelle besluitvorming is dus mogelijk. Een uitzondering vormt het portfoliomanagement, een beheertaak op strategisch niveau. Om snel te kunnen inspelen op markt- en renteontwikkelingen, is snel reageren gewenst. Echter, het snel kunnen beslissen over het verlaten of aantrekken van een object, zal binnen een gemeente niet gemandateerd worden en vraagt om afstemming met gebruikers. Hier zal het reguliere besluitvormingstraject doorlopen moeten worden. Bij vastgoedontwikkeling is snel acteren ons inziens ook *niet* mogelijk. De politiek heeft ook hier veel invloed op. De politiek bepaalt bijvoorbeeld welke voorzieningen voor de komende jaren ontwikkeld moeten worden. Voordat een besluit kan worden genomen dient het voorstel ook het formele besluitvormingstraject te doorlopen.

In de organisatie van Berkel en Rodenrijs zijn enkele nadelen van verbijzondering naar dienst herkenbaar. Het organisatiebelang wordt wel eens uit het oog verloren. In Berkel en Rodenrijs werkt iedere sector voor zich. Deskundigheid is verspreid over de sectoren, waardoor men geen gebruik maakt van elkaars kennis en kunde. Afstemming tussen sectoren wordt hierdoor niet altijd noodzakelijk gevonden. Respondenten ervaren een gebrek aan kennis en kunde, de vraag is echter of dit echt zo is of dat dit gevoel voorkomt uit een gebrek aan bundeling van kennis en kunde. Ook wordt door een respondent een gebrek aan transparantie en 'control' mogelijkheden ervaren, omdat taken binnen één sector uitgevoerd worden. Dit tekent de nadelen van de verbijzondering naar dienst. Wellicht worden middelen ook dubbel ingezet. Dit hebben wij echter niet nader onderzocht.

### *8.3.2. Decentralisatie versus centralisatie (beslissingsbevoegdheid) en hiërarchie*

De beslissingsbevoegdheid is in beginsel decentraal georganiseerd. Wanneer besluiten voorbereid of genomen worden door anderen dan de hoogste functionaris of het hoogst besluitvormende orgaan spreken we van decentralisatie. In Berkel en Rodenrijs worden besluiten in beginsel decentraal voorbereid en vindt de besluitvorming daar ook grotendeels plaats. We spreken hierbij van een verticale decentralisatie omdat de bevelshiërarchie van de top naar de basis loopt. Dit wordt ook wel 'hiërarchie in de lijn' genoemd. Instrumenten die de beslissingsbevoegdheid structureren zijn het mandaatbesluit, inkoopbeleid en de begroting.

Wanneer beslissingsbevoegdheden niet zijn gemandateerd dan is het bestuur beslissingsbevoegd. Het vermoeden bestaat dat men in de praktijk weinig moeite heeft met de decentrale beslissingsbevoegdheid en er in de praktijk ook naar wordt gehandeld. Een aantal respondenten gaat er namelijk van uit dat deze bevoegdheid formeel geregeld is middels begroting en mandaatbesluit. Na onderzoek blijkt echter dat er in het mandaatbesluit geen specifieke bepalingen zijn opgenomen ten aanzien van besluitvorming over vastgoed. De begroting geeft alleen inzicht in de structurele (beheers-)kosten. De raad stelt deze begroting ieder jaar vast. Zolang kosten passen binnen de begroting en daarvoor opgenomen begrotingsposten, kan een afdelingshoofd tot betaling van facturen overgaan.

Het inkoopbeleid geeft management handvatten ten aanzien van de bedragen waarover men beslissingsbevoegd is bij een aanbesteding, in tegenstelling tot het mandaatbesluit (een kleine uitzondering daargelaten). Ons valt op dat wanneer er geen mandaat is afgegeven voor specifieke transacties zoals nieuwbouw van een voorziening, het inkoopbeleid wel ruimte biedt tot het aangaan van deze transactie. Formeel is echter niet vastgesteld of het mandaatbesluit boven het inkoopbeleid staat. Beide regelingen zijn tegenstrijdig aan elkaar.

Het mandaatbesluit geeft alleen aan welke bevoegdheden van het college zijn gemandateerd aan het ambtelijke medewerkers. Geen mandaat betekent dus toestemming vragen aan het college. Het inkoopbeleid geeft afdelingshoofden en sectordirecteuren een volmacht voor het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten tot een bepaald bedrag. De koppeling tussen inkoopbeleid en mandaatbesluit is niet gemaakt.

We kunnen desondanks concluderen dat in de praktijk de intentie aanwezig is om beslissingsbevoegdheid decentraal te organiseren en de uitvoering van taken te deconcentreren. Krumm spreekt van 'Laissez Faire'. Volgens onze theorie zou een combinatie van decentralisatie en deconcentratie het beste passen in een sectorenmodel (zie ook figuur 11 theoretisch kader). In die zin komt de huidige wijze van organiseren van de vastgoedtaken in Berkel en Rodenrijs overeen met het gekozen organisatiemodel. Het in de toekomst overgaan naar een ander organisatiemodel, zou volgens onze theorie een reden geven om veranderingen in de vastgoedorganisatie door te voeren. De aanleiding om tot een ander organisatiemodel over te gaan, ontstaat echter organisch in de tijd. Plat gezegd: het huidige model begint te wringen. Wij sluiten niet uit dat dit proces in Berkel en Rodenrijs aan de hand is, getuige de aandachtspunten en signalen van de respondenten uit de interviews met betrekking tot de toekomstige ontwikkelingen (fusie, groei, complexere vastgoedissues) in relatie tot de huidige wijze van organiseren.

## **8.4 Outsourcing**

In deze paragraaf bekijken we welke werkzaamheden door derden worden en/of kunnen worden uitgevoerd. Outsourcing kan theoretisch in verschillende vormen worden onderscheiden: uitbesteding, privatisering of verzelfstandiging.

### *8.4.1 Interne verzelfstandiging en scheiding van beleid en uitvoering*

In het sectorenmodel zijn beleid en uitvoering bij elkaar gebracht in één sector. Het voordeel hiervan moet zijn dat beleid en uitvoering beter op elkaar afgestemd kunnen worden. De theorie met betrekking tot scheiding van beleid en uitvoering geeft echter aan dat het ook voordelen kan hebben - in termen van een betere afstemming - om beleid en uitvoering uit elkaar te halen. Het idee hierachter is dat als gevolg van verzelfstandiging, de uitvoerende dienst niet langer hiërarchisch ondergeschikt, maar juist nevensgeschikt is aan de beleidsvoorbereidende onderdelen. Hierdoor worden beleidsmakers gedwongen meer aandacht te krijgen voor de uitvoeringspraktijk.

De 'ontvlechting' tussen beleid en uitvoering zou ertoe moeten leiden dat de onderlinge relatie beter zou worden geëxpliciteerd. Dit kan door het sluiten van contracten.

In de gemeente Berkel en Rodenrijs zijn beleid en beheer binnen één sector ondergebracht. Soms behoren beleid en beheer zelfs tot het takenpakket van één medewerker. Wij vinden dat beleid en uitvoering twee verschillende expertises zijn. Beleid richt zich in theorie op het ontwikkelen van een visie (denken), het formuleren van doelstellingen en het managen van politieke besluitvormingsprocessen. Uitvoering richt zich op het uitvoeren van taken (doen), het vertalen van doelstellingen in concrete activiteiten en het managen van bedrijfsprocessen. Beide taken concentreren bij één medewerker doet volgens ons concessies aan zowel de kwaliteit van het beleid als de kwaliteit van de uitvoering. In onze case study zijn we geen visie en beleidskaders voor uitvoering tegengekomen. Daarnaast signaleren respondenten dat er, zeker gezien de toekomst, sprake is van een gebrek aan expertise met betrekking tot beheer en ontwikkeling van vastgoed, beide uitvoeringstaken. Kortom, men moet zich realiseren dat beleid en uitvoering twee verschillende taken zijn. Dit neemt niet weg dat beleid en uitvoering wel erg afhankelijk van elkaar zijn. Afstemming ontstaat dus niet vanzelf door het bij elkaar te positioneren in één sector of afdeling, maar afstemming moet je expliciet regelen. Een voorbeeld in Berkel en Rodenrijs waarbij dit wel gebeurt, is bij het Ontwikkelingsbedrijf VINEX (OBV) in relatie tot de staande organisatie.

Het OBV is een uitvoeringsorganisatie. Zij voert het beleid uit wat binnen de staande organisatie is geformuleerd. Ieder jaar worden in onderling overleg nieuwe afspraken gemaakt en vastgelegd in een overeenkomst. Opvallend is dat nagenoeg alle respondenten de samenwerking tussen het OBV en de staande organisatie als positief ervaren. In het specifieke geval van Berkel en Rodenrijs zou je voorzichtig kunnen concluderen dat het daadwerkelijk scheiden van beleid en uitvoering heeft geleid tot een goede afstemming tussen partijen. Uiteraard kunnen meerdere factoren hierop van invloed zijn, zoals de inhoudelijke kennis die binnen het OBV aanwezig is, de kwaliteit van het management binnen het OBV en misschien zelfs het gegeven dat het OBV in een ander gebouw gehuisvest is en als een gevolg daarvan ook daadwerkelijk als een zelfstandige of losstaande organisatie wordt ervaren.

Over het algemeen geldt naarmate een beleidsonderwerp meer politiek gevoelig is, er een voorkeur is voor een minder verregaande vorm van verzelfstandiging. Het wordt dus minder wenselijk geacht om de uitvoering van politiek gevoelig beleid te laten plaatsvinden bij organisatieonderdelen die in mindere mate verantwoording hoeven af te leggen ten opzichte van politici. Het vastgoedbeleid zou politiek gevoelig moeten zijn. Alle respondenten geven aan dat de politiek iets te zeggen heeft over de kaders met betrekking tot vastgoed. Wij stellen ons hierbij voor dat het dan gaat om het vaststellen van een kadernota, als afgeleide van de politieke doelstellingen, welke als richtlijn kan worden gebruikt voor verdere ontwikkeling van gebieden en objecten inclusief hun functies. In Berkel en Rodenrijs zijn volgens een respondent de kaders niet aangereikt aan de raad en vindt, als een gevolg daarvan, politieke invloed ad hoc plaats op objectniveau; denk bijvoorbeeld aan een te ontwikkelen school of een zwembad. Gevolg is dat ieder te ontwikkelen object afzonderlijk leidt tot een zwaar en complex besluitvormingsproces. De politieke discussie zou zich echter moeten beperken tot de financiële risico's voor de gemeentelijke begroting en of de geplande voorziening past binnen de eerder vastgestelde kaders.

De vraag is nu of vastgoedontwikkeling en -management, als uitvoeringstaak, politiek gevoelig is. Met het beantwoorden van deze vraag kunnen we, aan de hand van het theoretische model van de commissie Sint, bepalen of outsourcing mogelijk is en wat de meest adequate vorm van outsourcing voor een gemeente, specifiek de gemeente Berkel en Rodenrijs, zou zijn. Wij vinden dat vastgoedmanagement en -ontwikkeling, gezien de voorgaande uiteenzetting, niet politiek gevoelig hoeft te zijn, mits de raad voldoende gelegenheid heeft gekregen om kaders vast te stellen. Een beleidsafdeling moet hiervoor zorgdragen.

Vraag twee van de commissie Sint is of de uitvoering van vastgoedtaken een overheidstaak is, en zo nee, of deze dan ook kan worden uitgevoerd door een private partij. Om dit te kunnen bepalen behandelen we achtereenvolgens uitbesteding en privatisering.

#### *8.4.2 Uitbesteding*

Wanneer de gemeente overgaat tot uitbesteding blijft zij verantwoordelijk voor een voorziening. Een privaat bedrijf voert dan in opdracht van de gemeente een gemeentelijke taak uit. In Berkel en Rodenrijs zijn verschillende zaken uitbesteed, hierbij moet mijn denken aan de exploitatie van sportaccommodaties aan Sportfondsen B.V. en het onderhoud aan gebouwgebonden installaties door diverse installateurs. De gemeente Berkel en Rodenrijs besteedt dus al een aantal vastgoedtaken uit en geeft hiermee aan dat uitbesteding mogelijk is. Een aantal respondenten wijst erop dat er wel voldoende kennis in huis moet zijn om te kunnen toetsen en sturen op de kwaliteit van de uitbestede dienst in relatie tot de kosten. Ons inziens is er niets mis met uitbesteden, maar wij delen de zorg van de respondenten. Daarnaast moet de beslissing over het al dan niet uitbesteden in lijn zijn met de strategie en doelen van de organisatie. Denk daarbij aan uitgangspunten als 'back-to-core business' en het principe dat als uitvoerend werk uitbesteed kán worden, dit ook daadwerkelijk gebeurt. Wij vermoeden dat de keuze voor uitbesteding in de praktijk van Berkel en Rodenrijs

voortkomt uit het besef dat externe bedrijven een professionelere kwaliteit kunnen leveren dan de organisatie zelf.

#### *8.4.3 Privatisering*

Bij privatisering gaat het om afstoten van vastgoedtaken. Hiervan is in de gemeente Berkel en Rodenrijs geen sprake. Wenselijk lijkt ons dit ook niet, omdat vastgoed in een gemeente voorwaarde scheppend is voor de realisatie van politieke doelstellingen. Wanneer vastgoedontwikkeling en management worden geprivatiseerd heeft de gemeente geen invloed meer op de inzet van voorzieningen voor haar burgers, één van de belangrijkste taken van de gemeente waar zij ook haar bestaansrecht aan ontleent.

### **8.5 Analyse bouwsteen 3: Vastgoedstrategie**

#### *8.5.1 Is er sprake van een (organisatie)strategie?*

In het theoretisch kader hebben wij verschillende definities van strategie opgenomen. In Berkel en Rodenrijs is er in formele zin niet echt sprake van een (organisatie)strategie. Wel wordt er in de missie en visie een koppeling gemaakt tussen de organisatie zelf en de omgeving (zie definitie strategie van Meyer).

Eén van de respondenten heeft ons gewezen op de impliciete strategie van Berkel en Rodenrijs om nieuwe scholen te bouwen, voordat er woningen worden gebouwd. Mintzberg onderscheidt naast een voorgenomen en een gerealiseerde strategie, ook een spontaan ontstane strategie. Het zou kunnen zijn dat de strategie van Berkel en Rodenrijs gaande weg in de praktijk is ontstaan en dus een voorbeeld is van een emergent strategy.

#### *8.5.2 Interne analyse*

Bij de interne analyse gaat het om een verkenning van de kenmerken van de huidige organisatie. Het gaat volgens de theorie om het inzicht met betrekking tot wat een organisatie doet, waarom een organisatie zo doet en hoe ze het doet. We bekijken dit vanuit de beleidsvorming en de inzet van de verschillende bedrijfsmiddelen (PIOFAH) vanuit de beleidsuitvoering.

In de gemeente Berkel en Rodenrijs hanteert men het rationele procesmodel voor beleidsvorming. Interne en externe actoren worden wel betrokken bij de formulering van beleid (blijkt uit de interviews) en kunnen invloed uitoefenen op de formulering van doelstellingen. Zij hebben echter minimaal (interne actoren) of geen (externe actoren) invloed op de besluitvorming. De gemeente bepaalt zelfstandig de doelstellingen.

#### **Personeel**

De deskundigheid van de medewerkers die zich bezig houden met vastgoed wordt op dit moment niet in twijfel getrokken. Naar de toekomst toe, met het groter worden van de organisatie, twijfelt men wel of er voldoende kennis aanwezig is in de gemeente. De gemeente heeft geen overzicht van de aanwezige competenties binnen de organisatie. De gemeente heeft ook niet inzichtelijk welke competenties of kennis in de toekomst gewenst zijn.

#### **Informatie**

Informatie over vastgoed of gegevens met betrekking tot de kosten, het onderhoud, de contractafspraken en dergelijke worden over het algemeen op afdelingsniveau bijgehouden. Er wordt in de gemeente geen gebruik gemaakt van een geautomatiseerd informatiesysteem met betrekking tot de vastgoedinformatie.

#### **Financiën**

In Berkel en Rodenrijs zijn de budgetten met betrekking tot het vastgoedbeheer en – ontwikkeling, decentraal, op afdelingsniveau geregeld. Voor ontwikkeling van objecten moet

men een krediet aanvragen bij de gemeenteraad. Beheerkosten zijn meestal structureel in de begroting opgenomen. Alle objecten in eigendom van de gemeente zijn uit overzichten te halen. Deze overzichten bevinden zich in het financiële pakket van de afdeling Financiën. De marktwaarde van de vastgoedportefeuille is niet voorhanden.

#### **Actoren of procesmodel?**

Om beleid te formuleren hanteert de gemeente het procesmodel (zie hoofdstuk 5 theoretisch kader). Het procesmodel maakt het mogelijk om beleid en uitvoering los van elkaar te organiseren. De gemeente Berkel en Rodenrijs hanteert echter het sectorenmodel als organisatiemodel, in dit model worden beleid en uitvoering juist bij elkaar gepositioneerd om afstemming tussen beide te realiseren. De organisatiestructuur draagt in het geval van Berkel en Rodenrijs niet bij aan een goede afstemming tussen beleid en uitvoering, met andere woorden de organisatiestructuur is niet consistent aan het beleidsmodel. Volgens de theorie zou een actorenmodel de afstemming wel bevorderen tussen beleid en uitvoering omdat er meerdere actoren het beleid formuleren en zich tevens bezighouden met de beleidsuitvoering.

#### **8.5.3 Externe analyse**

In de interviews is aan de respondenten gevraagd welke vastgoedorganisatie zij voor de toekomst wenselijk achten. Een aantal zaken wil men verbeterd zien, namelijk de kennis en deskundigheid op verschillende niveaus, de professionaliteit in algemene zin, de afstemming tussen de verschillende afdelingen en een verbetering van de *checks and balances*. Een aantal wensen zijn echter tegenstrijdig met elkaar en niet iedere respondent is even detaillistisch bij de beschrijving van een wenselijk organisatiemodel. Samengevat kwamen wij op vier verschillende toekomstige organisatiemodellen (zie paragraaf 7.7), te weten:

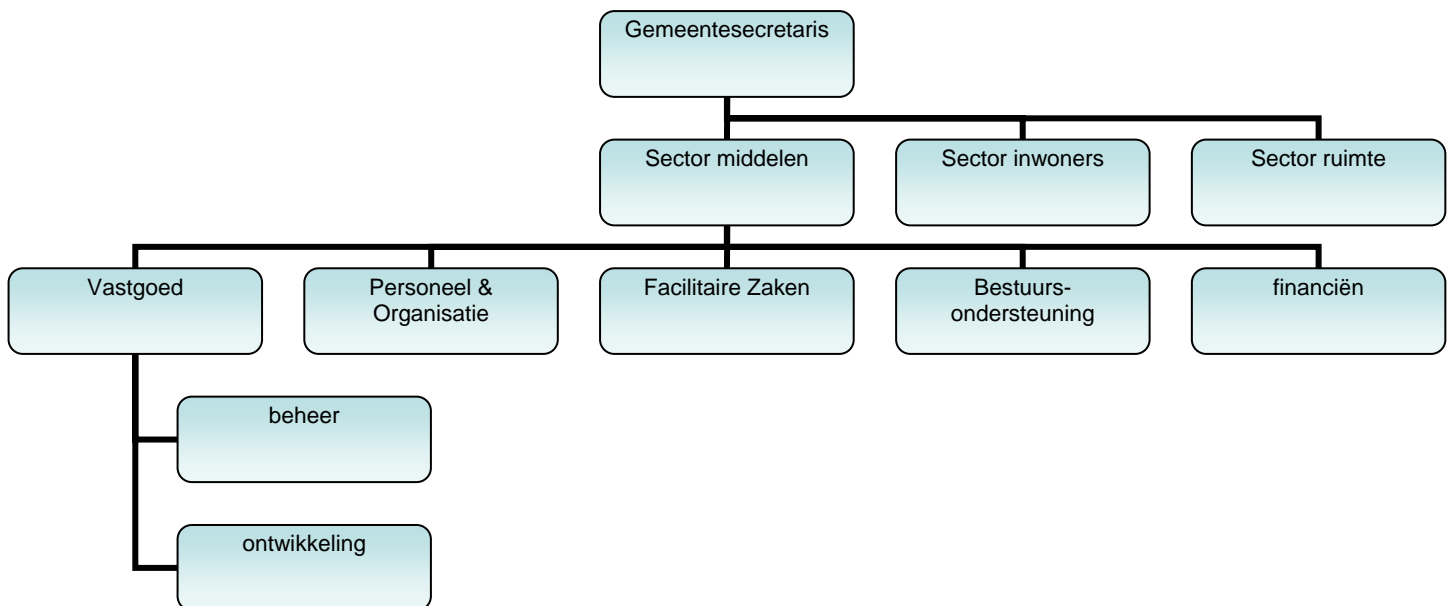
1. Geconcentreerde vastgoedorganisatie `in de lijn`;
2. Geconcentreerde vastgoedorganisatie georganiseerd als losstaande projectorganisatie;
3. Vastgoed op concernniveau, ontwikkeling in projectorganisatie en vastgoedmanagement gedeconcentreerd `in de lijn`;
4. Gedeconcentreerde vastgoedorganisatie `in de lijn`

In de volgende paragraaf worden per model de voor- en nadelen aangegeven en beschreven welke consequenties dit model heeft voor de huidige vastgoedorganisatie.

### **8.6 Analyse wenselijke positionering toekomstige vastgoedorganisatie**

#### **8.6.1 Geconcentreerde vastgoedorganisatie `in de lijn`**

Bij deze mogelijkheid gaat men er vanuit, dat er één vastgoedafdeling in de organisatie is. Vastgoedbeheer, exploitatie en ontwikkeling worden bij elkaar gegroepeerd. In de theorie wordt dit ook wel verbijzondering naar functie of werkproces genoemd. Verschillende onderdelen van het vastgoed ontwikkelproces worden bij elkaar ondergebracht in een afdeling. De wens is om de unit in de "lijn" onder te brengen binnen één van de sectoren. Wij hebben in dit voorbeeld voor het onderbrengen van een vastgoedafdeling binnen de sector Middelen gekozen, maar dit is niet noodzakelijk.



**Figuur 16: Geconcentreerde vastgoedorganisatie 'in de lijn'**

Deze indeling heeft echter een aantal voor- en nadelen. Deze zullen achtereenvolgens voor het voetlicht worden gebracht.

#### A) Voordelen

##### **Deskundigheid centraal georganiseerd**

Wanneer men één vastgoedafdeling in de organisatie heeft, is alle deskundigheid op het vakgebied van vastgoed bij elkaar gegroepeerd. Kennis kan optimaal gedeeld worden tussen de verschillende medewerkers die op de vastgoedafdeling werkzaam zijn. Medewerkers verstaan dezelfde taal, waardoor men aan een half woord van elkaar genoeg heeft om te snappen waar het over gaat.

Concreet zou dit betekenen dat alle medewerkers die zich bezighouden met vastgoedontwikkeling, beheer en exploitatie zouden worden overgeplaatst naar deze centrale vastgoedunit.

##### **Goede afstemming tussen vastgoedtaken**

Omdat vastgoedontwikkeling en vastgoedmanagement bij elkaar in een organisatieonderdeel zijn ondergebracht zijn de communicatielijnen kort om werkprocessen op elkaar af te stemmen. De vastgoedmanager heeft de leiding over de vastgoedafdeling en draagt zorg voor de afstemming van vastgoedprocessen met de rest van de organisatie. Hij coördineert en zorgt er dus voor dat de vastgoedtaken die iedere medewerker afzonderlijk op zich neemt weer tot een logisch geheel worden samengevoegd. In de huidige organisatie ontbreekt deze coördinatie.

##### **Duidelijkheid in verantwoordelijkheden**

Voor iedereen in de gemeentelijke organisatie is het helder wie verantwoordelijk is voor vastgoed. In de huidige organisatie van vastgoed is dit niet het geval. De enige handvatten zijn het mandaatbesluit, programmabegroting en inkoopbeleid.



### **Efficiëntere inzet van middelen**

Door coördinatie van werkprocessen door de vastgoedmanager kunnen middelen efficiënter worden ingezet. Op dit moment is het mogelijk dat dit onvoldoende gebeurt, omdat iedere afdeling afzonderlijk werkt en middelen mogelijk zelfs dubbel worden ingezet. Dit is overigens niet nader onderzocht.

### **Beleid en uitvoering op gelijkwaardig niveau**

In deze optie is de vastgoedafdeling budgethouder. Dit betekent dat de vastgoedmanager beslissingsbevoegd is over het budget. De beleidsafdelingen zijn de opdrachtgevers aan de vastgoedafdeling. Beleidsmakers maken beleid en consulteren de vastgoedafdeling bij de uitvoering van het beleid. Beleid en uitvoering zijn beide voor het eigen deel verantwoordelijk en hiermee gelijkwaardig aan elkaar. Op dit moment is het afdelingshoofd van de beleidsafdeling budgethouder en dus beslissingsbevoegd. Deze afdeling maakt beleid, ontwikkelt in de meeste gevallen zelf en voert soms zelfstandig uit. In enkele gevallen worden andere afdelingen bij de uitvoering betrokken.

Deze wijze van organiseren kent ook nadelen. Deze worden hierna achtereenvolgens uitgewerkt.

### *B) Nadelen*

#### **Communicatiekanalen snel verstopt**

Kenmerkend voor een lijnorganisatie is dat leiding en bevelvoering van boven naar beneden gaan. Iedere leidinggevende heeft een aantal ondergeschikten onder zich werken. Bureaucratie is een belangrijk verschijnsel van een lijnorganisatie. Voor iedere beslissing moet een handtekening gehaald worden bij het bevoegde gezag. Dit kan leiden tot overbelasting van de leiding als alle formele besluiten de hiërarchische weg volgen. Dit kost meer tijd. Informatie en communicatiekanalen kunnen snel verstopt raken.

#### **Afstemming tussen beleid en uitvoering is lastig**

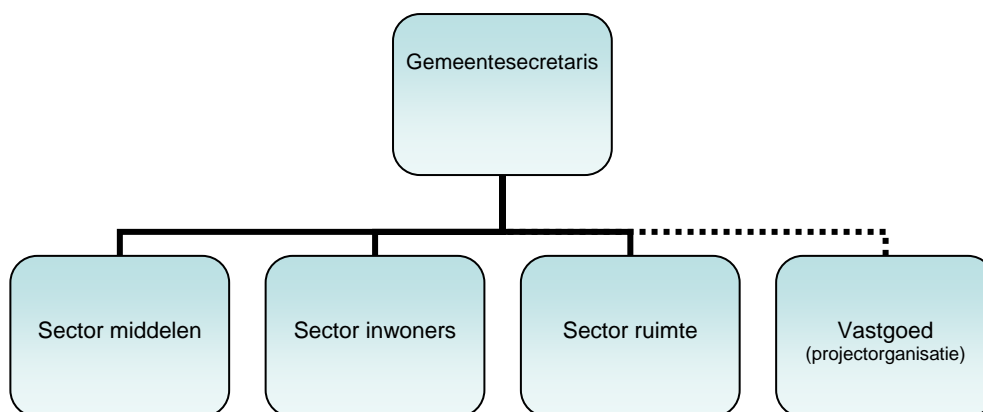
Beleidsmedewerkers en vastgoedmedewerkers spreken een andere taal. Dit kan de communicatie bemoeilijken. Ook de samenhang tussen vastgoedprocessen en beleidsprocessen kan ontbreken. Op dit moment worden vastgoedtaken binnen de verschillende sectoren uitgevoerd. In sommige gevallen voeren beleidsmedewerkers inhoudelijke discussies over de uitvoering van vastgoed. Door gebrek aan expertise kunnen niet efficiënte beslissingen worden genomen. Hierdoor wordt beleid en uitvoering niet zorgvuldig op elkaar afgestemd.

#### **Tekort aan kennis**

Medewerkers van een centrale vastgoedunit zijn deskundig op eigen vakgebied, maar hebben vaak weinig kennis ten aanzien van andere werkteerren. Het is mogelijk dat dit tot communicatieproblemen leidt.

### *8.6.2 Geconcentreerde vastgoedafdeling georganiseerd als losstaande projectorganisatie*

In dit organisatievoorstel is vastgoedontwikkeling en vastgoedmanagement ook ondergebracht in één organisatieonderdeel. Het verschil met voorgaande optie is dat dit organisatieonderdeel intern verzelfstandigt is in de vorm van een projectorganisatie. Middels contractafspraken met de "staande" organisatie voert de projectorganisatie taken uit. In dit model zijn beleid en uitvoering gescheiden. De projectorganisatie is autonoom in zijn beslissingen mits deze binnen de contractafspraken vallen. Beleid wordt gemaakt door "staande" afdelingen en uitvoering wordt gedaan door projectorganisatie.



**Figuur 17: Geconcentreerde vastgoedafdeling georganiseerd als losstaande projectorganisatie**

#### *A) Voordelen*

##### **Goede afstemming en deskundigheid centraal**

Dit organisatiemodel kent dezelfde voordelen ten aanzien van kennis en afstemming. De kennis van vastgoed is binnen één projectorganisatie ondergebracht. Ook is het duidelijk wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van vastgoed. Afstemming vindt plaats door middel van contracten. De beleidsafdeling maakt beleid en projectorganisatie voert het beleid uit.

In de huidige organisatie is het onderdeel vastgoedontwikkeling met betrekking tot de Vinex taakstelling ondergebracht bij het OBV. Alle partijen ervaren dit als prettig. Door middel van duidelijke contractafspraken weet iedere partij waar aan hij zich te houden heeft. Ook is veel inhoudelijk kennis aanwezig bij het OBV. Het OBV beschikt over een eigen begroting en eigen budgetten.

#### *B) Nadelen*

##### **Grote afstand tussen beleid en uitvoering**

Beleed is in deze organisatievorm bevoegd om beslissingen te nemen. Zij beheert het budget en neemt beslissingen. De projectorganisatie voert enkel uit. Door gebrek aan vastgoedkennis bij de beleidsafdeling, is het mogelijk dat zij of inefficiënte keuzes maken, of dat zij zich juist laten leiden door de uitvoerende organisatie.

##### **Inhoudelijke kennis verdwijnt in staande organisatie**

Wanneer alle inhoudelijk kennis wordt ondergebracht in een intern verzelfstandigde vastgoedunit bestaat de kans dat alle vastgoedkennis verdwijnt in de staande organisatie. Hiermee verliest de gemeentelijke organisatie haar kennis en kan zij geen goed klankbord zijn naar de projectorganisatie. De kans bestaat dat een projectorganisatie minder vanuit gemeentelijk organisatiebelang denkt dan een centrale vastgoedunit die gepositioneerd is in de gemeentelijke organisatie zelf.

##### **Gebrek aan strategie en commitment**

Omdat de projectorganisatie een autonome organisatie is die los gepositioneerd wordt van de "staande" afdelingen zou het zo kunnen zijn dat de projectorganisatie zich als een onafhankelijk organisatieonderdeel ziet. Dit zou kunnen betekenen dat zij vanuit eigen organisatie werkt en denkt. Concreet bedoelen wij te zeggen dat zij zich minder verbonden

zou kunnen voelen met de overige organisatieonderdelen, waardoor zij niet over een overall vastgoedstrategie nadenken (dus voor de gehele gemeentelijke organisatie).

### Geen uitvoering van alle vastgoedmanagement onderdelen

Als het gaat om portfoliomanagement zal het bestuur hier vaak wat over te vinden hebben. Het bestuur moet besluiten nemen over aan- en verkoop van objecten. Beleid moet kaders aanreiken aan het bestuur. Omdat een projectorganisatie een uitvoerende organisatie is, houdt zij zich niet bezig met beleid. Het is dus niet wenselijk dat de projectorganisatie deze taak uitvoert.

### 8.6.3 Vastgoed op concernniveau, ontwikkeling in projectorganisatie en vastgoedmanagement gedeconcentreerd 'in de lijn'

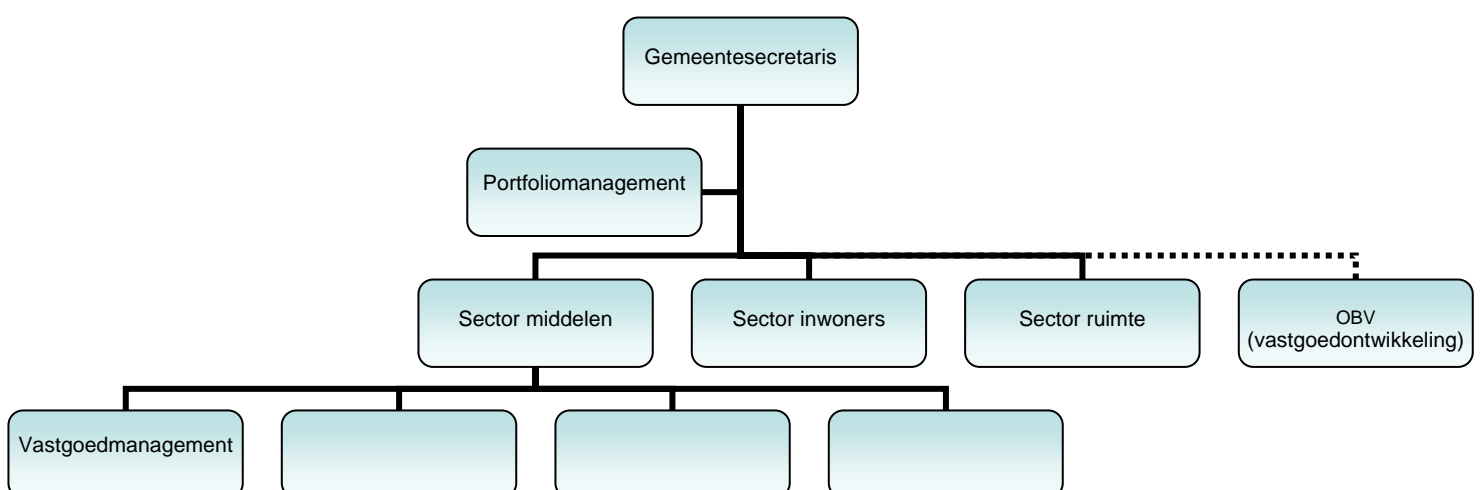
In dit model willen respondenten portfoliomanagement op concernniveau onderbrengen als staffunctie. Beslissingen over aan- en verkoop van objecten moeten op hoger niveau snel kunnen worden afgestemd. Daarbij gaat het om een staffunctie die dichtbij het hoger management gepositioneerd wordt.

Vastgoedontwikkeling zou moeten worden ondergebracht bij de bestaande projectorganisatie Ontwikkelingsbedrijf Vinex. Zij voeren al ontwikkelprojecten uit. De staande organisatie bepaalt beleid en OBV voert uit.

Vastgoedmanagement kan volgens de respondenten decentraal worden ondergebracht in de lijn binnen één van de sectoren. Op deze manier worden vastgoedontwikkeling en vastgoedmanagement als twee afzonderlijke expertises gezien. Ze kunnen los van elkaar georganiseerd worden.

In de praktijk zou het betekenen dat alle medewerkers die zich binnen de verschillende sectoren bezighouden met vastgoedontwikkeling bij het OBV gaan werken, alle medewerkers die zich in de organisatie bezighouden met beheertaken worden bij de vastgoedmanagement afdeling ondergebracht. Op concernniveau zal een nieuwe medewerker moeten worden aangesteld.

Ook deze optie kent natuurlijk voor- en nadelen.



**Figuur 18: Vastgoed op concernniveau, ontwikkeling in projectorganisatie en vastgoedmanagement gedeconcentreerd in de lijn**

## *A) Voordelen*

### **Optimale afstemming binnen geclusterde vastgoedtaken.**

In de huidige organisatie zijn verschillende afdelingen bezig met vastgoedontwikkeling. Middels deze optie worden alle medewerkers die zich met vastgoedontwikkeling bezighouden samengevoegd in één afdeling. Hierdoor kan een betere afstemming plaatsvinden op dit onderdeel. Ditzelfde geldt voor vastgoedbeheer. Coördinatie bestaat wel per onderdeel maar niet tussen onderdelen. Dit is een nadeel dat hierna zal worden toegelicht.

### **Duidelijkheid in verantwoordelijkheden**

Door vastgoedontwikkeling niet meer te positioneren bij verschillende sectoren, maar bij een sector, is het voor medewerkers in de organisatie en externe belanghebbenden duidelijk welke afdeling zich bezighoudt met vastgoedontwikkeling en vastgoedmanagement. Hiermee is tevens duidelijk wie verantwoordelijk is voor de werkzaamheden.

### **Kennisdeling optimaal**

Kennis wordt op deze wijze per vakgebied gebundeld. Expertise van de afzonderlijke vastgoedtaken worden bij elkaar gebracht waardoor kennis kan worden gedeeld. Kennis is door de huidige wijze van organiseren, verdeeld over de organisatie. Door deze kennis per taakgebied (bijvoorbeeld ontwikkeling) bij elkaar te brengen en te bundelen, kan de ene medewerker voor de andere een klankbord zijn.

### **Beleid en uitvoering gelijkwaardig aan elkaar**

In deze optie zijn de vastgoedtaken afzonderlijk in de organisatie ondergebracht. Beleid en uitvoering zijn los van elkaar georganiseerd. De beleidsafdeling is verantwoordelijk voor de kaders en de uitvoerende afdeling (verantwoordelijk voor vastgoedontwikkeling, vastgoedbeheer en vastgoedexploitatie) is verantwoordelijk en beslissingsbevoegd voor uitvoeringstaken. Beleid en uitvoering zijn op deze wijze gelijkwaardig aan elkaar. Op dit moment bepaalt beleid de kaders en is beslissingsbevoegd over de uitvoering. Beleid is budgethouder. Hierdoor is de macht van beleid veel groter dan de uitvoering.

## *B) Nadelen*

### **Afstemming tussen verschillende vastgoedtaken niet optimaal**

Afstemming tussen verschillende vastgoedtaken tussen verschillende organisatieonderdelen niet gegarandeerd. Alle afzonderlijke vastgoedtaken zijn wel in één organisatieonderdeel ondergebracht maar dit zorgt er nog niet voor dat er ook afstemming tussen de afdelingen plaatsvindt. Op dit moment zijn de vastgoedtaken ook apart georganiseerd in de gemeentelijke organisatie en hebben respondenten aangegeven dat coördinatie van vastgoedtaken in de toekomst noodzakelijk is.

### **Coördinatie tussen vastgoedontwikkelafdeling en vastgoedbeheer is aandachtspunt**

Omdat beide taken in deze optie afzonderlijk worden gepositioneerd is de kans groot dat er de samenhang tussen de beide afdelingen uitblijft. Een mogelijke oorzaak hiervan is het gebrek aan coördinatie. De huidige wijze van organiseren van de vastgoedtaken laat zien dat een gebrek aan coördinatie ervoor zorgt dat er nauwelijks samenhang bestaat tussen de afdelingen en dat ieder voor zichzelf werkt.

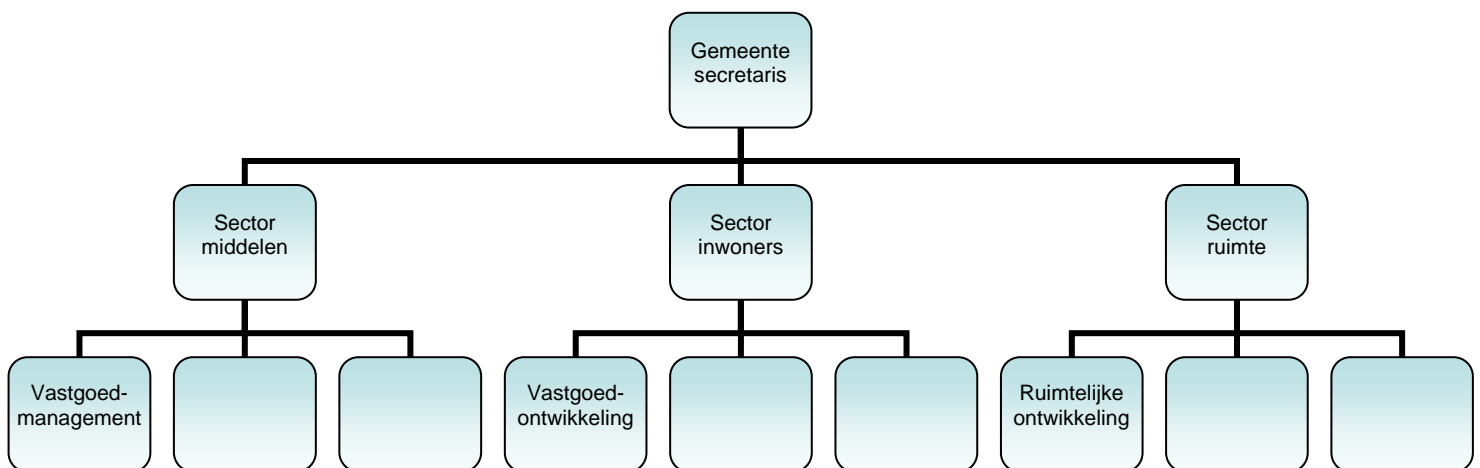
### **Te kleine gemeentelijke organisatie**

Wanneer vastgoedontwikkeling en management afzonderlijk in de organisatie worden gepositioneerd bestaat de kans dat bij ieder onderdeel maar één medewerker werkzaam zal zijn. De reden is dat de gemeente Berkel en Rodenrijs een kleine gemeentelijke organisatie is en beperkt personeel op het vakgebied vastgoed in dienst heeft. Door het op deze nieuwe

wijze organiseren is de afdeling erg kwetsbaar. Wellicht dat dit in de toekomstige fusieorganisatie wel mogelijk is.

#### 8.6.4 Gedeconcentreerde vastgoedafdeling 'in de lijn'

Scheiding van verantwoordelijkheden ten aanzien van vastgoed ligt in deze optie op afdelingsniveau. Dit betekent dat verschillende vastgoedtaken in verschillende sectoren decentraal 'in de lijn' wordt ondergebracht. Zo kan vastgoedontwikkeling worden ondergebracht in de sector Inwoners, vastgoedmanagement bij de sector Middelen en grondzaken bij de sector Ruimte. Nu worden in binnen alle sectoren ook enkele van de overige taken ondergebracht. In deze visie wordt de structuur verbijzonderd naar product.



Figuur 19: Gedeconcentreerde vastgoedafdelingen 'in de lijn'

#### A) Voordelen:

##### **Kennisdeling optimaal**

Evenals bij optie drie kan men spreken van specialisatie. Alle kennis op het terrein van ontwikkeling wordt binnen één afdeling ondergebracht. Ditzelfde geldt voor de overige taken. Hierdoor is snelle communicatie mogelijk op eigen taken. Ook de afstemming ten aanzien van de vastgoedtaak is hierdoor snel mogelijk. Concreet zou dit beteken dat sector inwoners een afzonderlijke afdeling ontwikkeling erbij zou krijgen. Alle medewerkers die zich bezighouden met ontwikkeling worden bij dit onderdeel ondergebracht. Ditzelfde geldt voor vastgoedmanagement.

##### **Inspelen op (markt)ontwikkelingen/ snelle besluitvorming**

Omdat taken decentraal zijn georganiseerd en de beslissingbevoegdheid laag in de organisatie is geplaatst is het mogelijk om snel beslissingen te kunnen nemen, mits deze zijn opgenomen in het mandaatbesluit. In sommige gevallen kan dit wenselijk zijn. Voor alle beslissingen die buiten het mandaatbesluit vallen is een formeel besluitvormingstraject noodzakelijk, wat tijd kost.

##### **Checks and balances gewaarborgd**

Door deze vastgoedtaken bij verschillende sectoren onder te brengen is checks and balances gewaarborgd. In de huidige organisatie, mede als gevolg van de verbijzondering naar dienst, ontstaan soms machtsblokken. In sommige gevallen is een sector verantwoordelijk voor zowel beleid, ontwikkeling als vastgoedmanagement. De sector is beslissingbevoegd op alle onderdelen.

B) *Nadelen:*

**Coördinatie tussen vastgoedontwikkelafdeling en vastgoedbeheer is aandachtspunt**

In deze constructie geldt hetzelfde nadeel als voor optie drie. Door de vastgoedtaken bij verschillende afdelingen onder te brengen bestaat de kans dat ieder voor zichzelf werkt en te weinig met elkaar communiceert. Hierdoor is het mogelijk dat werk niet op elkaar afgestemd wordt.

In de ontwikkelfase van een object zal de vastgoedmanagement afdeling betrokken dienen te worden. Hiermee wordt voorkomen dat in de uitvoeringsfase beslissingen moeten worden teruggedraaid omdat ze niet haalbaar zijn in de praktijk. Bij gebrek aan coördinatie ontbreekt de samenhang van de vastgoedtaken. Een strategie zal ontbreken en er bestaat een kans tot eilandjescultuur (ieder voor zich).

**Te kleine gemeentelijke organisatie**

Ook in dit geval is het mogelijk dat de gemeentelijke organisatie van Berkel en Rodenrijs te klein is. Hiervoor geldt hetzelfde nadeel zoals eerder bij optie drie is aangegeven.

## **8.7 Conclusies voor Berkel en Rodenrijs**

### *8.7.1. Bouwsteen 1: Vastgoedtaken*

Allereerst moeten wij concluderen dat de organisatie van vastgoed geen of nauwelijks een issue is geweest de afgelopen jaren binnen de gemeente. Beslissingen worden ad hoc genomen. Op dit moment dringt langzaam het belang van het professioneel organiseren van vastgoedtaken door. Respondenten kunnen redelijk goed aangeven waar verbeteringen zouden moeten plaatsvinden in de vastgoedorganisatie.

In de praktijk van Berkel en Rodenrijs worden de in de theorie onderscheiden vastgoedtaken beheer, exploitatie en ontwikkeling niet specifiek onderkend in de officiële organisatiestructuur of officiële documenten. Wel worden deze taken uitgevoerd in de organisatie, al is men zich, redenerend vanuit de theorie van het vak vastgoedmanagement, niet altijd bewust waar deze taak uit bestaat en hoe en waarom deze taak uitgevoerd moet worden. Op afdelingsniveau handelt men uit de praktijk van alle dag. Daarmee concluderen wij, dat men vastgoedmanagement als beroep tot op heden niet plaatste binnen de rij van de benodigde expertises in de organisatie van de gemeente.

Uitgaande van niveaus waarop vastgoedmanagement uitgevoerd kan worden, moeten wij concluderen dat de gemeente Berkel en Rodenrijs, zich met alle niveaus bezighoudt. Dit blijkt uit opgestelde documenten en initiatieven. Maar ook hier moeten wij concluderen dat dit niet betekent dat de gemeente bewust aan portfolio-, asset- en propertymanagement doet. Propertymanagement krijgt in Berkel en Rodenrijs de meeste aandacht. De organisatie houdt zich alleen bezig met technisch beheer, ook wel gebouwenbeheer genoemd. Er worden plannen (meerjaren onderhoudsplannen) opgesteld, waarvan externe organisaties niet altijd goed van op de hoogte zijn. Commercieel beheer wordt nauwelijks uitgevoerd. Gevolg hiervan is dat veel objecten een negatieve exploitatie hebben. In de `staande` gemeentelijke organisatie houdt niemand zich hiermee bezig. Met financieel- en administratief beheer houdt men zich in de organisatie wel bezig, maar het management stuurt niet gericht met deze gegevens. Op kleine schaal doet het OBV aan portfolio- en assetmanagement, als het gaat om fysieke objecten.

De hiervoor genoemde niveaus van vastgoedmanagement worden in Berkel en Rodenrijs niet expliciet met elkaar in verbinding gebracht. Coördinatie op deze niveaus ontbreekt.

### 8.7.2. *Bouwsteen 2: Vastgoedorganisatie*

We kunnen concluderen dat Berkel en Rodenrijs in haar sectorenmodel de vastgoedtaken niet consequent heeft verbijzonderd naar dienst. Vastgoedtaken zijn niet in iedere sector afzonderlijk consequent ondergebracht. De organisatie ondervindt dan de nadelen die als voordeel van deze structuur zouden moeten werken. Samenhang ofwel coördinatie ontbreekt in het geval van Berkel en Rodenrijs gedeeltelijk, afstemming wordt bemoeilijkt door lange communicatielijnen, er ontstaat een hoge drempel. Afstemming tussen verschillende vastgoedtaken verloopt moeizaam; dit kwam ook uit de interviews naar voren. Wij weten niet of beheer in een vroeg stadium bij beleid wordt betrokken, wij hebben hier tijdens ons deskresearch geen aanwijzingen voor gevonden. Tijdens de interviews hebben wij verzuimd om hier specifiek naar te vragen.

De gemeente Berkel en Rodenrijs heeft haar vastgoedtaken niet onderkend in haar organogram. Dit betekent dat het niet formeel inzichtelijk is wie in de organisatie verantwoordelijk is voor deze taken. Dit geldt zowel voor interne medewerkers als externe organisaties waarmee de gemeente te maken heeft. Wanneer er incidenten zijn is het moeilijk te achterhalen bij wie je moet zijn. Taken en bevoegdheden zijn nauwelijks vastgelegd. Men hanteert een mandaatbesluit en inkoopbeleid. In het mandaatbesluit zijn echter heel weinig bevoegdheden ten aanzien van vastgoed opgenomen, terwijl het inkoopbeleid hier beter in voorziet. Ze staan echter weer los van elkaar. Formeel is niet vastgesteld of het inkoopbeleid boven het mandaatbeleid staat of andersom.

### 8.7.3. *Bouwsteen 3: Vastgoedstrategie*

#### *A) Interne analyse*

#### **Beleidsproces**

Wij concluderen dat het beleid van de gemeente Berkel en Rodenrijs tot stand komt op basis van het rationeel-analytisch model ook wel het procesmodel genoemd. Stakeholders mogen meepraten en invloed uitoefenen, maar uiteindelijk neemt de gemeente zelfstandig haar beslissingen en bepaalt zelfstandig haar doelstellingen. Dit maakt stakeholders erg afhankelijk.

Op basis van onze analyse in paragraaf 8.4 en 8.5.3 kunnen wij concluderen dat (vastgoed)beleid gescheiden kan worden van de uitvoering van vastgoed. Beleid moet kaders aanreiken waarbinnen uitvoering moet uitvoeren. Uitvoering kan dan eventueel uitbesteed worden, mits “de staande” organisatie voldoende kennis in huis heeft om een klankbord te zijn naar externe organisaties en de uitvoering van beleid kan controleren. Wel is het van belang dat de organisatiestructuur “matcht” met het beleidsmodel. In de gemeente Berkel en Rodenrijs is dit echter niet het geval. Het sectorenmodel is niet consistent aan het beleidsmodel, waardoor afstemming tussen beleid en uitvoering onvoldoende is geborgd. Het gebruik van het actorenmodel zal een grotere prikkel geven tot afstemming tussen beleid en uitvoering dan het procesmodel.

#### **Checks en balances**

*Checks en balances* zijn redelijk goed gewaarborgd in de huidige wijze van organiseren. Afdeling Vergunningen en Toezicht is afzonderlijk gepositioneerd van de overige vastgoedtaken. Er is echter één uitzondering. De afdeling Vergunningen en Toezicht is zelf verantwoordelijk voor het beheer van woonwagens. Dit zou zo niet moeten zijn. Intern ervaart men soms een verminderde transparantie als gevolg van de uitvoering van alle vastgoedtaken binnen één sector. Interne *checks and balances* zijn daarmee in mindere mate georganiseerd.

**Personeel**

Er is onvoldoende deskundigheid in de organisatie aanwezig. Men mist een vastgoedmanager die de coördinatie voert over de vastgoedtaken.

**Informatie**

Informatie wordt handmatig bijgehouden bij verschillende organisaties, maar is vaak wel snel voorhanden. Omdat het niet geautomatiseerd wordt bijgehouden is de informatie weinig transparant. Er is geen managementinformatiesysteem. Er wordt niet concreet gestuurd op vastgoed. Afdelingen moeten op de input van elkaar vertrouwen.

**Financiën**

De taxatiewaarde van de portefeuille is niet voorhanden. Wel weet men de waarde van de nieuwbouw en verbouw van de afgelopen jaren en de WOZ waarde van panden bekend. Deze waarde is echter alweer achterhaald. Begin 2006 worden de objecten opnieuw herwaardeerd. De meeste respondenten kunnen geen inschatting maken van deze waarde.

*B) Externe analyse*

We moeten concluderen dat in formele zin geen sprake is van een organisatiestrategie. Wel is er een missie en visie en een managementconcept. Het bestuurs- en managementconcept formuleert haar doelstellingen weinig concreet, zeker niet ten aanzien van het taakveld vastgoed. Daarbij moet opgemerkt worden dat veel respondenten nauwelijks op de hoogte zijn van deze documenten. Ze zijn al wat gedateerd en daarom wellicht in de vergetelheid geraakt. In de organisatie werkt men dus niet bewust aan een organisatiestrategie. Omdat vastgoed geen issue is in de organisatie is het logisch dat er ook geen vastgoedstrategie is geformuleerd.



## Hoofdstuk 9 Advies aan de gemeente Berkel en Rodenrijs

In hoofdstuk 7 hebben wij beschreven hoe de gemeente Berkel en Rodenrijs haar vastgoedtaken op dit moment in de praktijk heeft georganiseerd. In hoofdstuk 8 hebben wij getracht de praktijk van Berkel en Rodenrijs te toetsen aan de theoretische inzichten uit hoofdstuk 3,4 en 5. Dit heeft in paragraaf 8.7 tot conclusies per bouwsteen geleid. Ook hebben wij in hoofdstuk 8, als onderdeel van de analyse, de voor- en nadelen beschreven van de organisatiemodellen die door de verschillende respondenten in hoofdstuk 7 als wenselijk werden aangegeven.

Per bouwsteen zullen wij in dit hoofdstuk met verbeterpunten op onderdelen komen voor de gemeente Berkel en Rodenrijs. Wij sluiten af met een advies van onze kant ten aanzien van het positioneringvraagstuk: Hoe kan de gemeente Berkel en Rodenrijs haar vastgoedtaken organiseren?

### **9.1 Bouwsteen 1: Vastgoedtaken**

#### *9.1.1 Advies vastgoedtaken*

Wij adviseren de gemeente Berkel en Rodenrijs om de komende tijd een professionaliseringsslag te gaan maken met de organisatie van vastgoed. Dit betekent dat zorgvuldig zal moeten worden gekeken welke taken de gemeente de komende jaren zelf gaat uitvoeren en welke mogelijk uitbesteed zullen worden. Om deze taken naar behoren uit te kunnen voeren zullen er een aantal zaken kunnen worden verbeterd.

Deze professionaliseringsslag achten wij noodzakelijk omdat de gemeente Berkel en Rodenrijs de komende tijd verschillende ontwikkelingen zal gaan doormaken. Zo zal per 1 januari 2007 een gemeentelijke herindeling plaatsvinden. De gemeente Berkel en Rodenrijs gaat fuseren met buurgemeenten Bergschenhoek en Bleiswijk. Drie ambtelijke organisaties moeten in elkaar geschoven worden en drie culturen moeten op elkaar worden afgestemd. Gezamenlijk moeten prioriteiten worden gesteld en functies opnieuw worden ingevuld. Er zal ook een nieuwe organisatiestructuur worden gekozen, wat hiervoor een 'natuurlijk moment' lijkt. Het inwoneraantal van 3B-gemeente zal stijgen naar ongeveer 70.000 inwoners. De komende vijf tot tien jaar zullen er in de 3B gemeenten nog veel woningen gebouwd worden en hiermee samenhangend diverse (welzijns)voorzieningen. Dit betekent dat een investering in het goed optuigen van de vastgoedtaken loont.

De waarde van de vastgoedportefeuille is op dit moment voor de gemeente Berkel en Rodenrijs niet geheel inzichtelijk. Wij gaan er vanuit dat de waarde tenminste 30 miljoen euro bedraagt. Wij zijn hierbij uitgegaan van de WOZ waarde. Volgend jaar vindt een herwaardering van de objecten plaats. Deze waarde zal dus nog hoger worden. De afgelopen jaren is nog eens 33,5 miljoen uitgegeven aan ontwikkeling en verbouw van objecten en terreinen. Wanneer we deze gegevens extrapoleren in tijd zal de komende vijf jaar waarschijnlijk nog een aanzienlijk bedrag aan ontwikkeling en verbouw van objecten worden uitgegeven, alleen al in Berkel en Rodenrijs. Voor de gemeenten Bergschenhoek en Bleiswijk zou het zelfde kunnen gelden.

Er van uitgaande dat de gemeente Bergschenhoek een gelijkwaardige portefeuille heeft en de gemeente Bleiswijk ongeveer de helft lager uitkomt, zou dit betekenen dat de waarde van de vastgoedportefeuille van de nieuwe fusie gemeente wel eens op zou kunnen lopen tot 75 miljoen euro.

### *9.1.2 Advies ten aanzien van vastgoedmanagement en -ontwikkeling*

Vastgoedmanagement verdient absoluut een kwalitatieve impuls, aangezien de beheerstaken de komende jaren aanzienlijk zullen uitbreiden en structureel van aard zijn.

Wij adviseren de gemeente om na te denken over het niveau van vastgoedmanagement waarop de gemeente actief wil zijn (strategisch, tactisch en operationeel). Er dient een medewerker verantwoordelijk te worden gesteld voor de uitvoering van het portfolio- en assetmanagement, zodat er naast de uitvoering van operationele taken, ook aandacht komt voor de vastgoedstrategie en de vertaling ervan naar de uitvoering. Wel adviseren wij de gemeente alvorens zij tot portfoliomanagement overgaat, eerst te onderzoeken hoe deze taak, gezien de wettelijke financiële kaders, door een gemeente uitgevoerd kan worden. Ook dient er meer aandacht te zijn voor de andere uitvoerende vastgoedmanagement taken (exploitatie, commercieel beheer en administratief/financieel beheer).

De toekomstige vastgoedontwikkeling is in Berkel en Rodenrijs een direct gevolg van de VINEX taakstelling en is van een dusdanige omvang dat ook dit professioneel moet worden opgepakt. De komende vijf tot tien jaar zal er nog veel vastgoed ontwikkeld moeten worden. Hiervoor is gekwalificeerd personeel nodig.

Het is wenselijk als de medewerkers verantwoordelijk voor het vastgoedmanagement in een vroegtijdig stadium betrokken worden bij de ontwikkeling van nieuw vastgoed, om toekomstige beheerproblemen te voorkomen. Na ontwikkeling draagt de projectleider verantwoordelijk voor de ontwikkeling, het object over aan een afdeling vastgoedmanagement voor het beheer. De afdeling voert zelfstandig overleg met gebruikers over het beheer en is verantwoordelijk voor klachtenafhandeling, zonder tussenkomst van de beleidsafdeling. Vastgoedmanagement signaleert vanuit de beheerervaring of objecten nog voldoen aan de wensen en eisen van gebruikers, of het nog rendabel is ze te onderhouden of dat ze beter afgestoten kunnen worden etc. Een bedrijfsmatige aanpak is ook hier gewenst. Indien een object niet meer voldoet, wordt de beleidsafdeling hierover geïnformeerd en wordt er een nieuwe visie ontwikkeld met betrekking tot de inzet van de voorziening. Dit kan weer leiden tot een ontwikkelopdracht voor de afdeling ontwikkeling. Daarmee is de cirkel rond. De vastgoedmanager heeft hierin een coördinerende rol.

## **9.2 Bouwsteen 2: Vastgoedorganisatie**

### *9.2.1 Advies ten aanzien van de vastgoedorganisatie*

Wij adviseren de gemeente Berkel en Rodenrijs ervoor te zorgen dat de organisatiestructuur consistent is aan de wijze van verbijzondering. Hierdoor zullen de voordelen merkbaar zijn van het verbijzonderen naar dienst, zoals onder andere betere afstemming tussen de afzonderlijke onderdelen.

Bovendien adviseren wij de gemeente de taken en bevoegdheden officieel vast te leggen en op te nemen in het managementstatuut, zodat duidelijk wordt wie verantwoordelijk is voor wat en welke taken door de desbetreffende persoon worden uitgevoerd. Hierdoor worden in de organisatie, verantwoordelijkheden en bevoegdheden transparanter voor andere medewerkers of externen.

## **9.3 Bouwsteen 3: Vastgoedstrategie**

### *9.3.1 Advies ten aanzien van de interne- en externe analyse*

Wij achten het zinvol dat een medewerker die verantwoordelijk is voor het totale vastgoedmanagement (een vastgoedmanager) een vastgoedstrategie formuleert. Deze

strategie dient bij voorkeur afgeleid te worden van de organisatiestrategie. Bij de formulering dienen financiële belangen, gebruikersbelangen en politieke belangen te worden afgewogen.

Wanneer de gemeente *checks and balances* volledig wil nastreven, adviseren wij haar het beheer van woonwagens elders onder te brengen in de organisatie. Op deze wijze wordt beheer van woonwagens organisatorisch gescheiden van de afdeling waar vergunningen en toezicht zijn georganiseerd en zijn *checks and balances* gewaarborgd.

Wanneer de gemeente tot een professionele vastgoedorganisatie wil komen adviseren wij haar voldoende gekwalificeerd personeel, onder aansturing of coördinatie van een vastgoedmanager, te laten werken in een apart organisatieonderdeel.

Om inzicht te krijgen in de competenties van deze medewerkers adviseren wij de gemeente Berkel en Rodenrijs, eens bij andere gemeente te informeren. De gemeente in Eindhoven, Breda en Utrecht hebben nog niet zo lang geleden de vastgoedorganisatie gereorganiseerd.

Vervolgens bevelen wij de gemeente Berkel en Rodenrijs aan een management-informatiesysteem op te zetten, bij voorkeur geautomatiseerd. Het is zinvol om deze gegevens te centraliseren en standaardiseren, zodat het management met deze gegevens kan sturen en de informatievoorziening transparanter wordt.

Wij adviseren de gemeente om alle panden te taxeren. Dit geeft haar inzicht in de exacte waarde van de panden in eigendom van de gemeente. Het is zinvol een inventarisatie te maken van de kosten voor beheer- en (toekomstige) ontwikkeling voor de nieuwe 3B-gemeente. Met dit inzicht wordt duidelijk hoe belangrijk een professionele aanpak van vastgoedtaken is.

De conclusies uit hoofdstuk 8 (paragraaf 7) en de aanbevelingen in dit hoofdstuk maken het beantwoorden van de slotvraag mogelijk:

#### **9.4 Hoe kan Berkel en Rodenrijs haar vastgoedtaken “het beste” organiseren?**

Er vanuit gaande dat:

- Vastgoedmanagement en vastgoedontwikkeling een prominente plaats in de gemeentelijke organisatiestructuur moet krijgen en hiermede als expertise wordt onderkent;
- De vastgoedportefeuille in de komende jaren aanzienlijk zal gaan toenemen.
- In de toekomstige bouw vaker sprake zal zijn van clustering van gelijksoortige functies gevolgd door versterking met functies buiten de eigen branche (bijvoorbeeld clustering van vrijetijdsvoorzieningen: multiplexbioscoop, bredere scholen etc) en hiervoor specifieke deskundigheid vereist is.
- de coördinatie van vastgoedtaken verbeterd wordt en hiermede ook de afstemming tussen andere (beleids)afdelingen;
- de organisatie van vastgoed consistent is met de gemeentelijke organisatiestructuur en beleidsmodel;
- de vastgoedorganisatie meegaat in de vastgoedontwikkelingen zoals Krumm, deze in figuur 11 aangeeft.

Zou naar ons idee de gemeente Berkel en Rodenrijs, **één geconcentreerde vastgoedafdeling ‘in de lijn’** moeten opzetten.

Hierbij gaan wij uit van het directiemodel, als toekomstig gemeentelijke organisatiestructuur. Bij deze keus is de vastgoedorganisatie (alignment: uitvoering centraal, beslissingsbevoegdheid decentraal) consistent aan de gemeentelijke organisatiestructuur consistent.

De beleidsafdelingen of sectoren (op dit moment Ruimte/ RO en Inwoners/ Welzijn) zijn verantwoordelijk voor formulering van beleid. De afdeling beleid reikt de vastgoedafdeling kaders aan waarbinnen uitgevoerd moet worden. Hier vindt ook de politieke afstemming plaats. Beleid en uitvoering zijn afzonderlijk georganiseerd en kennen een sterke afhankelijkheidsrelatie.

Het huidige rationeel-analytische beleidsmodel (procesmodel) is consistent aan de voorgestelde organisatiestructuur en organisatievorm. Beleid en uitvoering kunnen gescheiden worden. Uitbesteding van enkele vastgoedtaken is dan eventueel (in de toekomst) mogelijk.

De toezichtstaak van de gemeente moet, in het kader van *checks and balances*, apart gepositioneerd worden van de vastgoeduitvoering. De beleidsafdelingen fungeren als opdrachtgever voor deze afdeling (of directie). Voor iedereen in de organisatie en erbuiten is duidelijk wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van vastgoed dit maakt de vastgoedorganisatie transparant.

De gemeente staat de komende jaren voor een aanzienlijke ontwikkeltaak qua woningbouw en heeft hier enkele jaren geleden al een apart projectbureau voor ingericht. Ook bestaat er een mogelijkheid om ook de vastgoedontwikkeltaak (tijdelijk) onder te brengen bij dit projectbureau. De vastgoedafdeling kan zich dan vooral richten op de beheertaken. Uiteraard vraagt een goede afstemming tussen beide organisaties en taken om extra aandacht. De vastgoedmanager zou naar onze mening hierin een belangrijke taak hebben.

# **Deel III**

**Afsluitende conclusie onderzoek**

## Hoofdstuk 10 Afsluitende conclusie

In deze scriptie staat de vraag centraal:

‘Hoe kan er een methode voor gemeenten in Nederland worden ontwikkeld, waarmee zij inzicht kunnen krijgen in de huidige organisatie van hun vastgoedtaken en dit inzicht vervolgens verantwoord kunnen vertalen naar een wenselijke keuze voor de wijze van organiseren/ positioneren van hun vastgoedtaken binnen de gemeentelijke organisatie(structuur)?’.

Deze vraag is relevant, aangezien uit onderzoek is gebleken dat gemeenten in Nederland maar weinig aandacht besteden aan vastgoed, terwijl een gemiddelde gemeente 200 gebouwen in eigendom heeft met een geschatte boekwaarde van € 11,8 miljoen euro (Scherpenzeel, 2004). Vaak ontbreekt specifieke kennis op het gebied van vastgoedmanagement, zijn taken versnipperd in de organisatie ondergebracht en ontbreekt de samenhang daartussen.

### **10.1 Eigen ontwikkelde methodiek: de vastgoed positionering methode**

Wij hebben in dit onderzoek getracht de centrale vraag te beantwoorden. Dit hebben we gedaan door zelf een methodiek te ontwikkelen, genaamd de vastgoed positionering methode. De reden hiervoor is dat wij tot de conclusie zijn gekomen dat onze centrale vraagstelling een multidisciplinair vraagstuk betreft. In de vastgoedtheorie hebben wij bijvoorbeeld geen inzichten kunnen vinden hoe vastgoedtaken het beste gepositioneerd kunnen worden en al helemaal niet in een specifieke organisatie als de gemeente. Daarnaast is er weinig vastgoedtheorie voorhanden met betrekking tot het ontwikkelen van een te volgen strategie voor vastgoedontwikkeling en –beheer (management). Dit ondanks het feit dat vastgoed tegenwoordig als het vijfde strategische bedrijfsmiddel wordt gezien. Reden voor ons om theorieën uit de organisatiekunde te combineren met vastgoedinhoudelijke theorieën, om zo tot een oplossing voor de centrale vraagstelling te komen.

De vastgoed positionering methode bestaat uit verschillende processtappen. De bedoeling is dat men deze stappen stuk voor stuk doorloopt en daarmee de eigen organisatie analyseert. Het doel is om aan de hand van de analyse een uitspraak te kunnen doen over de kwaliteit van de huidige organisatie met betrekking tot de vakinhoudelijke vastgoedtaken van een gemeente, de wijze van organiseren van de vastgoedtaken mede in relatie gezien tot de gemeentelijke organisatiestructuur en de strategische inzet van de vastgoedtaken gekoppeld aan toekomstige ontwikkelingen en risico's van de gemeente. Uit de analyse moet blijken op welke punten men mogelijk tot verbeteringen kan komen.

De methode is dus niet zo zeer een beslisboom, waar men keuzes moet maken, maar een stapsgewijze methode die moet leiden tot verschillende, van belang zijnde, inzichten. Deze inzichten moeten een gemeente helpen om afwegingen en een uiteindelijke keuze te kunnen maken ten aanzien van het positioneren van het taakveld vastgoed binnen de gemeentelijke organisatie.

### **10.2 Theoretische opbouw van de methode**

De in de methodiek opgenomen processtappen zijn gebaseerd op theorieën die in het theoretische kader van deze scriptie zijn opgenomen (in hoofdstuk 3 tot en met 5). Dit leverde ons per onderdeel (en hoofdstuk) een ‘bouwsteen’ op voor de uiteindelijke methode (beschreven in hoofdstuk 6). Iedere bouwsteen geeft een antwoord op één van de geformuleerde deelvragen, die weer zijn afgeleid van de centrale vraagstelling.

### *Gemeentelijke vastgoedtaken in theorie*

De gemeentelijke vastgoedtaken zijn te onderscheiden in ontwikkeltaken en beheerstaken. Het ontwikkelen betreft alle activiteiten die leiden tot nieuw vastgoed in fysieke zin. Alle beheerstaken samen noemen we vastgoedmanagement en hebben betrekking op de instandhouding en het gebruik van vastgoed. Vastgoedmanagement is een verzamelnaam voor het commercieel, technisch, administratief en financieel beheren van een vastgoedobject of –portefeuille. Vastgoedmanagement kan uitgevoerd worden op strategisch, tactisch en operationeel niveau, respectievelijk portfolio-, asset- en propertymanagement.

Publiek vastgoedmanagement kenmerkt zich ten opzichte van privaat vastgoedmanagement door de specifieke rol die een overheidsorganisatie - en dan met name de gemeente - heeft op het gebied van toezicht en handhaving op vastgoed. Dit in combinatie met de ontwikkel-, beheer- en exploitatierol maakt een gemeente een unieke, en in theorie machtige, speler op de vastgoedmarkt.

### *Organiseren/ positioneren van vastgoedtaken in theorie*

Van belang bij het positioneren van de vastgoedtaken in de gemeentelijke organisatiestructuur, zijn de structuurparameters van organisatieontwerp. Van belang is om inzicht te krijgen in de hoofdstructuur van een organisatie. Het gaat hier om de wijze van verbijzondering: welke taken en functies liggen op het zelfde gelijksoortige werkterrein en worden gegroepeerd tot één groep of afdeling. Ten tweede is het van belang om inzicht te hebben in beslissingsbevoegdheden binnen een organisatie. We onderscheiden in dit kader een gedecentraliseerde beslissingsbevoegdheid (laag in de organisatie) en een gecentraliseerde beslissingsbevoegdheid (hoog in de organisatie). Bestudering van de hiërarchie geeft inzicht in de niveaus in een organisatie: aan wie mag iemand een opdracht geven, aan wie moet iemand verantwoording afleggen?

Bij gemeenten is het opvallend dat zij een aantal gangbare organisatiestructuren kennen. We onderscheiden het secretarie-, het sectoren- en het directiemodel. Iedere structuur kent specifieke uitgangspunten in het ontwerp. Het is van belang om deze uitgangspunten te onderkennen (waarom kiest men voor een bepaalde structuur?) Wij zijn tot de conclusie gekomen dat ieder gemeentelijke organisatiestructuur 'matcht' met een specifieke vastgoedorganisatie. Deze relatie is weergegeven in een contingentiemodel (figuur 11 in hoofdstuk 4). Een gemeente moet ons inziens streven naar een zo consistent mogelijk situatie, waarbij de wijze van de vastgoedorganisatie in overeenstemming is met de uitgangspunten van de bijbehorende gemeentelijke organisatiestructuur.

### *Vastgoedstrategie in theorie*

Vastgoed wordt steeds vaker gezien als het vijfde strategische bedrijfsmiddel. Maar strategisch omgaan met vastgoed, hoe moet dat dan? Het is belangrijk om een vastgoedstrategie te formuleren, als afgeleide van een organisatiestrategie. Om tot een strategie te komen (in de vorm van een plan) of om strategisch te kunnen handelen (strategische acties in de praktijk) is het noodzakelijk om een startpunt te kiezen. Men kan van binnen-naar-buiten kijken, waarbij de competenties van de organisatie leidend zijn, of van buiten-naar-binnen, waarbij de omgeving bepalend is voor het handelen van de gemeentelijke organisatie. Welk startpunt men ook kiest, het is enerzijds essentieel om een interne analyse te maken, waarbij men inzicht krijgt in de wijze waarop beleidsvorming tot stand komt en waar men de kwaliteit van verschillende bedrijfsmiddelen (PIOFAH) analyseert en anderzijds om een externe analyse te maken, waarbij men kijkt naar de buitenwereld: de toekomstige ontwikkelingen en risico's en de wensen en verwachtingen van verschillende belanghebbenden van de gemeente.

De in deze scriptie benoemde theoretische inzichten hebben zoals gezegd een specifieke 'bouwsteen' opgeleverd voor de uiteindelijke methodiek. Bij de koppeling van deze bouwstenen zijn de details verwijderd om te komen tot een methodiek op hoofdlijnen (zie hoofdstuk 6).

### **10.3 Toepassing van de methode**

Met behulp van een case study hebben wij de methode toegepast op een gemeente. De gemeente Berkel en Rodenrijs heeft meegewerkt aan dit empirisch onderzoek. In 2004 heeft deze gemeente een aantal organisatorische speerpunten benoemd, waarvan er één ('beheer op orde') aanleiding was om de vraag te stellen hoe om te gaan met het vastgoedbeheer binnen de gemeente en hoe de gemeentelijke vastgoedfunctie het beste kan worden vorm gegeven in de toekomstige organisatie. Dat de organisatie van Berkel en Rodenrijs op korte termijn verandert is namelijk een feit, aangezien Berkel en Rodenrijs per 1 januari 2007 gaat fuseren met haar buurgemeenten Bleiswijk en Bergschenhoek.

De belangrijkste conclusies die naar voren komen in de case study zijn:

Gemeentelijke vastgoedtaken:

- In de praktijk van Berkel en Rodenrijs worden de in de theorie onderscheiden vastgoedtaken niet specifiek onderkend in de officiële organisatiestructuur. Wel worden deze taken versnipperd (op verschillende afdelingen, in verschillende sectoren) uitgevoerd in de organisatie.
- Taken en bevoegdheden zijn nauwelijks vastgelegd.
- Berkel en Rodenrijs houdt zich met alle niveaus (strategisch, tactisch en operationeel) van vastgoedmanagement bezig, al betekent dit niet dat dit bewust gebeurt. Bovendien ontbreekt de coördinatie tussen de niveaus.
- Propertymanagement, het operationele niveau, krijgt in Berkel en Rodenrijs de meeste aandacht. De organisatie houdt zich echter alleen bezig met technisch beheer; dit is slechts één van de onderdelen van het vak vastgoedmanagement.

Organisatie/ positionering van vastgoedtaken:

- De organisatie van vastgoed is geen of nauwelijks een issue is geweest de afgelopen jaren binnen de gemeente.
- Berkel en Rodenrijs kent een sectorenmodel. De vastgoedtaken zijn echter niet consequent verbijzonderd naar dienst. De organisatie ondervindt dan de nadelen die als voordeel van deze structuur zouden moeten werken. De vastgoedorganisatie is daarmee niet consistent aan de gemeentelijke organisatiestructuur. Afstemming tussen verschillende vastgoedtaken verloopt moeizaam, door een gebrek aan coördinatie.

Vastgoedstrategie:

*Externe analyse:*

- Er is geen vastgoedstrategie geformuleerd (overigens ook geen 'echte' organisatiestrategie)
- Beleidsvorming komt tot stand met behulp van het procesmodel (rationeel-analytisch). Stakeholders mogen wel meepraten, maar uiteindelijk neemt de gemeente zelfstandig haar beslissingen.

*Interne analyse:*

- Het gehanteerde beleidsmodel is niet consistent aan de gemeentelijke organisatiestructuur en de vastgoedorganisatie.
- *Checks en balances* zijn redelijk goed gewaarborgd: de afdeling Vergunningen en Toezicht, als toezichhoudende instantie op (ver)bouwactiviteiten (ook voor de gemeente), is afzonderlijk gepositioneerd van de overige vastgoedtaken, met uitzondering van het beheer van woonwagens. Intern ervaart men soms een



verminderde transparantie als gevolg van de uitvoering van alle vastgoedtaken in één sector.

- Er is (in de nabije toekomst) onvoldoende capaciteit en deskundigheid ten aanzien van het vastgoedmanagement en -ontwikkeling aanwezig
- Informatie wordt bijgehouden bij verschillende afdelingen. Er is geen managementinformatiesysteem: er wordt niet concreet gestuurd op vastgoed.
- De taxatiewaarde van de vastgoedportefeuille is niet voorhanden. Wel weet men de kosten van nieuwbouw en verbouw van de afgelopen jaren en de WOZ waarde van panden. Deze waarde is echter alweer achterhaald: begin 2006 worden de objecten opnieuw gewaardeerd.

De belangrijkste aanbevelingen laten zich als volgt samenvatten:

- 1) In het fusieproces wordt een keuze gemaakt voor een nieuwe opbouw van de organisatie (gemeentelijke organisatiestructuur), waarbij de vastgoedtaken specifiek onderkend en gepositioneerd moeten worden;
- 2) Inventariseer de waarde van de vastgoedportefeuille en de kosten voor beheer- en (toekomstige) ontwikkeling voor de nieuwe gemeente. Hiermee kan ook het belang van een professionele vastgoedorganisatie worden onderkend.
- 3) Vastgoed vraagt in de nabije toekomst om een professionaliseringsslag: breng de benodigde competenties en functies in kaart en investeer in specifiek vakinhoudelijk opgeleide medewerkers. Implementeer een managementinformatiesysteem (gebouwenbeheer applicatie).
- 4) Om de coördinatie tussen de verschillende vastgoedtaken te bevorderen adviseren wij enerzijds om daar een specifieke medewerker voor aan te trekken (vastgoedmanager) en anderzijds om de taken bij elkaar te positioneren binnen één organisatieonderdeel.
- 5) De vastgoedmanager is beslissingsbevoegd en verantwoordelijk voor de uitvoering van de vastgoedtaken. De kaders voor uitvoering worden aangereikt door de beleidsafdelingen, welke los van de uitvoering zijn gepositioneerd. Taken en verantwoordelijkheden worden vastgelegd in een mandaatbesluit.
- 6) Binnen het takenpakket en functieprofiel van de vastgoedafdeling moeten de niveaus (strategisch, tactisch en operationeel) van vastgoedmanagement worden onderkend.
- 7) De toezichthoudende taak van de gemeente moet, in het kader van *checks and balances*, volledig separaat van de vastgoed uitvoeringstaken worden gepositioneerd.

De bovenstaande conclusies en aanbevelingen hebben geleid tot een advies voor Berkel en Rodenrijs met een mogelijke wijze van positioneren van de vastgoedtaken. Wij hebben de gemeente geadviseerd om een geconcentreerde vastgoedafdeling 'in de lijn' op te zetten, waarbij wij uitgaan van het directiemodel, als toekomstige gemeentelijke organisatiestructuur. Daarmee zijn de vastgoedorganisatie (alignement: uitvoering centraal, beslissingsbevoegdheid decentraal) en de gemeentelijke structuur consistent. De gescheiden gepositioneerde beleidsafdelingen fungeren als opdrachtgever. Aangezien de nieuwe gemeente voor een aanzienlijke ontwikkeltaak staat qua woningbouw en daar al een apart projectbureau voor heeft ingericht, is er een mogelijkheid om ook de vastgoed ontwikkeltaak (tijdelijk) onder te brengen bij dit projectbureau. De vastgoedafdeling kan zich dan vooral richten op de beheertaken. Uiteraard vraagt een goede afstemming tussen beide organisaties en taken om extra aandacht. De vastgoedmanager heeft hierin een belangrijke taak.

#### **10.4 Eindconclusie onderzoek**

*Een toepasbare methodiek voor gemeenten?*

In de case study gericht op de gemeente Berkel en Rodenrijs is ons duidelijk geworden dat de vastgoed positionering methode een geschikte methode is om inzicht te krijgen in de

huidige organisatie van de vastgoedtaken en dit inzicht vervolgens verantwoord kan worden vertaald naar een wenselijke keuze voor de wijze van organiseren/ positioneren van haar vastgoedtaken binnen de gemeentelijke organisatiestructuur. In die zin kan de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord worden.

Onze verwachting is dat de methode ook toepasbaar is op andere gemeenten al zullen de uitkomsten, vanwege de specifieke kenmerken van een betreffende gemeente, verschillend zijn. Wij bevelen echter aan om meerdere case studies uit te voeren bij andere (type) gemeenten om aan te tonen dat de methode ook echt breed en algemeen toepasbaar is op alle gemeenten in Nederland, los van omvang, ligging en andere specifieke organisatorische kenmerken.

#### *Een rationele methode*

De keuze of men gebruik wil maken van de vastgoed positionering methode zal in de praktijk voortkomen uit een gevoel dat het 'beter' kan. Het is echter maar de vraag of gemeenten echt over moeten gaan tot een verandering in de positionering. Soms is de vastgoedorganisatie in lijn met de uitgangspunten van het organisatie-model (en de hoofdstructuur), maar is aanscherping op onderdelen voldoende om tot een kwalitatieve impuls te komen. De methode is daarmee evaluatief te gebruiken. Wij zijn van mening dat het daarom altijd loont om op een rationele wijze de organisatie door te lopen met behulp van onze methodiek om zo tot hernieuwde inzichten te komen. Uiteindelijk blijft het echter altijd de vraag welke waarde beslissers in een organisatie hechten aan de informatie die voortkomt uit het toepassen van de methode. De waarde wordt bepaald door emotie en emotie beïnvloedt de keuze. Er bestaat daarom geen 'beste' keuze; de keuze is dus arbitrair.

De vastgoed positionering methode levert dus geen pasklaar antwoord op, maar zal aanleiding zijn om, aan de hand van opgedane inzichten, met elkaar te discussiëren over hoe het nu gaat en of en hoe het eventueel anders moet of anders zou kunnen. De methode, met andere woorden, bevestigt eerder gemaakte keuzes of motiveert waarom men tot andere keuzes zou moeten komen.

## Literatuurlijst

Aardema, H., *Het directiemodel (II). Hoever kantelt uw organisatie?*, Overheidsmanagement, 2/2005.

Bax, E.H., *Kansrijk kiezen, raamwerk voor strategisch human resource management*, Academic Service, Schoonhoven, 2003.

Berg, M. van den, W.J. Scheper & J.M. Vroomen, *Handen en voeten: Vormgeving van public governance in de praktijk van de gemeentelijke overheid*, Public Governance Nyenrode – Deloitte & Touche (2001)

Dewulf, G., A. den Heijer, L. de Puy & P. van der Schaaf, *Het managen van vastgoed binnen een publieke organisatie*, Delft University Press, 1999.

Dewulf, G., *Public Real Estate: Successful Management Strategies*, Delft University Press, 2002.

Frissen, P.H.A., V.J.J.M. Bekkers, P. Albers et al, *Verzelfstandiging in het openbaar bestuur: een bestuurskundige verkenning van verzelfstandiging, verbindingen en informatisering*, VUGA, 1992.

Frissen, P.H.A., *De virtuele staat: politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*; Academic service, Schoonhoven, 1996, in: Reader Maatschappelijke vraagstukken en beleidsproblemen, V.J.J.M. Bekkers, Erasmus Universiteit Rotterdam, Bestuurskunde, 2004-2005.

Graaf, H. vd, R. Hoppe, *Beleid en Politiek*, Coutinho, Muiderberg, 1989.

Goeij-Smulders, M.E.B. de & B. Marinussen, *Bestuurs- en managementconcept Berkel en Rodenrijs*, april 2002.

Ham, A.J., J. Chr. van Dalen & R. de Vries, *Gemeente-Organisatie: trends en toekomst*, Stenfort Kroese B.V., 1985.

Hemmen, P.M.A. van, *Het vastgoedproces van de rijksoverheid*, Amsterdam School of Real Estate (ASRE) publications, 2005 (02)

Hiemstra, J. & J. Boelens, *Nieuwe organisatiestructuren in gemeenten*, Openbaar bestuur, 1/2002.

Hoogerwerf, A., *Beleid, processen en effecten* In: A. Hoogerwerf, red. Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap, Samson, H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, 1989.

ICAM BV, *De Integraal Vastgoedbeheerder als Gemeentelijk Asset manager*, [www.icam.club.tip.nl](http://www.icam.club.tip.nl), februari 2004.

Ieperen, J. van, E. Janssen & M. Otto, *Het directiemodel, het sectorenmodel voorbij...?!* Overheidsmanagement, 4/2003.

Jägers, H.P.M., G. Jansen, M. Coun & H. de Man, *De structuur van de organisatie*, Lemma, 1995.

Janssen, I.I. en W.G. Keeris, *Commercieel Vastgoed I*, Technische Universiteit Eindhoven, Faculteit Bouwkunde, 2001.

Joldersma, F., C.A.M. Mouwen, M.M. Otto, J.L. Geurts, *Strategisch management voor non-profit organisaties, Koersbepaling, procesregie en metabesturing*. Van Gorcum & Comp, 2000, in: Reader Geld en Mensen, A.J. Steijn en H.L. Klaassen, Erasmus Universiteit Rotterdam. Bestuurskunde, 2003-2004.

Keeris, W.G., *Portefeuillemanagement*, Technische Universiteit Eindhoven, Faculteit Bouwkunde, 2002.

Kickert, W.J.M, et al, *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998, in: Reader Organisatiemanagement in de Publieke sector, W.J.M. Kickert, Erasmus Universiteit Rotterdam, Bestuurskunde, 2003-2004.

Kickert, W.J.M., *The history of governance in the Netherlands: continuity and exceptions*, Elsevier Overheid, The Hague, 2004.

Kickert, W.J.M., *Verhalen van verandering*, Elsevier bedrijfsinformatie BV, Den Haag, 2002.

Kousemaeker, F.J.M. de, *Praktijkaspecten vastgoed, leidraad voor studie en praktijk*. Groningen/Houten, Wolters Noordhoff, 2002.

Lammers, C.J., *Organisaties Vergelijkenderwijs: ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*, Utrecht, 1989.

Man, H. de & M. Coun, *Kennismaking met de organisatiekunde (deel 1)*, Lemma, 1995.

Meijer, A.W.M., *Instellingen en strategisch beleid*. In: J.A.M. Maarse & I.M. Mur-Veenman, *Beleid en beheer in de gezondheidszorg*, Assen, van Gorcum, 1990, (pg. 312-336).

Ministerie van Economische Zaken, *Parkmanagement, Kwaliteit wint terrein*, Den Haag, juni 2003.

Mintzberg, H., *Opening up the definition of strategy*, Uit: J.B. Quinn et al: *The strategy process, concepts, contexts and cases*, Prentice Hall International, Inc., 1988, in: Reader Publiek Management en Organisatieverandering, W.J.M. Kickert & F.B. van der Meer, Erasmus Universiteit Rotterdam, Bestuurskunde, 2004-2005.

Morgan, G., *Images of Organisation*, Berverly Hills CA, Sage publications, 1986.

Noordergraaf, M., *Management in het publieke Domein*, Coutinho, Bussum, 2004.

Noordegraaf, M., *Wat doen publieke managers?* Bestuurskunde 11 (1), 2002, in: Reader Publiek Management en Organisatieverandering, W.J.M. Kickert & F.B. van der Meer, Erasmus Universiteit Rotterdam, Bestuurskunde, 2004-2005.

Nozeman, E., *Nieuwe wegen in vastgoed*, Rede uitgesproken bij het aanvaarden van het ambt van bijzonder hoogleraar vastgoedontwikkeling aan de Rijksuniversiteit Groningen, 2001.

Plug, P., R. Timmerman & A. Dekker, *Aansturen van verzelfstandigde organisaties: het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering*, Assen, Koninklijke van Gorcum, 2004.

Pressman, J.L. & A. Wildavsky, *Implementation*, Berkely, 1973, in: *Verzelfstandiging in het openbaar bestuur: een bestuurskundige verkenning van verzelfstandiging, verbindingen en informatisering*, Frissen, P.H.A. et al, VUGA, Den Haag, 1992.

Regterschot, J., *Facility Management: het professioneel besturen van de kantoorhuisvesting*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1988.

Ringeling, A.B., *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector*, VUGA, Den Haag, 1993.

Scherpenzeel, B. van, *Vaagheid rond gemeentelijk vastgoed. Corporaties kunnen beheer overnemen*, Aedes Magazine, 19/2004.

Schaaf, P. van der, *Public Real Estate Management. Challenges for governments*. Delft University Press, 2002.

Schaaf, P. van der, F. Evers, G. Dewulf, *Succesfull Management Strategies Public Real Estate*, DUP Science, Delft, 2002.

Schütte, A., P. Schoonhoven, I. Dolmans-Budé, *Commercieel Vastgoed*, Elseviers Bedrijfsinformatie BV, 2002.

Stone, D.A., *The Policy Paradox, the art of political decision making* (revised edition), Norton & Company, 2002.

Thiel, S. van & V. Homburg, *Organiseren van beleid*, in: A. Edwards & L. Schaap, *Vaardigheden voor de publieke sector*. Countinho, 2000.

In 't Veld, R.J., *Noorderlicht: over scheiding en samenballing*, sturen en organiseren, oratie, VUGA Uitgeverij BV, Den Haag, 1997, in: *Reader De bestuurskundige professional (deel 1)*, L. Cachet & A.B. Ringeling, Erasmus Universiteit Rotterdam, Bestuurskunde, 2004-2005.

Weerdt, K. de, *Bewust de toekomst in! Een visie op de organische groei van het ambtelijk apparaat*. Gemeente Berkel en Rodenrijs, 2004.

Wit, B. de, R. Meijer & C.J.M. Breed et al., *Strategisch Management van publieke organisaties: de overheid in paradoxen*. Utrecht, Lemma, 2000.

Andere bronnen:

- Website van de gemeente Berkel en Rodenrijs: [www.berkelenrodenrijs.nl](http://www.berkelenrodenrijs.nl)
- Gemeentegids Berkel en Rodenrijs, 2004
- Illustratie op de voorkant: <http://images.google.nl/images?q=vastgoedmanagement>



## Bijlage 1 Interview

Gestructureerd interview ten behoeve van het empirisch onderzoek (*intern*).

Dit interview moet antwoord geven op de onderstaande deelvragen van ons onderzoek

1. Op welke wijze is de vastgoedtaak op dit moment georganiseerd binnen de gemeente Berkel en Rodenrijs?
2. Welke (vastgoed) strategie hanteert de gemeente?
3. Hoe zien de verschillende belanghebbenden de toekomstige vastgoedorganisatie in de gemeente, wat is hun rol hierin en welke eisen stellen zij aan deze organisatie?

---

Interview gehouden met .....

---

Ons onderzoek richt zich op het ontwikkelen van een methodiek waarmee gemeenten in Nederland een betrekkelijk onbekend taakveld, namelijk vastgoedmanagement, in kaart kunnen brengen. Het is vervolgens de bedoeling dat, met behulp van deze analyse, bepaald kan worden hoe dit taakveld binnen de gemeente georganiseerd kan worden. De methode wordt, middels een case study, toegepast op de organisatie van de gemeente Berkel en Rodenrijs. Dit moet leiden tot conclusies en aanbevelingen voor uw gemeente. Daarnaast zullen we uitspraken doen over de hanteerbaarheid van onze methodiek.

Dit interview bestaat uit 10 hoofdvragen met een aantal subvragen. De antwoorden die u geeft worden door ons geanonimiseerd. We zullen dus geen letterlijke citaten opnemen in de analyse in ons onderzoek. U levert input voor het empirische onderzoeksdeel. We zullen u dit hoofdstuk in conceptvorm toezenden, zodat u nog op- of aanmerkingen kunt maken.

Ik zal de vragen stellen. Stefanie, bekend met de organisatie van B&R, maakt aantekeningen. Deze rolverdeling is bewust gekozen om vooringenomenheid te voorkomen en een zo objectief mogelijk beeld te schetsen van de organisatie.

1. Wat is uw functie en kunt u kort iets zeggen over uw taken?
  - In hoeverre heeft u in uw functie te maken met gemeentelijk vastgoed?

We gaan nu over op vragen m.b.t de vastgoedorganisatie binnen de gemeente. Wij maken in ons onderzoek onderscheid tussen vastgoedontwikkeling, beheer en exploitatietaken.

2. VASTGOEDORGANISATIE IN RELATIE GEMEENTELIJKE ORGANISATIESTRUCTUUR (STAP 1): Worden deze taken ook binnen de gemeente B&R onderkend?
  - Hoe zijn deze taken binnen de organisatie gepositioneerd? (centraal of versnipperd= decentraal, op verschillende afdelingen?)
    - Indien deze onderdelen versnipperd georganiseerd zijn, wat is daarvan de reden of gedachten? (is er sprake van scheiding van beleid en uitvoering/heeft het met know-how te maken/ is er sprake van intern opdrachtgeverschap = interne contractering).
    - Is er een relatie tussen de gemeentelijke organisatiestructuur en de wijze van het organiseren van de vastgoedtaken? (Kenmerken van een sectorenmodel zijn beleid en uitvoering bij elkaar gegroepeerd in één sector en integraal verantwoordelijk management. Deze

- uitgangspunten komen wel of niet overeen met de vastgoedorganisatie in de praktijk)
- Wie is beslissingsbevoegd?
  - Zijn hiervan ook onderdelen uitbesteed en waarom is hiervoor gekozen? Hoe is uw ervaring hiermee?/ Acht u uitbesteding mogelijk en wenselijk?
3. ORGANISATIE VAN VASTGOEDMANAGEMENT OP ONDERDELEN (STAP 1): B&R kent een VINEX-taakstelling, in dit grootschalige vastgoedontwikkeltraject is veel afstemming nodig tussen de projectorganisatie en de staande afdelingen, die het uiteindelijke beheer of de exploitatie zullen uitvoeren. Vindt u dat er gedurende het ontwikkeltraject afstemming plaats moet vinden met de beheersafdelingen? Op welke wijze gebeurt dit nu?
- o Waarom zou je dit willen?: de kennis van de beheerpraktijk kan bij het op het juiste moment consulteren in het vastgoedontwikkelproces, achteraf veel problemen c.q. extra kosten in de uitvoering voorkomen
  - Zou het wenselijk zijn volgens U om beheer, exploitatie en ontwikkelingstaken bij elkaar te organiseren?
  - Waarom wel of waarom niet?
4. INTERNE ANALYSE (P) (STAP 2): Vindt u dat er voldoende vakinhoudelijke kennis op het gebied van vastgoed c.q. competenties aanwezig zijn binnen uw organisatie?
5. INTERNE ANALYSE (F, H & I) (STAP 2): Heeft u enig idee welke waarde de huidige vastgoedportefeuille vertegenwoordigt? En wordt de actuele waarde van vastgoed in de markt bijgehouden? (assetmanagement). Weet u de inkomsten uit exploitatie en huur op vastgoed van B&R? Zijn dit soort gegevens actueel en organisatiebreed voorhanden in een (management) informatiesysteem?
6. NIVEAU VAN UITVOERING VAN VASTGOEDMANAGEMENT (STAP 1): Wordt er in de vastgoedorganisatie geprobeerd om rendement met vastgoed te behalen (portfoliomanagement)? Vindt u dat een gemeente dit zou moeten doen?
7. SCENARIOANALYSE BASIS (STAP 2): Welke ontwikkelingen zijn van invloed, of zijn van invloed geweest, op de samenstelling van de vastgoedportefeuille? Wat was het gevolg hiervan?
- Hebben deze ontwikkelingen ook hun weerslag gehad op de wijze waarop de vastgoedportefeuille gemanaged wordt? *Zo ja, kunt u dit uitleggen? Zo nee, kan ik daarmee concluderen dat:*
    - *De gemeentelijke organisatiestructuur leidend is geweest en niet de externe omgeving?*
    - *U, gezien uw dienstverband, niet weet of dit effect heeft gehad?*
8. STRATEGIE (STAP 3): Is er een organisatiestrategie binnen de gemeente B&R?
- Indien ja, een organisatiestrategie:*
- Is er een vastgoedstrategie afgeleid van de organisatiestrategie?
- Indien ja, een vastgoedstrategie:*
- Door wie is deze vastgoedstrategie (of een onderdeel ervan) geformuleerd?
  - Is deze strategie vertaald naar beleid?
  - Is er volgens u binnen de organisatie primair aandacht voor het vastgoedbeleid of de uitvoering van de vastgoedtaken?
- Indien nee, een organisatiestrategie:*
- Er is geen `overall` organisatiestrategie. Is er wel een vastgoedstrategie?



*Indien ja, een vastgoedstrategie:*

- Door wie is deze vastgoedstrategie (of een onderdeel ervan) geformuleerd?
- Is deze strategie vertaald naar beleid?
- Is er volgens u binnen de organisatie primair aandacht voor het vastgoedbeleid of de uitvoering van de vastgoedtaken?

*Indien nee, er is geen vastgoedstrategie:*

- Vindt u dat deze er zou moeten zijn? Waarom wel of waarom niet?
- Kunnen we concluderen dat de huidige organisatie voornamelijk gericht is op de uitvoering?

9. EXTERNE ANALYSE STAKEHOLDERS (STAP 2): Welke invloed heeft u op de besluitvorming met betrekking tot vastgoedbeheer en - exploitatie en vastgoedontwikkeling?

- Wat is de rol van het gemeentebestuur hierin? Komt deze rol naar uw mening op dit moment voldoende uit de verf?
- Vindt u dat andere belanghebbenden zoals gebruikers, omwonenden, op een actieve wijze betrokken zouden moeten zijn bij de besluitvorming? Gebeurt dit op dit moment naar uw mening voldoende?

10. EXTERNE ANALYSE SCENARIO (STAP 2): welke veranderingen verwacht u in de toekomst ten aanzien van de inzet en organisatie van vastgoed? Wat zijn volgens u toekomstige risico's van de vastgoedorganisatie voor de nieuwe fusie-gemeente?

Gestructureerd interview ten behoeve van het empirisch onderzoek (**extern**).

Dit interview moet antwoord geven op de onderstaande deelvragen van ons onderzoek

4. Op welke wijze is de vastgoedtaak op dit moment georganiseerd binnen de gemeente Berkel en Rodenrijs?
5. Welke (vastgoed) strategie hanteert de gemeente?
6. Hoe zien de verschillende belanghebbenden de toekomstige vastgoedorganisatie binnen de gemeente, wat is hun rol hierin en welke eisen stellen zij aan deze organisatie?

---

Interview gehouden met .....

---

Ons onderzoek richt zich op het ontwikkelen van een model waarmee gemeenten in Nederland een betrekkelijk onbekend taakveld, namelijk vastgoedmanagement, in kaart kunnen brengen. Het is vervolgens de bedoeling dat, met behulp van deze analyse, bepaald kan worden hoe dit taakveld binnen de gemeente georganiseerd kan worden. Het model wordt, middels een case study, toegepast op de organisatie van de gemeente Berkel en Rodenrijs. Dit moet leiden tot conclusies en aanbevelingen voor uw gemeente. Daarnaast zullen we uitspraken doen over de hanteerbaarheid van ons model.

Dit interview bestaat uit 10 hoofdvragen met een aantal subvragen. De antwoorden die u geeft worden door ons geanonimiseerd. We zullen dus geen letterlijke citaten opnemen in de analyse in ons onderzoek. U levert input voor het empirische onderzoeksdeel. We zullen u dit hoofdstuk in conceptvorm toezenden, zodat u nog op- of aanmerkingen kunt maken.

Ik zal de vragen stellen. Stefanie, bekend met de organisatie van B&R, maakt aantekeningen. Deze rolverdeling is bewust gekozen om vooringenomenheid te voorkomen en een zo objectief mogelijk beeld te schetsen van de organisatie.

11. Waar werkt u, wat is uw functie en kunt u kort iets zeggen over uw taken?
  - In hoeverre heeft uw organisatie en hebt u in uw functie te maken met gemeentelijk vastgoed?

We gaan nu over op vragen m.b.t de vastgoedorganisatie binnen de gemeente. Wij maken in ons onderzoek onderscheid tussen vastgoedontwikkeling, beheer en exploitatietaken.

12. VASTGOEDORGANISATIE (STAP 1):

- Worden volgens u deze taken ook binnen de gemeente B&R onderkend?
- Met welke werkterrein heeft u in uw contact met de gemeente te maken?
- Heeft u een idee waar deze taken zijn ondergebracht binnen de gemeentelijke organisatie? (centraal of decentraal)
  - Ervaart u knelpunten in de gemeentelijke organisatie? Wat zou daarvan de reden kunnen zijn? ORGANISATIE VAN VASTGOEDMANAGEMENT OP ONDERDELEN (STAP 1):
  - Op welke wijze vindt afstemming plaats tussen uw organisatie en de gemeentelijke organisatie? En hoe specifiek op het gebied van het vastgoed? Ervaart u knelpunten en hoe zouden deze uw inziens kunnen worden voorkomen?
  - Is bij u duidelijk wie binnen de gemeente beslissingen mag nemen ten aanzien van eerdergenoemde onderdelen?

- (Zou het wenselijk zijn volgens U om beheer, exploitatie en ontwikkelingstaken bij elkaar te organiseren?)

13. INTERNE ANALYSE (P) (STAP 2): Vindt u dat er voldoende vakinhoudelijke kennis op het gebied van vastgoed c.q. competenties aanwezig zijn binnen de gemeentelijke organisatie? Waaraan merkt u dit?
14. INTERNE ANALYSE (F, H & I) (STAP 2): Welke gegevens heeft u nodig van de gemeente om uw taak goed uit te voeren? Hebt u het idee dat deze gegevens snel voorhanden zijn?
15. INTERNE ANALYSE (STAP 2): Op welke wijze zijn afspraken tussen uw organisatie en de gemeente vastgelegd? Is dit volgens u voldoende dekkend in de praktijk of ontstaan er nog discussies? Zo ja, op welke onderdelen dan?
16. NIVEAU VAN UITVOERING VAN VASTGOEDMANAGEMENT (STAP 1): Vindt u dat een gemeente er naar mag streven om rendement met vastgoed te behalen (portfoliomanagement)? Weet of de gemeente B&R dit doet?
17. STRATEGIE (STAP 3): Weet u of de gemeente B&R een vastgoedstrategie hanteert? Indien ja, houdt u rekening met de strategie? Indien nee, ervaart u dit als een gemis?
  - Is er volgens u binnen de gemeentelijke organisatie primair aandacht voor het vastgoedbeleid of de uitvoering van de vastgoedtaken? Waaraan merkt u dat?
18. EXTERNE ANALYSE STAKEHOLDERS (STAP 2): Welke invloed heeft u op de besluitvorming met betrekking tot vastgoedbeheer en - exploitatie en vastgoedontwikkeling?
  - Wat is de rol van het gemeentebestuur hierin? Komt deze rol naar uw mening op dit moment voldoende uit de verf?
  - Vindt u dat u in z'n algemeenheid voldoende betrokken wordt bij vastgoedbeheer en - exploitatie en vastgoedontwikkeling?
19. EXTERNE ANALYSE SCENARIO (STAP 2): welke veranderingen verwacht u in de toekomst ten aanzien de inzet en organisatie van vastgoed binnen uw eigen organisatie? En binnen de gemeente?
  - Wat zijn volgens u toekomstige risico's van de vastgoedorganisatie voor de nieuwe fusie-gemeente?
20. Ervaart u de huidige werkwijze van de gemeente als professioneel? Welke veranderingen zou u graag zien?

## **Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden**

De heer J. van Amstel, directeur Ontwikkelingsbedrijf, gemeente Berkel en Rodenrijs

De heer P. Boone, directeur sector Ruimte, gemeente Berkel en Rodenrijs

De heer P. Boonman, directeur sector Inwoners, a.i. hoofd Welzijn, gemeente Berkel en Rodenrijs

De heer B. Marinussen, gemeentesecretaris, gemeente Berkel en Rodenrijs

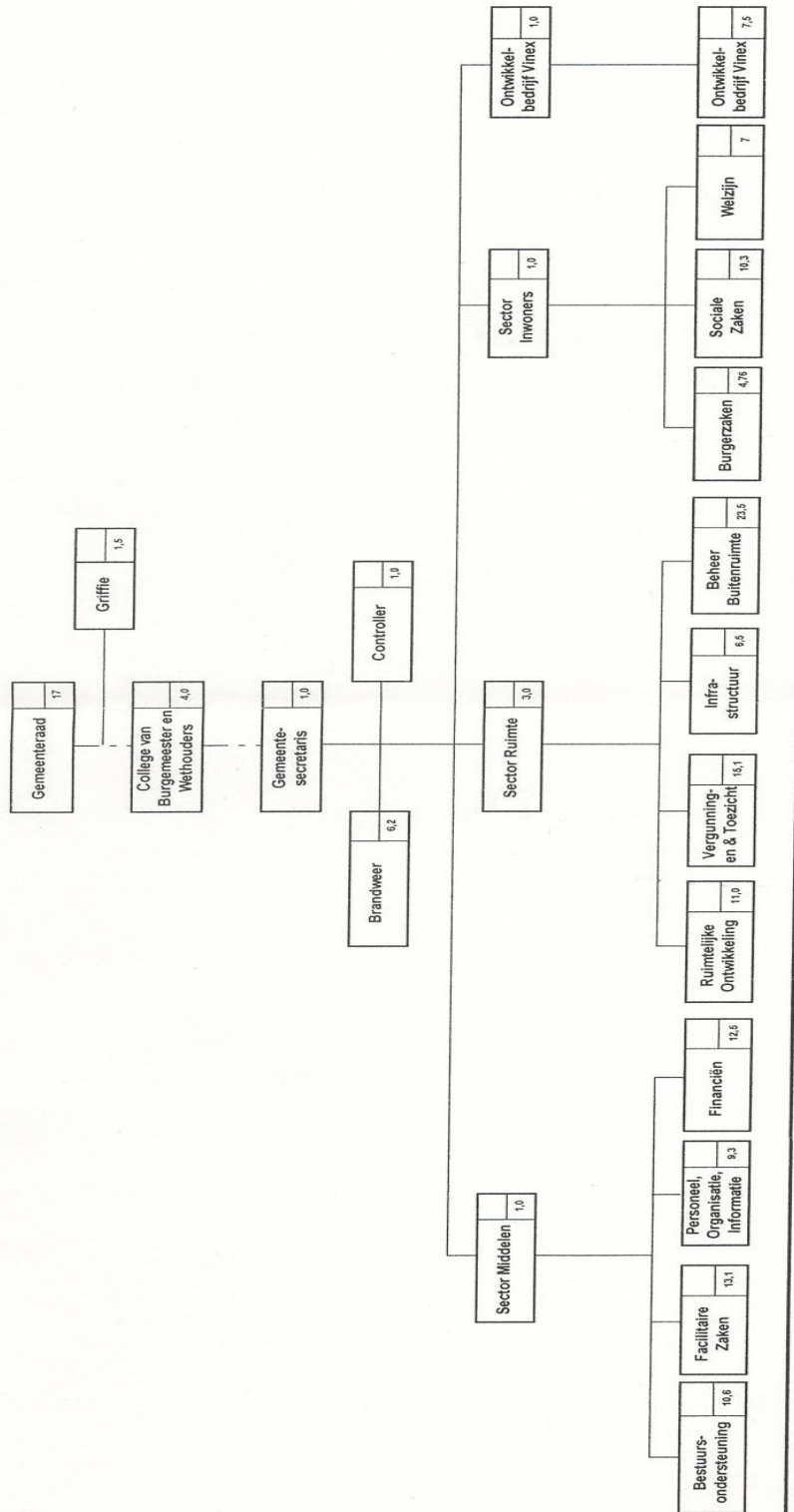
De heer H. Vermeulen, wethouder, gemeente Berkel en Rodenrijs

De heer D. Wijsman, projectleider ICT, Huisvesting & Facilitaire Zaken, Stichting Laurentius voor katholiek primair onderwijs

De heer P. van Winden, directeur sector Middelen, gemeente Berkel en Rodenrijs

# Bijlage 3 Organogram gemeente Berkel en Rodenrijs

Organisatiestructuur 2005 Gemeente Berkel en Rodenrijs



Totaal Fomsale 187,9  
 Fomsale (excl. Inad&wv/Griffie) 145,4

Bijgewerkt op basis van  
 voorlopige begroting 2005 (30/04)