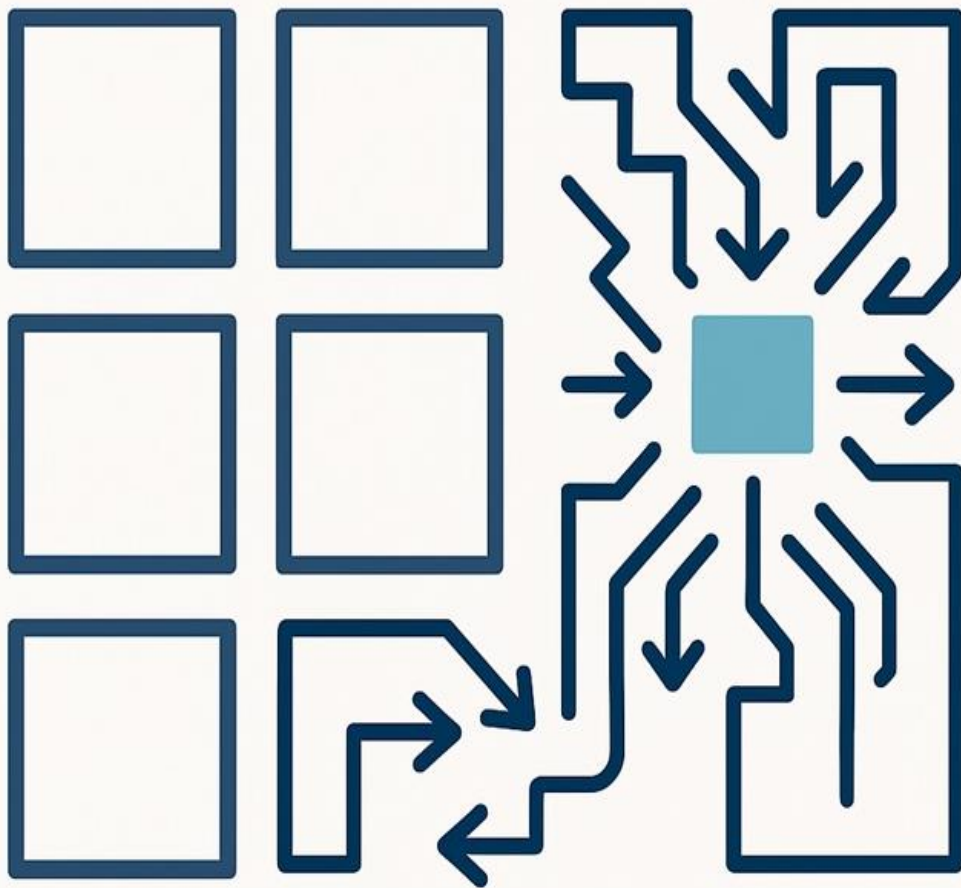


De paradox van proceszekerheid:

waarom strakke kaders
het RVB kunnen vertragen



Masterthesis
D.P.H. (Daan) Gooren

Colofon

Titel:	De paradox van proceszekerheid: <i>waarom strakke kaders het RVB kunnen vertragen</i>
Auteur:	D.P.H. (Daan) Gooren
Opleiding:	Master of Real Estate (MRE)
Cohort:	2023 - 2025
Instituut:	Amsterdam School of Real Estate (ASRE)
Opdracht:	Masterthesis
Aantal woorden:	22.020 (hoofdstuk 1 t/m 9)
Begeleider:	drs. A. (Arthur) Marquard
Tweede lezer:	drs. J.P.L.M. (Hans) op 't Veld
Datum:	5 oktober 2025

De tot uitdrukking gebrachte zienswijzen zijn voor rekening van de auteur en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de officiële standpunten van de Amsterdam School of Real Estate of het Rijksvastgoedbedrijf.

Dit werk is auteursrechtelijk beschermd. Niets uit deze thesis mag worden verveelvoudigd, verspreid of op andere wijze worden gebruikt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Voorwoord

Met gepaste trots presenteer ik deze masterthesis, geschreven ter afronding van de Master of Real Estate (MRE) aan de Amsterdam School of Real Estate (ASRE). Deze thesis is tot stand gekomen op het snijvlak van mijn dagelijkse werkzaamheden bij het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en mijn fascinatie voor organisatievraagstukken binnen complexe structuren.

De paradox *'dat het streven naar proceszekerheid in de praktijk kan leiden tot verminderde slagkracht'* vormde de aanleiding voor mijn onderzoek. Ik ben op zoek gegaan naar de onderliggende oorzaken van dit fenomeen. Waarom handelen wij zo rigide? Is het enkel bureaucratie, of spelen er ook nog andere zaken een rol? En belangrijker nog: kan het ook anders?

Deze thesis is mijn poging om vanuit inhoudelijk onderzoek en reflectie bij te dragen aan het vergroten van het bewustzijn binnen het RVB en om mogelijke verbeteringen aan te reiken waarmee wij als organisatie - en specifiek de sectie Inkoop Vastgoed (IVG) - wendbaarder kunnen worden, zonder onze publieke taak en verantwoordelijkheden uit het oog te verliezen.

Graag wil ik mijn naasten bedanken voor hun geduld en steun gedurende mijn studieperiode, waarin ik geregeld waardevolle (privé-)momenten aan mij voorbij heb moeten laten gaan. Mijn dank gaat uiteraard ook uit naar mijn (oud-)manager en collega's die mij de ruimte gaven deze opleiding te combineren met mijn werk. De afgelopen jaren bij de ASRE waren intensief, maar vooral verrijkend. Dankzij de betrokken begeleiding van deskundigen, docenten, professionals en academici heb ik deze studie succesvol kunnen afronden. In het bijzonder wil ik mijn scriptiebegeleider, drs. A. (Arthur) Marquard, bedanken voor zijn scherpe blik, heldere adviezen en voortdurende betrokkenheid in de laatste fase van mijn studie. Daarnaast gaat mijn dank uit naar drs. J.P.L.M. (Hans) op 't Veld, die als tweede lezer waardevolle suggesties en verbeterpunten heeft aangedragen. Zijn drukke agenda zorgde ervoor dat mijn geduld op de proef werd gesteld - vermoedelijk omdat er nog vele andere thesissen op zijn bureau lagen - maar zijn feedback was het wachten meer dan waard.

Ik hoop dat dit werk bijdraagt aan een constructief dialoog over hoe wij als RVB en specifiek IVG kunnen blijven verbeteren, zodat we met trots, scherpheid en snelheid kunnen doen waar we voor zijn, namelijk; *'het oplossen van vastgoedvraagstukken voor alle Rijksdiensten'*.

Tot slot wil ik ing. A.P.J.M. (Jan) Grootswagers MRE herdenken (1957 - 2023). Jan was in vele opzichten een inspiratiebron; als collega, als mentor en als mens. Zijn positieve levenshouding, scherpzinnigheid en karakteristieke directheid hebben mij blijvend beïnvloed. Mede door zijn aanmoediging ben ik deze opleiding gestart. Hoewel hij het eindresultaat niet meer heeft mogen meemaken, draag ik deze mijlpaal met trots aan hem op.

D.P.H. (Daan) Gooren
Rotterdam, 5 oktober 2025

Managementsamenvatting

Deze masterthesis onderzoekt '*de paradox van proceszekerheid*' binnen het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), specifiek binnen de sectie Inkoop Vastgoed (IVG). Hoewel duidelijke processen en strakke kaders bijdragen aan doelmatigheid, rechtmatigheid en transparantie, leiden deze in de praktijk vaak tot stagnatie, vertraging en afnemende slagkracht. Dit onderzoek richt zich daarom op de vraag hoe interne werkprocessen, structuren en kaders binnen IVG geoptimaliseerd kunnen worden om de effectiviteit en continuïteit van dienstverlening aan Rijksdiensten te verbeteren.

De aanleiding voor dit onderzoek ligt in de praktijkervaring dat complexe en gefragmenteerde besluitvorming regelmatig leidt tot trage of zelfs vastlopende vastgoedtrajecten. Deze thesis combineert theoretische kaders met kwalitatief empirisch onderzoek (literatuurstudie, documentanalyse en semigestructureerde interviews met interne en externe experts) om inzicht te krijgen in de oorzaken van deze knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen. Door deze triangulatie ontstaat een genuanceerd beeld van bureaucratische processen, verandercapaciteit en het spanningsveld tussen marktlogica en publieke governance.

Het theoretisch kader rust op vijf pijlers: (1) de bureaucratietheorie van Max Weber, (2) Henry Mintzbergs organisatieconfiguraties, (3) het driestappenmodel van Kurt Lewin, (4) Sandra Groenevelds visie op regelspanning en (5) vastgoedsturing vanuit Corporate en Public Real Estate Management (CREM en PREM). Deze theorieën helpen te duiden hoe IVG balanceert tussen beheersing en wendbaarheid.

Uit de resultaten blijkt dat IVG zich in een '*hybride organisatievorm*' bevindt; grotendeels '*machinebureaucratie*' met gestandaardiseerde processen, gecombineerd met kenmerken van de '*professionele bureaucratie*', '*divisiestructuur*' en soms '*adhocratie*'. Zowel interne als externe respondenten onderkennen de spanning tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. Interne experts waarderen structuur, maar ervaren frustraties over starheid, gebrek aan eigenaarschap en trage besluitvorming. Externe experts signaleren vooral vaagheid in regie, beperkte strategische sturing en risico-avers gedrag. Beiden wijzen op de cultuur van voorzichtigheid en eilandjesvorming, waar leiderschap en psychologische veiligheid vaak ontbreken.

Tegelijkertijd zijn er ook positieve bewegingen zichtbaar. De instroom van professionals met een commerciële achtergrond doorbreekt het eenzijdige ambtelijke karakter, vergroot de slagkracht richting marktpartijen en sluit beter aan bij de CREM-logica. Dit leidt tot scherper inkopen en mogelijke besparingen van belastinggeld. Toch blijft de paradox zichtbaar; '*formats en procedures zijn vaak leidend, waardoor effectiviteit en motivatie onder druk komen te staan*'.

De oplossing ligt niet in minder regels, maar in slimmer toepassen ervan. Hiervoor zijn nodig:

- *Procesoptimalisatie*; herontwerp formats en besluitvormingslijnen, afgestemd op projecttype.
- *Mandatering*; leg verantwoordelijkheden lager in de organisatie.
- *Cultuurverandering*; versterk vertrouwen, psychologische veiligheid en vakmanschap.
- *Strategische positionering*; zie IVG niet alleen als uitvoerder, maar als kenniscentrum.
- *Lerend vermogen*; faciliteer reflectie, pilots en experimenten.

IVG beschikt over kennis en betrokkenheid, maar dit potentieel blijft onbenut zolang bureaucratie, cultuur en leiderschap niet in balans zijn. Zonder ingrijpen dreigt een somber toekomstperspectief, ondanks aanwezige vakmanschap en energie. Deze thesis laat zien dat juist door te balanceren tussen beheersing en flexibiliteit IVG haar publieke opdracht geloofwaardig, slagvaardig en toekomstgericht kan vervullen. Daarmee levert dit onderzoek niet alleen academische inzichten op het snijvlak van bureaucratie, verandermanagement en vastgoedsturing, maar ook praktische handvatten en concrete inzichten voor het RVB en vergelijkbare (semi)publieke organisaties.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding en maatschappelijke/organisatorische context.....	1
1.2	Probleemstelling en kennislacune	1
1.3	Doelstelling en onderzoeksvragen	2
1.4	Onderzoeksaanpak en methodologische keuzes	2
1.5	Leeswijzer	3
2	Organisatiecontext en positionering van het onderzoek	4
2.1	Het Rijksvastgoedbedrijf: rol, missie en structuur.....	4
2.1.1	Rol en missie.....	4
2.1.2	Structuur.....	6
2.2	De sectie Inkoop Vastgoed: structuur en verantwoordelijkheden	8
2.3	De ketenpositie van de interne organisatie	8
2.4	Werkwijze van IVG: van vastgoedvraag tot besluit	10
2.4.1	Van start tot besluit: de fasering van het IVG-proces	10
2.4.2	Taken, verantwoordelijkheden en vastlegging	10
2.4.3	Besluitvorming in fases: van analyse tot akkoord.....	10
2.4.4	Stelsels en werkwijze binnen IVG.....	11
2.5	Proceslogica in het publieke vastgoed	11
2.6	Samenvatting en relevantie voor het onderzoek.....	12
3	Theoretisch kader	13
3.1	Theoretische invalshoeken en onderzoeksbenadering.....	13
3.2	Bureaucratietheorie volgens Max Weber.....	13
3.2.1	Het functionele belang van bureaucratie binnen publieke organisaties	14
3.3	Organisatieconfiguraties van Henry Mintzberg.....	15
3.4	Verandermanagement volgens Kurt Lewin: het driestappenmodel	17
3.5	Vastgoedsturing: CREM en PREM vergeleken	18
3.5.1	Corporate Real Estate Management (CREM)	18
3.5.2	Public Real Estate Management (PREM)	18
3.6	Slotbeschouwing: relevantie van het theoretisch kader	19
4	Toepassing van theorie op het IVG-proces.....	20
4.1	Bureaucratische structuur volgens Weber.....	20
4.2	Organisatieconfiguratie volgens Mintzberg.....	20
4.3	Groeneveld en de spanning tussen regels en realiteit.....	21
4.4	Lewins verandermanagementmodel: ontdooien, veranderen, bevroren	21
4.5	CREM en PREM in de praktijk	22
4.6	Synthese van theorie naar IVG-praktijk	22

5	Onderzoeksopzet en methodologie	25
5.1	Onderzoeksontwerp en benadering	25
5.2	Afbakening en onderzoekscontext	25
5.3	Dataverzamelmethode	26
5.4	Ethische overwegingen en kwaliteitscriteria	28
6	Empirische verkenning vanuit de organisatiepraktijk	29
6.1	Bevindingen vanuit interne experts	29
6.1.1	Bureaucratische structuur en proceszekerheid	30
6.1.2	Organisatieconfiguratie en slagkracht	31
6.1.3	Veranderbereidheid en organisatorische adaptatie	31
6.1.4	Governance versus marktlogica	32
6.1.5	Publieke waardecreatie en samenwerking	32
6.1.6	Samenvattende reflectie: Interne blik op IVG	32
6.2	Bevindingen vanuit externe experts	33
6.2.1	Bureaucratische structuur en proceszekerheid	36
6.2.2	Organisatieconfiguratie en slagkracht	36
6.2.3	Veranderbereidheid en organisatorische adaptatie	36
6.2.4	Governance versus marktlogica	37
6.2.5	Publieke waardecreatie en samenwerking	37
6.2.6	Samenvattende reflectie: Externe blik op IVG	38
6.3	Analyse van interne en externe perspectieven	38
6.3.1	Overeenkomsten	38
6.3.2	Verschillen	39
7	Conclusie	40
7.1	Bureaucratische druk en proceszekerheid	40
7.2	Organisatieconfiguratie en cultuur	40
7.3	Veranderbereidheid en leiderschap	40
7.4	Governance en consistentie	40
7.5	Mijn conclusie als onderzoeker	40
7.6	Beantwoording centrale vraag en deelvragen	41
7.7	Analyse: theorie en praktijk geïntegreerd	42
7.8	Centrale bevinding en conceptueel raamwerk	42
7.9	Afsluitend	43
8	Reflectie en methodologische verantwoording	44
8.1	Terugblik op het theoretisch fundament	44
8.2	Methodologische keuzes en onderzoeksaanpak	44
8.3	Validiteit, betrouwbaarheid, transparantie en generaliseerbaarheid	44
8.4	Inzichten uit interviews: spanning tussen structuur en flexibiliteit	45
8.5	Synthese van deelvragen: naar een samenhangend antwoord	46
8.6	Beperkingen en kennisgrenzen	46

9. Aanbevelingen	47
9.1 Aanbevelingen voor IVG en het RVB	47
9.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	47
Bibliografie	XLVIII
Afkortingenlijst	LII
Definitielijst	LIII
Bijlage 1a: Tabellen- en figurenoverzicht	LVII
Bijlage 1b: Visualisaties van tabellen en figuren	LIX
Bijlage 2: Interviewvragen en koppeling met theoretisch kader	LXIX
Bijlage 3: Interviewsamenvattingen per expert	LXX

1 Inleiding

Dit *hoofdstuk (1)* introduceert het centrale onderzoeksprobleem en plaatst het binnen de maatschappelijke en organisatorische context. Aan de hand van een aanleiding, probleemstelling en kennislacune wordt de relevantie van het onderzoek onderbouwd. Vervolgens worden de doelstelling en centrale onderzoeksvraag gepresenteerd, inclusief de bijbehorende deelvragen. Tot slot worden de gehanteerde onderzoeksaanpak en methodologische keuzes toegelicht, evenals het inzichtelijk maken van de opbouw van deze thesis.

1.1 Aanleiding en maatschappelijke/organisatorische context

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) is een uitvoeringsorganisatie die valt onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), inhoudelijk onder het directoraat-generaal Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). De organisatie kent een hiërarchische opbouw, waarbij elk onderdeel beschikt over eigen werkprocessen, structuren en systemen. Deze moeten waarborgen dat circa 2.900 medewerkers hun werkzaamheden doelmatig, navolgbaar en rechtmatig kunnen uitvoeren.

Binnen deze structuur is de directie Transacties & Projecten (T&P) verantwoordelijk voor vastgoedtransacties en -projecten. De sectie Inkoop Vastgoed (IVG), onderdeel van de afdeling Inkoop & Contractmanagement (ICM), voert investeringsanalyses en onderhandelingen uit namens de Staat der Nederlanden. De portefeuille omvat anno 2025 circa 1,2 miljoen vierkante meter aan gebouwen en circa 89.000 hectare aan gronden, zowel in binnen- als buitenland.

In de praktijk blijkt dat IVG-werkzaamheden sterk afhankelijk zijn van interne goedkeuringsprocessen. Als deze vertragen of blokkeren, kunnen vastgoedvraagstukken van Rijksdiensten niet tijdig worden opgepakt. Dit leidt tot stagnaties in de dienstverlening, terwijl het RVB juist geacht wordt opgaven Rijksbreed op te lossen en te faciliteren.

Deze situatie roept vragen op over de bijdrage van interne structuren aan de effectiviteit van de organisatie. Waarom zijn processen zo strikt ingericht en waar komt deze nadruk op strikte naleving vandaan? Vanuit een organisatiekundig perspectief is het relevant te onderzoeken welke factoren bijdragen aan deze rigiditeit en in hoeverre hier ruimte is voor verandering en/of optimalisatie.

Door deze werkwijze te toetsen aan bestaande theorieën kunnen aanbevelingen worden geformuleerd voor verbetering, zowel binnen IVG als in de samenwerking met opdrachtgevende Rijksdiensten. Dit onderzoek biedt tevens aanknopingspunten voor het herontwerpen van processen en besluitvorming, gericht op effectievere vastgoeddienstverlening binnen het publieke domein.

1.2 Probleemstelling en kennislacune

Het RVB en specifiek IVG speelt een sleutelrol in het faciliteren van vastgoedoplossingen voor Rijksdiensten. IVG voert deze taken uit binnen een sterk hiërarchisch en procesmatig ingerichte organisatie. In de praktijk leidt deze inrichting regelmatig tot stagnaties en blokkades, wat de continuïteit en effectiviteit van de dienstverlening belemmert.

Hoewel veel is geschreven over bureaucratie binnen publieke instellingen, is de impact op operationele effectiviteit minder goed uitgewerkt (Albrow, 1970; Crozier, 1964; Du Gay, 2000; Groeneveld, 2016; Merton, 1940 en Weber, 1978). Vooral binnen publieke vastgoedorganisaties is beperkt empirisch onderzoek gedaan naar hoe interne structuren doorwerken in externe dienstverlening. Ook in organisatieontwerp ontbreekt vaak de toepassing op vastgoedorganisaties met publieke verantwoordelijkheden (Chandler, 1962; Lunenburg, 2012 en Mintzberg, 1979;).

Corporate Real Estate Management (CREM) en Public Real Estate Management (PREM) bieden inzicht in strategische afstemming van vastgoed op organisatiedoelen, maar gaan niet altijd expliciet in op de spanning tussen verantwoording en wendbaarheid (De Jonge et al., 2009; Den Heijer, 2011; Ploeger & Straub, 2020 en Van der Zwart, 2014).

Verandermanagementliteratuur (Cummings et al., 2016; Lewin, 1947 en Schein, 1996) biedt handvatten voor omgaan met weerstand, maar mist toepassing op bureaucratische organisaties met hoge complexiteit en publieke opdracht.

Er is dus sprake van een kennislacune; bestaande literatuur biedt geen geïntegreerde inzichten in hoe publieke vastgoedorganisaties als het RVB en specifiek IVG interne processen kunnen

optimaliseren zonder publieke legitimiteit te verliezen. Ook is onvoldoende bekend hoe interne rigiditeit zich vertaalt naar knelpunten in de dienstverlening en hoe deze spanningen kunnen worden doorbroken.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Deze thesis is opgebouwd vanuit een multidisciplinair theoretisch kader. Door inzichten uit de bureaucratieleer, organisatiekunde, verandermanagement en CREM/PREM te combineren met interviews met interne en externe experts, wordt zowel academische verdieping als praktische relevantie nagestreefd.

Het doel is om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop interne werkprocessen, structuren en kaders binnen het RVB en specifiek IVG bijdragen aan dan wel belemmerend werken voor de effectiviteit van de organisatie. De focus ligt op het spanningsveld tussen de organisatorische inrichting van IVG en de continuïteit van haar dienstverlening aan Rijksdiensten.

De aanleiding voor dit onderzoek ligt in het feit dat IVG haar kerntaken niet altijd effectief of tijdig kan uitvoeren vanwege interne stagnaties en/of blokkades. Hoewel deze processen ontworpen zijn voor transparantie en controle, beperken zij in de praktijk soms de wendbaarheid en slagkracht van de organisatie.

Het betreft een verkennend onderzoek met toetsende elementen; enerzijds wordt verkend wat de oorzaken zijn van stagnatie en/of blokkade, anderzijds wordt gezocht naar verbeterrichtingen die bijdragen aan een toekomstbestendige en wendbare werkwijze. Optimalisatie mag echter niet ten koste gaan van governance en verantwoordingsstructuren binnen het RVB.

De centrale onderzoeksvraag luidt: *Op welke wijzen kunnen de interne werkprocessen, structuren en kaders binnen IVG van het RVB worden geoptimaliseerd om stagnaties en blokkades te verminderen? Dit met als doel de continuïteit en efficiëntie van de dienstverlening aan Rijksdiensten te verbeteren.* De deelvragen die hierbij horen zijn:

1. Welke theoretische perspectieven en modellen bieden inzicht in de invloed van interne werkprocessen, structuren en kaders op de effectiviteit van publieke organisaties?
2. Hoe zijn de interne werkprocessen, structuren en kaders binnen het RVB en specifiek IVG georganiseerd, en wat is hun invloed op de effectiviteit van de werkzaamheden?
3. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van stagnaties en blokkades binnen IVG en welke gevolgen hebben deze voor de dienstverlening aan Rijksdiensten?
4. Welke mogelijkheden bestaan er om processen en structuren binnen IVG te optimaliseren zonder afbreuk te doen aan governance, verantwoordingsplicht en controlemechanismen?

1.4 Onderzoeksaanpak en methodologische keuzes

Dit onderzoek is opgebouwd vanuit probleemverkenning via theorie en empirie, met afsluitend een conclusie, advies, reflectie en methodologische verantwoording. Het onderzoek is opgezet als een 'single case study' binnen het RVB, specifiek gericht op de sectie IVG. Het theoretisch kader wordt op deze casus toegepast, waarbij via documentanalyse en interviews met interne en externe experts de praktijk wordt onderzocht en geduid. Daarbij is tevens gebruikgemaakt van de professionele kennis en ervaring van de onderzoeker om de resultaten te interpreteren en te verbinden met academische inzichten. De onderzoeksmethodiek bestaat uit:

- *Literatuurstudie* naar relevante theorieën op het gebied van bureaucratie, organisatie-inrichting, verandermanagement en vastgoedsturing (CREM/PREM). Deze theoretische basis wordt uiteengezet in *hoofdstuk 3*;
- *Documentanalyse* van interne RVB-bronnen waaronder procesbeschrijvingen, werkdocumenten en besluitvormingsstructuren. De uitkomsten hiervan verbinden theorie en praktijk en komen terug in *hoofdstuk 2* (context) en *hoofdstuk 4* (methodologische verantwoording en toepassing);
- *Semigestructureerde interviews* met zowel interne als externe experts op verschillende niveaus en lagen. De empirische bevindingen zijn opgenomen in *hoofdstuk 6*, waarna in *hoofdstuk 7* de conclusies worden getrokken.

De methodologische keuzes en hun verantwoording zijn uitgebreid opgenomen in *hoofdstuk 4*. In de volgende paragraaf wordt middels de leeswijzer de verdere opbouw van deze thesis uiteengezet.

1.5 Leeswijzer

Deze thesis volgt een logische opbouw die de lezer meeneemt van aanleiding en context naar theoretische verdieping, methodologische keuzes, empirische bevindingen en uiteindelijk conclusies en aanbevelingen. Elk hoofdstuk draagt bij aan het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag en verbindt theorie en praktijk.

In het *eerste hoofdstuk* wordt het onderzoeksgebied geïntroduceerd; aanleiding, probleemstelling, kennislacune, doelstelling en centrale vraag. Tevens wordt de onderzoeksaanpak toegelicht en deze leeswijzer gepresenteerd.

Het *tweede hoofdstuk* schetst de organisatiecontext. De rol, missie en structuur van het RVB en IVG komen aan bod, evenals ketenpositie, procesfasering, besluitvorming en de bredere proceslogica.

Daarna staat in *hoofdstuk 3* het theoretisch kader centraal; Weber, Mintzberg, Lewin en de vastgoedsturingsbenaderingen CREM en PREM, met reflectie op hun relevantie voor de onderzoekscontext.

Het *vierde hoofdstuk* vertaalt deze theorie naar de praktijk van IVG. Hier wordt onderzocht in hoeverre de modellen verklaringskracht hebben voor de huidige organisatie-inrichting en welke knelpunten ervaren worden.

In *hoofdstuk 5* komt de onderzoeksofzet en methodologie aan bod; onderzoeksontwerp, afbakening, dataverzameling en kwaliteitscriteria.

Het *zesde hoofdstuk* presenteert de empirische bevindingen. Interne en externe perspectieven worden besproken op thema's als bureaucratie, organisatieconfiguratie, veranderbereidheid, governance en samenwerking. De bevindingen worden vervolgens met elkaar vergeleken.

In de conclusie (*hoofdstuk 7*) worden de deelvragen en centrale vraag beantwoord. Belangrijkste verklaringen voor stagnaties en oplossingsrichtingen worden geformuleerd en geplaatst tegen de achtergrond van theorie en empirie.

Hoofdstuk 8 biedt reflectie en methodologische verantwoording; terugblik op theoretisch fundament en onderzoeksaanpak, validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid evenals beperkingen en kennisgrenzen.

Afsluitend bevat *hoofdstuk 9* de aanbevelingen, gericht op IVG, het RVB en mogelijke richtingen voor vervolgonderzoek.

Tot slot zijn ter ondersteuning van de leesbaarheid en toegankelijkheid een literatuurlijst, een afkortingen- en definitielijst en een overzicht van tabellen en figuren opgenomen in dit document, alsmede de interviewvragen met hun koppeling aan het theoretisch kader en de samenvattingen van de interviews.

2 Organisatiecontext en positionering van het onderzoek

Om de centrale onderzoeksvraag van deze thesis goed te kunnen duiden, is het noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in de organisatiecontext waarin deze vraag zich afspeelt. Dit *hoofdstuk* (2) schetst de relevante organisatorische omgeving van het RVB en in het bijzonder de sectie IVG. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de rol, missie en structuur van het RVB, de specifieke verantwoordelijkheden van IVG en haar positie binnen de bredere interne keten. Ook wordt stilgestaan bij de proceslogica die ten grondslag ligt aan besluitvorming binnen het publieke vastgoedbeheer. De afsluitende paragraaf verbindt deze elementen aan de relevantie en positionering van het onderzoek.

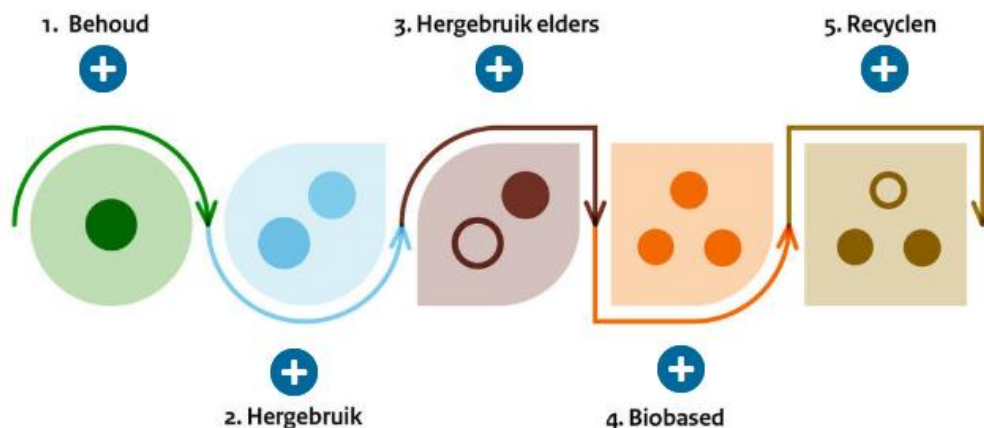
2.1 Het Rijksvastgoedbedrijf: rol, missie en structuur

Zoals in *hoofdstuk 1* aangegeven is het RVB een uitvoeringsorganisatie welke onder de verantwoordelijkheid van BZK valt en inhoudelijk onder VRO. Met circa 12 miljoen vierkante meter aan gebouwen en bijna 90.000 hectare aan gronden heeft het RVB een van de grootste vastgoedportefeuilles van Nederland. De organisatie draagt een brede verantwoordelijkheid met betrekking tot het Nederlandse rijksvastgoed, variërend van beheer tot ontwikkeling en behoud. (Rijksvastgoedbedrijf, z.d.)

2.1.1 Rol en missie

De kernactiviteiten van het RVB omvatten primair het onderhoud van overheidsgebouwen, naast een actieve betrokkenheid bij nieuwbouw en herontwikkeling. De portfolio is omvangrijk en divers. Zo omvat de vastgoedportefeuille vele historische gebouwen en objecten zoals onder andere het Binnenhof in Den Haag, het Paleis op de Dam en Park Huis Doorn. Dit benadrukt de rol van het RVB als beheerder van significant cultureel erfgoed. (Rijksvastgoedbedrijf, z.d.)

Een ambitieuze missie die de organisatie stuurt, is dat rijksgebouwen in 2050 geen energie meer gebruiken. Dit duurzaamheidsdoel wordt nagestreefd door concrete maatregelen, waaronder de installatie van zonnepanelen en laadpunten voor elektrische auto's. De nadruk op duurzaamheid gaat hand in hand met innovatie, zoals blijkt uit projecten als 'Kantoor Vol Afval'. Dit is een gerenoveerd defensiekantoor dat met zoveel mogelijk hergebruikte materialen is omgebouwd tot een hypermodern rijkskantoor. Betreffend project wordt gepresenteerd als een alternatief voor de 'wegwerpcultuur in de bouw' (PTSA, 2022). In onderstaand figuur (1) is visueel gemaakt hoe het RVB dit op een reproduceerbare wijze wenst te bewerkstelligen.



Figuur 1 - Reproduceerbare werkwijze RVB

Ook het boekenmagazijn van de Koninklijke Bibliotheek (KB nationale bibliotheek) kan als voorbeeld worden genoemd waar *'innovatie hand in hand gaat met duurzaamheid'* en inspiratie biedt voor vooruitgang. Bij het verduurzamen van historisch erfgoed wordt de uitdaging erkend dat verduurzaming en historie soms haaks op elkaar staan, maar tegelijkertijd biedt verduurzaming ook kansen om het historische karakter te herstellen, zoals gedemonstreerd bij Villa Den Engh (PTSA, 2022).

Naast vastgoedbeheer en -ontwikkeling heeft het RVB een belangrijke rol in de Nederlandse kunstsector. Het is de grootste opdrachtgever voor beeldende kunst in Nederland, waarbij het beleid

is om bij grote projecten ongeveer één procent van de bouwsom aan kunst te besteden (Rijksvastgoedbedrijf, z.d.).

Tevens onderscheidt het RVB zich binnen het publieke vastgoed domein als een uitvoeringsorganisatie die niet enkel stuurt op kosten en efficiency, maar ook expliciet inzet op het realiseren van kwalitatieve meerwaarde in vastgoedtransacties. Hierbij ambieert het RVB een standaard te hanteren die structureel boven de gangbare marktconformiteit uitstijgt, met name waar het gaat om de fysieke, technische en maatschappelijke kwaliteit van vastgoedobjecten.

Een concreet voorbeeld hiervan betreft de expliciete wens om bij alle verwervingen - zowel huur als koop - via marktpartijen zogenoemde aspectprogramma's toe te passen. Deze aspectprogramma's zijn onlosmakelijk verbonden met transacties. Het zijn eisen die boven het minimale niveau van wet- en regelgeving liggen. Denk hierbij aan het waarborgen van NEN-normen (zoals NEN 2767, NEN 6059, NEN 1006, NEN 3140, RI&E). Dit om de kwaliteit te kunnen toetsen, onderbouwen en valideren. Deze zaken worden door het RVB als '*non-negotiable*' beschouwd en veelal als voorwaarde vooraf in de transactie opgenomen. Deze normatieve eisen gelden zowel ter waarborging van transparantie als voor toekomstgericht assetmanagement en verduurzamingsopgaven binnen de portefeuille.

Daarbij geldt dat het RVB, vanuit haar publieke opdracht, deze hogere eisen niet slechts beschouwt als '*nice to have*', maar als noodzakelijke voorwaarden om maatschappelijke doelstellingen - zoals duurzaamheid, inclusiviteit en langdurige bruikbaarheid van vastgoed - te borgen. Hierdoor wordt van marktpartijen gevraagd om mee te bewegen in deze kwalitatieve standaard, ook als dit afwijkt van gebruikelijke commerciële afspraken. Deze benadering positioneert het RVB en specifiek IVG niet alleen als een inkoper of opdrachtgever, maar als een normstellende regisseur binnen het speelveld van publiek-private vastgoedtransacties (Rijksvastgoedbedrijf, 2025).

Tevens strekt de rol van het RVB zich ook uit tot diverse verkoop- en verhuurtransacties. Dit omvat de verkoop van panden via Biedboek.nl, de veiling van tankstationlocaties en de winning van schelpen (Rijksvastgoedbedrijf, z.d.). Voorts verhuurt het RVB rijksgebouwen en -grond aan diverse partijen, waaronder (semi)overheden, ondernemers en particulieren. Een bijzondere verantwoordelijkheid is het zorgdragen voor de afhandeling van onbeheerde nalatenschappen, met als doel deze zoveel mogelijk bij de rechtmatige erfgenamen te laten terechtkomen (Rijksvastgoedbedrijf, z.d.).

De organisatie heeft de ambitie om binnen vijf jaar de productie te verdubbelen voor alle nieuwbouw- en renovatieprojecten. Dit illustreert een strategische focus op groei en efficiëntie binnen haar operationele processen. De interne structuur van het RVB reflecteert deze brede verantwoordelijkheden en ambities, met verschillende afdelingen die zich richten op specifieke taken zoals aanbesteding & samenwerking, beheer & ontwikkeling, transacties en cultureel erfgoed & kunst (Rijksvastgoedbedrijf, z.d.).

De missie van het RVB, zoals officieel geformuleerd in de publicatie '*Marktvisie: Samenwerken op basis van vertrouwen*' uit februari 2017 en geformuleerd in een factsheet uit 2016 (pagina 6), luidt als volgt:

"Het Rijksvastgoedbedrijf zet vastgoed in voor de realisatie van rijksoverheidsdoelen, in samenwerking met en met oog voor de omgeving."

Deze formulering benadrukt mijn inziens drie kernaspecten:

1. *Doelgericht gebruik van vastgoed* ter ondersteuning van rijksoverheidsfuncties;
2. *Samenwerking* en meer optreden als partner van marktpartijen en gebruikers bij vastgoedvraagstukken;
3. *Omgevingsbewustzijn* door rekening te houden met maatschappelijke, milieu- en omgevingsfactoren.

Hoewel de missieformulering sinds 2017 consistent lijkt, verschuift de nadruk op duurzaamheid en toekomstbestendigheid. In de Vastgoedportefeuillestrategie van 2022, ligt de focus binnen de portefeuille meer op een '*toekomstbestendige vastgoedportefeuille*'. En in 2023 wordt duurzaamheid weer nadrukkelijk naar voren gehaald; '*het RVB streeft ernaar dat haar gebouwen in 2050 energieneutraal zijn*'.

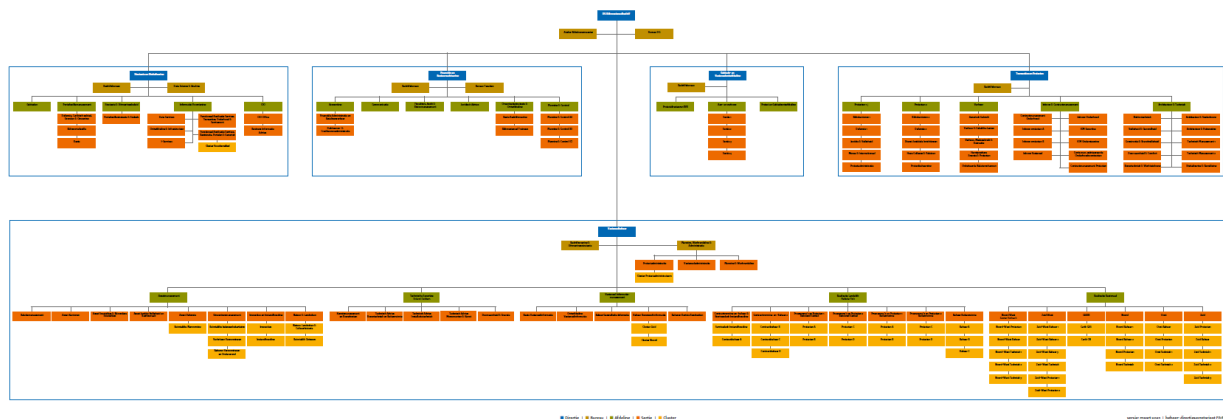
Deze missie onderstreept het belang van efficiënt beheer, maatschappelijke meerwaarde en transparante samenwerking met zowel afnemers als marktpartijen.

2.1.2 Structuur

Het organogram van het RVB, zoals weergegeven in de meest recente versie (Intern document, maart 2025), weerspiegelt een complexe organisatie die opereert binnen de kaders van de rijksoverheid.

Het originele organogram van het RVB is als figuur 2 in dit hoofdstuk opgenomen. Gezien de omvang en gedetailleerdheid van dit organogram, is tevens een vergrote versie als bijlage toegevoegd voor een betere leesbaarheid (zie tabellen- en figurenlijst).

Organogram Rijksvastgoedbedrijf



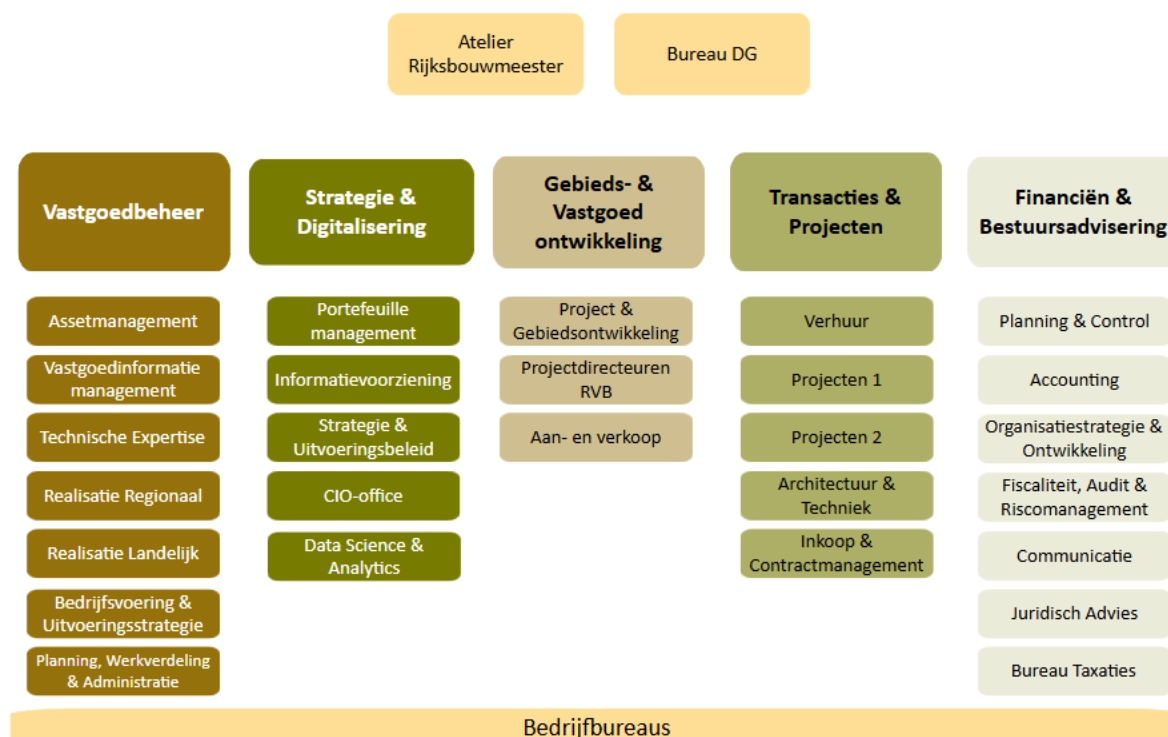
Figuur 2 – Organogram RVB

De hiërarchische opbouw is gestructureerd rond de Directeur-Generaal en bestaat uit 5 directies, die zijn onderverdeeld in 10 bureaus, 24 afdelingen, 87 secties en 53 clusters, die ieder een specifiek domein binnen het vastgoedbeheer van de Nederlandse rijksoverheid afdekken. Deze inrichting past binnen het bredere streven van de Rijksoverheid naar transparantie, controleerbaarheid, doelmatigheid en legitimiteit in de publieke sector (Ministerie van BZK, 2023).

Een dergelijke functionele opdeling - bijvoorbeeld in vastgoedbeheer, strategie en digitalisering, gebiedsontwikkeling, projectuitvoering, en bestuursadvisering - maakt het mogelijk om het beheer van het omvangrijke en diverse vastgoedportefeuille van de Staat der Nederlanden gestructureerd, deskundig en doelgericht uit te voeren (Rijksvastgoedbedrijf, 2024). Specialisaties binnen deze clusters zorgen voor domeinkennis en uitvoeringskracht. Terwijl centrale sturing en integrale afstemming - onder andere via Strategie & Uitvoeringsbeleid - beleidsmatige samenhang garanderen (Bekkers & Tummers, 2018).

De gekozen structuur sluit aan bij bredere bestuurlijke principes, zoals horizontale verantwoording, scheiding tussen beleid en uitvoering, en het centraal stellen van publieke waarden in het organisatiedesign (Moore, 1995). De inrichting van het RVB fungeert dan ook niet alleen als intern sturingsinstrument, maar dient het doel van publieke belangen, zoals doelmatigheid, navolgbaarheid, transparantie, verduurzaming en veiligheid.

Om de leesbaarheid van het originele organogram te bevorderen is in figuur 3 een vereenvoudigde weergave van het organogram opgenomen.



Figuur 3 – Beknopte versie organogram RVB

Deze schematische weergave is bedoeld om de hoofdlijnen van de organisatie begrijpelijk en toegankelijk te maken. In deze visualisatie worden de 5 directies met daaronder de 27 afdelingen weergegeven. Hoewel detailniveaus zoals secties, clusters en specialistische functies niet afzonderlijk zijn weergegeven, behoudt deze versimpelde versie de kernstructuur en functionele ordening. Daarmee dient het als communicatief hulpmiddel, zonder de complexiteit van het RVB-organogram volledig uit het oog te verliezen. Deze benadering past ook weer binnen wetenschappelijke opvattingen over het toegankelijk maken van complexe overheidsstructuren door middel van visualisatie en functionele groepering (Mintzberg, 1979), zodat de organisatie-inrichting ook begrijpelijk wordt voor mensen zonder interne voorkennis.

De rol van het RVB laat zich het best omschrijven als die van een centrale vastgoedregisseur namens de Nederlandse Rijksoverheid. In deze hoedanigheid combineert het RVB meerdere functionele verantwoordelijkheden; het is tegelijkertijd eigenaar, beheerder, ontwikkelaar, adviseur en opdrachtgever binnen het publieke vastgoed domein (Rijkswaardebedrijf, z.d.). Deze veelzijdigheid vloeit voort uit het feit dat het RVB optreedt namens de Staat der Nederlanden en daardoor juridische en economische zeggenschap voert over een aanzienlijk deel van het rijksvastgoed.

Vanuit deze positie vervult het RVB een schakelfunctie tussen beleid en uitvoering. Aan de ene kant vertaalt het overheidsdoelstellingen naar concrete vastgoedoplossingen. Aan de andere kant dient het RVB als contractpartner en onderhandelaar richting marktpartijen, waarbij het optreedt als professionele opdrachtgever bij bouw, aankoop, aanhuur, verkoop en verhuur van vastgoedobjecten en gronden (Rijkswaardebedrijf, 2017).

Een belangrijk aspect van de rol van het RVB is de balans tussen publieke belangen en bedrijfsmatige efficiëntie. Het RVB moet niet alleen rechtmatig, navolgbaar, transparant en doelmatig, maar ook maatschappelijk verantwoord, met oog voor ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en belangen van gebruikers en omgeving (Rijkswaardebedrijf, z.d.). In die zin is het RVB meer dan een vastgoedbeheerder. In de masterthesis van Vermeer (2014) heeft hij geanalyseerd dat het Rijkswaardebedrijf zich positioneert als een publiek-institutionele actor die vastgoedbeleid inzet als instrument om rijksdoelen te verwezenlijken.

2.2 De sectie Inkoop Vastgoed: structuur en verantwoordelijkheden

Binnen de directie Transacties & Projecten (T&P) van het RVB vormt de sectie Inkoop Vastgoed (IVG) binnen de afdeling Inkoop en Contractmanagement (ICM) een unieke positie. Waar de meeste secties binnen deze afdeling primair technisch, juridisch of uitvoerend van aard zijn, opereert IVG juist op het kruispunt van publieke governance en commerciële marktwerking. Deze positie maakt IVG tot een zogenoemde "*vreemde eend in de bijt*" in het institutionele veld van publiek vastgoedbeheer (Christensen et al., 2011).

Om de leesbaarheid te bevorderen is in figuur 4 een vereenvoudigde weergave van de onderverdeling opgenomen, in lijn met het organogram van het RVB.



Figuur 4 - Positionering IVG binnen RVB

Kenmerkend voor de werkwijze van IVG is de noodzakelijke balans tussen enerzijds interne afstemming binnen het Rijk - inclusief juridische toetsing, bestuurlijke mandatering, financiële onderbouwing en politieke gevoeligheden - en anderzijds externe onderhandelingen met (markt)partijen, zoals beleggers, projectontwikkelaars, woningcorporaties of agrarische grondgebruikers. Deze dubbelrol vereist niet alleen procesmatige precisie, maar ook situationeel schakelen tussen publieke waarden (zoals transparantie, rechtmatigheid en beleidsdoelen) en marktwaarden (zoals efficiëntie, onderhandelingsruimte en vertrouwelijkheid) (Moore, 1995; Karré, 2011).

IVG vormt daarmee een uitzondering binnen de afdeling, want de afdeling is overwegend gericht op uitvoeringsgerichte processen ten behoeven van inkoopcontracten, beheer, onderhoudscontracten of projecttechniek. Maar IVG moet voortdurend bemiddelen tussen beleidsmatige rationaliteit en commerciële realiteit. Dit wordt versterkt doordat vastgoedtransacties juridisch bindende en financieel significante besluiten zijn, vaak onder tijdsdruk en met gevoelige politieke dimensies. Dit vraagt om een andere vorm van strategisch handelen dan in meer lineaire uitvoeringsafdelingen (Moore, 1995).

Vanuit organisatorisch oogpunt werkt IVG op het snijvlak van verschillende werkwijzen en belangen. In de praktijk betekent dit dat medewerkers niet alleen goed moeten kunnen omgaan met de regels en verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid, maar ook moeten kunnen schakelen met de markt. Ze zijn dus zowel vertrouwd met formele procedures als met onderhandelen, commerciële inschattingen maken en het bewaken van juridische zekerheden.

Deze bijzondere positie maakt IVG tot een waardevol, maar ook complex schakelpunt binnen de organisatie. Waar andere secties binnen T&P primair uitvoerend of technisch van karakter zijn, combineert IVG beleidsmatige verankering met marktsensitiviteit, waardoor zij structureel anders functioneert binnen het RVB. Deze dubbelrol brengt spanningen met zich mee, waaronder:

- tussen standaardisatie en maatwerk;
- tussen compliance en flexibiliteit;
- tussen centrale beleidsaansturing en decentrale projectuitvoering.

Deze spanningen vormen voor mij een belangrijke aanleiding voor dit onderzoek. Zoals in *hoofdstuk 1* reeds aangegeven, ben ik op zoek naar mogelijkheden om effectiever, wendbaarder en meer integraal vastgoed aan te huren en/of in te kopen.

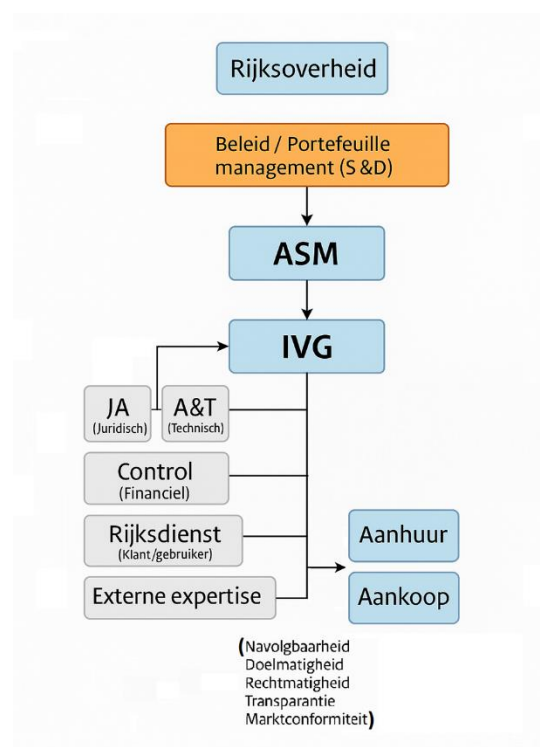
2.3 De ketenpositie van de interne organisatie

Een ketenpositie verwijst naar de specifieke rol en plaats die een organisatorische eenheid inneemt binnen een reeks opeenvolgende processen, die samen bijdragen aan de totstandkoming van een dienst of product. In publieke organisaties gaat het vaak om een keten die loopt van beleidsontwikkeling via uitvoering naar maatschappelijke levering of effect. Elke schakel in die keten vervult een unieke functie en is afhankelijk van input van voorgaande onderdelen en van de verwachtingen van latere schakels. Een goede afstemming tussen deze ketenonderdelen is essentieel voor een effectieve en doelmatige publieke dienstverlening (Osborne, 2006).

Binnen het RVB maakt IVG onderdeel uit van een bredere keten van beleidsontwikkeling, uitvoering en verantwoording in het domein van rijkshuisvesting en rijksvastgoedbeheer. Vanuit ketenperspectief is IVG gepositioneerd in het midden van de interne waardeketen; zij fungeert als intermediair tussen beleidsmatige en juridische besluitvorming aan de voorkant (zoals portefeuillemanagement, juridische advisering en bestuurlijke goedkeuring) en concrete vastgoedtransacties aan de achterkant (zoals aankoop- of huurcontracten met externe marktpartijen).

In figuur 5 is de ketenpositie van IVG visueel gemaakt. Het schema laat zien hoe IVG functioneert als schakel tussen interne beleids- en besluitvorming en externe marktinteractie.

De visualisatie geeft de functionele ketenpositie van IVG weer. Dit in relatie tot andere betrokken actoren. Bovenaan staat de Staat, vervolgens wordt er via beleid op portefeuilleniveau (S&D) besluiten genomen. Vanuit deze strategische laag ontvangt de assetmanagement (ASM) opdrachten die vastgoedinhoudelijk zijn gestuurd.



Figuur 5 – Ketenpositie van IVG binnen RVB

In de meeste gevallen fungeert ASM als opdrachtgever richting IVG. Op basis hiervan start IVG, in nauwe samenwerking met onder andere ASM, een formeel opdrachttraject op. In deze opstartfase brengt IVG in kaart welke interne en externe expertise benodigd is voor een correcte uitvoering. Dit betreft onder andere juridische expertise (JA), technische expertise (A&T), financiële toetsing (Control), betrokkenheid van de Rijksdienst (de eindgebruiker) en eventuele relevante externe deskundigheid.

Gedurende het traject treedt IVG op als *"spin in het web"*, waarbij zij actief schakelt met alle betrokken stakeholders. Het doel is om te komen tot een integrale afweging en onderbouwd advies. Na instemming van de klant/gebruiker wordt – afhankelijk van de uitkomsten en adviezen inclusief financiële onderbouwing middels een businesscase (BUCA) – overgegaan tot het verwerven van het vastgoed, hetzij in huur, hetzij in koop. Hierbij geldt dat IVG altijd redenerend en opereert op Staatsniveau. Dit houdt in dat IVG stuurt op de meest (kosten)efficiënte oplossing voor de belastingbetaler. Het volledige proces is gestoeld op de beginselen van navolgbaarheid, doelmatigheid, rechtmatigheid, transparantie en marktconformiteit.

De toegevoegde waarde van IVG zit hem in haar vermogen om bestuurlijke kaders te vertalen naar juridisch en economisch verantwoorde contracten, waarbij transparantie, navolgbaarheid en doelmatigheid samengaan. Dit vraagt om een specifieke vorm van ketensamenwerking, waarin IVG fungeert als zogenaamde *'operationele verbinder'* (Osborne, 2006). Dit wordt omschrijven als een eenheid die publieke beleidsdoelen operationeel uitvoerbaar maakt in marktdynamiek.

In ketenbegrippen gesproken bevindt IVG zich in een zogenoemde *'meso-ketenpositie'* (Osborne, 2006), waarbij ze verantwoordelijk is voor de transitie van beleidsinput naar juridische en economische output. Deze positie is niet alleen uitvoerend, maar ook interpretatief en strategisch; IVG moet interne eisen (zoals budgetten, kaders, juridische risico's, mandaten en dergelijke) integreren met externe eisen (zoals leveringsvoorwaarden, aspectprogramma's, wet-/ en regelgeving, rechten en commerciële belangen van de markt).

Tegelijkertijd opereert IVG in een spanningsveld dat kenmerkend is voor publieke hybride organisaties (Noordegraaf, 2011). Terwijl andere schakels in de keten relatief eenduidig publiek of privaat georiënteerd zijn, combineert IVG beide schakels. Deze tussenpositie vraagt om *'ketensensitiviteit'*, *'professioneel adaptief vermogen'* en *'interdisciplinaire afstemming'* (Christensen et al., 2007).

Daarbij speelt ook de mandatenstructuur een belangrijke rol; IVG kan slechts opereren binnen de bevoegdheden die door andere onderdelen van het RVB - zoals Juridisch Advies, Bestuursadvisering en de DG-lijn - zijn toegekend. Dit vertraagt soms de operationele slagkracht, maar is een noodzakelijke waarborg voor politieke legitimiteit en bestuurlijke controle (Moore, 1995).

Kortom; IVG bevindt zich als soort van "*spin in het web*" waarbij zij een centrale schakelfunctie heeft in de interne ketenstructuur van het RVB. IVG verbindt beleid met praktijk, bestuur met markt en publieke waarden met commerciële realiteit. Dat maakt IVG onmisbaar in de totstandkoming van vastgoedtransacties die zowel juridisch als politiek-bestuurlijk houdbaar zijn.

2.4 Werkwijze van IVG: van vastgoedvraag tot besluit

Deze thesis onderstreept op meerdere plaatsen dat het besluitvormingsproces binnen het RVB gekenmerkt wordt door complexiteit en zorgvuldige interne afstemming. Een belangrijke rol is weggelegd voor IVG, welke verantwoordelijk is voor de begeleiding van aanhuur, heronderhandeling, aankoop, alternatievenanalyse (een systematisch onderzoek naar verschillende huisvestingsopties, waaronder verlenging, verhuizing of nieuwbouw) en taxatie van vastgoed en gronden. Daarnaast kan een uitbreiding van werkzaamheden en/of onderzoeken aan de orde zijn, waarbij het inschakelen van Expertise & Advies - een interne afdeling binnen het RVB die specialistische kennis levert op het gebied van onder meer bouwkunde, milieu, juridische aspecten en gebiedsontwikkeling - van toepassing is. Dit interne proces wordt ondersteund door de '*IVG werkwijzer*' en is ingericht om transparantie, beheersbaarheid en controleerbaarheid te waarborgen.

In de volgende paragrafen wordt het IVG-proces in hoofdlijnen uiteengezet, van initiatie tot afronding. Vanuit het RVB is aangegeven dat niet alle processtappen en -elementen in detail mogen worden weergegeven in het kader van vertrouwelijkheid. Om die reden is gekozen voor een beschrijving op hoofdlijnen.

2.4.1 Van start tot besluit: de fasering van het IVG-proces

Het IVG-proces start formeel met het signaal dat er een vastgoedvraagstuk is waarvoor IVG-expertise benodigd is. Dit kan voortkomen uit een alternatievenanalyse, aanhuurverzoek of een heronderhandelingsvraagstuk. De eerste formele stap is het besluit tot opstart van het project.

Een warme intake volgt, waarin de interne opdrachtgever en IVG gezamenlijk de kaders en randvoorwaarden verkennen. Hierin worden afspraken gemaakt over het te volgen proces, eventuele alternatievenanalyses, de inzet van (externe) experts en de verwachte doorlooptijd. De intake mondt uit in een bewuste keuze voor een nader te volgen proces. (Interne documentatie RVB, 2024).

2.4.2 Taken, verantwoordelijkheden en vastlegging

Gedurende het te volgen proces zijn diverse (interne) stakeholders betrokken. Voor veel projecten geldt dat assetmanagement als interne procesregisseur en intern aanspreekpunt fungeert voor de interne opdrachtgever. IVG'ers ondersteunen de uitvoering van de concrete werkstappen, zoals het uitvoeren en opstellen van analyses en het voorbereiden van besluitvormingsdocumenten.

Iedere processtap is voorzien van een verantwoordelijke rol, verwachte doorlooptijd en waar van toepassing, verwijzingen naar kaders, richtlijnen, aspectprogramma's, modeldocumenten of bepaalde eisen, wensen en formats. Hiermee wordt gestreefd naar een gestandaardiseerde werkwijze die toch ruimte laat voor maatwerk. (Interne documentatie RVB, 2024).

2.4.3 Besluitvorming in fases: van analyse tot akkoord

Het besluitvormingsproces binnen IVG kent een gefaseerde opbouw, waarin verschillende poortwachtmomenten, toetsingscriteria en validatiestappen zijn ingebouwd. In iedere fase van het proces wordt een expliciet fasebesluit genomen, bijvoorbeeld met betrekking tot het goedkeuren van een alternatievenanalyse, het starten van een nieuwe zoektocht, of het initiëren van (her)onderhandelingen. Deze gefaseerde besluitvormingsstructuur is ontworpen om tijdig bij te kunnen sturen, risico's vroegtijdig te signaleren en om systematische verantwoording te kunnen afleggen over de gemaakte keuzes.

De interne werkinstructie, de zogenoemde '*IVG-werkwijzer*', bevat concrete richtlijnen en processtappen voor onder meer:

- het geven van een startsignaal en uitvoeren van de initiële intake;

- het opstellen van een alternatievenanalyse;
- de besluitvorming ten aanzien van een voorkeursrichting;
- het betrekken van aanvullende interne of externe deskundigheid; en
- de afsluitende rapportage aan het management, directie, Rijksdienst of ministerie.

2.4.4 Stelsels en werkwijze binnen IVG

Binnen het RVB wordt gewerkt met zogenoemde 'stelsels'. Elk stelsel heeft betrekking op een specifieke groep Rijksdiensten of gebruikersorganisaties. Deze stelsels structureren de organisatie, de vastgoedportefeuille en vormen de kaders waarbinnen vastgoedopgaven, zoals IVG-opdrachten, worden geïnitieerd en uitgevoerd (Interne documentatie RVB, 2024). De vier hoofdvormen zijn:

- *Kantorenstelsel*; dit stelsel is van toepassing op reguliere (kantoor)huisvesting van Rijksdiensten en/of uitvoeringsorganisaties. Het richt zich op het realiseren van efficiënte en uniforme huisvestingsoplossingen voor een breed palet aan gebruikers (Ministerie van BZK, 2023).
- *Specialty stelsel*; dit stelsel is ingericht voor Rijksdiensten en/of uitvoeringsorganisatie met specialistische huisvestingsbehoeften welke afwijken op het reguliere (kantoor)huisvestingstelsel. Denk hierbij aan rechtbanken, penitentiaire inrichtingen of laboratoria (Ministerie van BZK, 2023).
- *Speciale Specialty stelsel*; dit stelsel betreft vastgoed met een hoog-specialistisch of uniek karakter, waaronder bijvoorbeeld monumentale panden of objecten met bijzondere (publieke) functies. Maatwerk en afstemming met specifieke beleidsdoelen staan hier centraal. Denk hierbij aan internationale organisaties (Ministerie van BZK, 2023).
- *Defensie stelsel*; voor de vastgoedbehoefte van het Ministerie van Defensie geldt een aparte inrichting, met eigen kaders en eisen die aansluiten op de militaire organisatie, beveiligingsvereisten en operationele inzetbaarheid (Ministerie van BZK, 2023).

Hoewel de aanpak bij het opstarten van een IVG-opdracht in de basis vergelijkbaar is, kunnen er per stelsel afwijkende en/of aanvullende vereisten van toepassing zijn. Deze variëren in benodigde afstemming met beleidsverantwoordelijken, bijzondere technische randvoorwaarden of aanvullende verantwoordingsverplichtingen (Interne documentatie RVB, 2024). De mate van standaardisatie en complexiteit van het traject hangt nauw samen met het betreffende stelsel en de aard van de vastgoedvraag.

De stelselstructuur biedt het RVB enerzijds een organisatorisch kader om haar portefeuille effectief te beheren, maar vraagt anderzijds om voldoende flexibiliteit en maatwerk in de uitvoering. Dit spanningsveld speelt ook een rol in de werking en effectiviteit van IVG-opdrachten.

2.5 Proceslogica in het publieke vastgoed

In het publieke vastgoed geldt een fundamenteel andere proceslogica dan in commerciële vastgoed. Waar marktpartijen doorgaans sturen op snelheid, rendement en onderhandelingsstactiek, opereren publieke organisaties binnen een kader van democratische legitimiteit, rechtmatigheid en beleidsdoelstellingen (Moore, 1995). Deze spanningsvolle combinatie van publieke verantwoordelijkheid en marktgericht handelen manifesteert zich scherp in het werk van IVG binnen het RVB.

De proceslogica binnen het RVB wordt gekenmerkt door een gefaseerd besluitvormingsmodel. Voordat IVG daadwerkelijk een transactie met een marktpartij mag sluiten, moeten interne stappen zijn doorlopen zoals beleidsmatige afstemming, juridische toetsing, goedkeuring van het mandaat en toetsing op publieke waarden (zoals onder andere doelmatigheid, navolgbaarheid, transparantie, duurzaamheid en maatschappelijke meerwaarde). Dit sluit aan bij het zogenoemde '*rule-based governance model*' waarin procedures, transparantie en controlemechanismen leidend zijn (Christensen et al., 2007).

Tegelijkertijd verlangt de externe component van vastgoedinkoop - zoals onderhandelingen over prijs, voorwaarden en timing - juist een meer flexibele en proactieve benadering. Hierdoor opereert IVG binnen een dubbele proceslogica:

1. intern gebonden aan hiërarchische besluitvorming en formele goedkeuringen;

2. extern opererend binnen een marktgestuurde logica van onderhandeling, concurrentie en tijdsdruk.

IVG'ers functioneren hierdoor niet alleen als inkopers, maar ook als intermediairs, procesregisseurs en adviseurs. Zij dragen zorg voor procesmatige zorgvuldigheid en resultaatgerichtheid. Deze positie vraagt om situationeel schakelen tussen standaardisatie (via processen, opdrachten, kaders en randvoorwaarden) en maatwerk (zoals bij unieke en/of complexe aanhuur/aankoopdossiers).

Kortom; proceslogica in het publieke vastgoed is geen eenduidige lijn, maar een samenspel van bestuurlijke verantwoording en marktdynamiek. IVG speelt hierin een cruciale rol als verbindende schakel die deze logica's in één transactieproces tracht te integreren.

2.6 Samenvatting en relevantie voor het onderzoek

Hoofdstuk 2 heeft de organisatiecontext van het RVB uiteengezet, met specifieke aandacht voor IVG en haar positionering in de interne en externe keten. Duidelijk is dat de sectie opereert binnen een complex krachtenveld van regels, belangen en verwachtingen en daarin een cruciale, maar kwetsbare rol vervult. De wijze waarop besluitvorming en samenwerking binnen IVG zijn ingericht, beïnvloedt de effectiviteit van vastgoedprojecten binnen het RVB. Inzicht in dit proces is dan ook van cruciaal belang om bottlenecks, samenwerkingsdynamiek en eventuele verbetermogelijkheden in kaart te brengen.

Binnen het institutionele kader van het RVB, vervult IVG een unieke en hybride rol, namelijk; als schakel tussen interne beleidsontwikkeling en externe marktwerking beweegt de sectie zich op het grensvlak van publieke verantwoording en commerciële onderhandeling.

De positie van IVG verschilt wezenlijk van die van afdelingen die vooral met techniek of beleid bezig zijn. IVG moet niet alleen zorgen voor bestuurlijke afstemming, maar ook afspraken maken met marktpartijen over onder andere juridische en financiële zaken. Daardoor speelt de sectie een belangrijke strategische rol binnen het publieke vastgoedproces (Osborne, 2006).

De proceslogica waarbinnen IVG opereert kenmerkt zich door een spanningsveld tussen formele, hiërarchisch geborgde besluitvormingsstructuren en de noodzaak tot flexibele onderhandeling in externe marktomgevingen. Deze dynamiek past binnen bredere theorieën over hybride organisaties (Noordegraaf, 2011) en publieke waardecreatie (Moore, 1995), waarbij professionals moeten schakelen tussen verschillende institutionele logica's.

De relevantie van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste biedt het inzicht in de organisatorische en bestuurlijke context waarbinnen IVG functioneert en dus in de randvoorwaarden van haar handelingsruimte. Ten tweede maakt deze positionering zichtbaar waarom IVG als "*vreemde eend in de bijt*" functioneert binnen het RVB. Mijns inziens combineert IVG publieke zorgvuldigheid met commerciële resultaatgerichtheid. Dit is een bijzondere combinatie die vraagt om specifieke vaardigheden, aansturingsvormen en procesinrichting.

3 Theoretisch kader

In dit *hoofdstuk (3)* wordt het theoretisch kader uiteengezet welke als lens dient voor het analyseren van het onderzoeksprobleem. Door relevante theorieën en modellen te bespreken en te koppelen aan kernbegrippen als bureaucratie, organisatieconfiguraties, verandermanagement en vastgoedsturing, wordt de basis gelegd voor de empirische analyse en reflectie.

3.1 Theoretische invalshoeken en onderzoeksbenadering

Dit onderzoek positioneert zich op het snijvlak van bestuurskunde, organisatiekunde en vastgoedmanagement. Het gekozen theoretisch kader is geselecteerd vanwege de verklarende kracht bij vraagstukken over effectiviteit, organisatorische stagnatie en governance binnen publieke (vastgoed)organisaties. Er is gekozen voor een kwalitatieve benadering waarbij theorie zowel verklarend als structurerend wordt ingezet bij de analyse van de empirische gegevens.

De selectie van de theorieën is gebaseerd op toepasbaarheid binnen de context van het RVB en specifiek IVG. De theorieën van Weber, Mintzberg en Lewin worden ingezet om de structuur, configuratie en verandering binnen bureaucratische organisaties te duiden. CREM en PREM worden ingezet om het begrip vastgoedsturing te verdiepen en te koppelen aan het functioneren van IVG.

3.2 Bureaucratietheorie volgens Max Weber

Max Weber (1864–1920) ontwikkelde het concept van bureaucratie als een ideaaltype van rationele organisatievorm. In zijn sociologische werk beschouwde hij bureaucratie als de meest efficiënte manier om grootschalige organisaties te structureren binnen een moderne, rationeel-georganiseerde samenleving (Weber, 1978). Dit ideaaltype is niet bedoeld als beschrijving van de praktijk, maar als analytisch referentiekader om bestaande organisatiesystemen te begrijpen en beoordelen.

Weber onderscheidde drie vormen van legitiem gezag; '*traditioneel*', '*charismatisch*' en '*rationeel-legaal*'. Bureaucratie valt onder deze laatste categorie, waarbij gezag wordt uitgeoefend op basis van formele regels en vastgelegde procedures. Deze vorm van gezagsuitoefening is niet persoonsgebonden, maar steunt op objectieve criteria, waardoor het functioneren van organisaties voorspelbaar, controleerbaar en reproduceerbaar wordt.

Bureaucratie kent volgens Weber zes centrale kenmerken die haar functioneren bepalen:

1. *Hierarchical structure (hiërarchische structuur)*; een duidelijke gezagsstructuur, waarbij elke organisatie-eenheid onder toezicht staat van een hogere.
2. *Management by rules (regels en procedures)*; standaardisering van handelen door middel van formele, schriftelijke richtlijnen.
3. *Organization by functional specialty (gespecialiseerde functies)*; taakverdeling op basis van deskundigheid en functionele specialisatie.
4. *Purposely impersonal (onpersoonlijkheid)*; besluitvorming geschiedt rationeel en objectief, los van persoonlijke voorkeuren.
5. *Employment based on technical qualification (formele selectie en promotie)*; personeelsbeleid gebaseerd op kwalificaties en verdiensten.
6. *Career structure (Loopbaanstructuur)*; duidelijke carrièrepaden binnen de organisatie, gericht op continuïteit en loyaliteit.



Figuur 6 – Bureaucratiemodel van Weber

Bovengenoemde kenmerken maken bureaucratie tot een krachtig instrument voor rechtvaardige en efficiënte organisatie, met name binnen publieke instellingen waar rechtszekerheid en gelijkheid van behandeling cruciaal zijn. Binnen het RVB zijn deze principes terug te vinden in de nadruk op hiërarchische besluitvorming, strikte processturing en formele verantwoording.

Hoewel Weber bureaucratie vooral benaderde als noodzakelijk en functioneel, waarschuwde hij eveneens voor de gevaren ervan. In zijn notie van '*de ijzeren kooi van rationaliteit*' verwijst hij naar het risico dat mensen vervreemd raken binnen bureaucratische systemen, doordat creativiteit en individuele autonomie ondergeschikt raakt aan regels en procedures (Weber, 1978).

Het begrip "*ijzeren kooi*" werd door Max Weber geïntroduceerd om de toenemende rationalisering binnen moderne samenlevingen te illustreren. Volgens hem kan een bureaucratisch systeem - hoe doeltreffend ook - de persoonlijke vrijheid onder druk zetten, doordat individuen gevangen raken in een netwerk van regels en procedures.

Weber was in de veronderstelling dat deze groeiende nadruk op bureaucratie en rationaliteit zou leiden tot "*een onttovering van de wereld*". Daarmee bedoelde hij dat traditionele overtuigingen en waarden plaats zouden maken voor een kille, berekenende manier van denken. Hoewel zulke systemen voorspelbaarheid en orde bieden, kunnen ze ook leiden tot inflexibiliteit en het onderdrukken van creativiteit.

Binnen deze "*ijzeren kooi*" functioneren mensen als kleine schakels in een groter geheel, waarbij hun handelen grotendeels wordt gestuurd door vaste voorschriften in plaats van eigen keuzes. Dit kan gevoelens van vervreemding en onmacht oproepen.

Latere denkers hebben deze kritiek verder uitgewerkt. Merton (1940) stelde dat bureaucratische structuren kunnen leiden tot '*trained incapacity*'. Dit is een situatie waarin medewerkers zodanig afhankelijk worden van regels dat zij niet meer flexibel kunnen inspelen op uitzonderlijke omstandigheden. Crozier (1964) toonde aan dat starre regels informele machtsstructuren in de hand kunnen werken, omdat medewerkers andere wegen zoeken om met de rigide formele kaders om te gaan.

Ook Albrow (1970) en Gerth & Mills (1946) benadrukken dat het ideaaltype van Weber vaak wordt verward met de praktijk. In werkelijkheid bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de zuivere vorm van bureaucratie en hoe organisaties functioneren. De bureaucratische logica wordt in de praktijk beïnvloed door contextuele factoren zoals cultuur, politieke druk en individuele interpretatie van regels.

Tegelijkertijd zijn er ook hedendaagse stemmen, zoals Du Gay (2000), die pleiten voor een herwaardering van de bureaucratie. Hij ziet in Weber's ideaaltype een ethisch kader voor verantwoord bestuur, dat professionele distantie, integriteit en consistentie garandeert. Dit zijn juist waarden die in publieke organisaties onmisbaar zijn.

In de context van het RVB biedt de bureaucratische theorie van Weber een waardevol analysekader. De structuur van IVG vertoont veel kenmerken van de klassieke bureaucratie. Tegelijkertijd stelt deze inrichting grenzen aan de wendbaarheid, besluitvorming en reactievermogen van de organisatie. Deze spanning tussen stabiliteit en flexibiliteit vormt een belangrijk analytisch uitgangspunt in dit onderzoek.

3.2.1 Het functionele belang van bureaucratie binnen publieke organisaties

Binnen het publieke domein vervult bureaucratie een fundamentele functie: het waarborgt democratische controle, rechtszekerheid en gelijke behandeling. Oftewel transparantie, navolgbaarheid en doelmatigheid. Deze principes zijn van bijzonder belang in organisaties die handelen namens de overheid, zoals het RVB en specifiek IVG. In tegenstelling tot het vaak negatieve publieke imago van bureaucratie - dat in media en publieke opinie geregeld wordt geassocieerd met traagheid, regelzucht en klantonvriendelijkheid (Goodsell, 2004) - benadrukken wetenschappers het belang ervan voor het realiseren van ordentelijk en rechtvaardig bestuur (Du Gay, 2000; Weber, 1978).

In Groeneveld haar oratie (2016) '*Het belang van bureaucratie*' stelt Groeneveld dat bureaucratie een ambivalent karakter kent; enerzijds biedt het structuur, voorspelbaarheid en controle, anderzijds kan een overmaat aan regels en procedures juist leiden tot rigiditeit en verminderde wendbaarheid. Deze spanning is volgens haar geen uitzonderlijke situatie, maar een structureel kenmerk van publiek management. Organisaties zoals het RVB, die opereren binnen een politiek-bestuurlijke context met sterke verantwoordingsvereisten, bevinden zich voortdurend in een spanningsveld tussen formele rechtmatigheid en operationele effectiviteit.

Weber (1978) beschouwde bureaucratie als de meest rationele organisatievorm voor het uitvoeren van complexe taken. De formele hiërarchie, gespecialiseerde functies en regels gebaseerd op rationeel gezag dienen een stabiele en transparante besluitvorming te faciliteren. In de praktijk blijkt echter dat deze structuur ook beperkingen met zich meebrengt. Merton (1940) introduceerde het concept van '*trained incapacity*', waarmee hij doelt op het verschijnsel dat medewerkers zodanig gehecht raken aan regels en procedures dat zij niet meer flexibel kunnen omgaan met

uitzonderingen. Crozier (1964) voegde daaraan toe dat juist deze rigiditeit de opkomst van informele machtsstructuren in de hand werkt, waarin regels worden omzeild om doelstellingen alsnog te behalen.

Groeneveld (2016) bouwt voort op deze inzichten en benadrukt dat bureaucratie niet uitsluitend begrepen moet worden als een *'technisch-institutioneel systeem'*, maar ook als een sociaal fenomeen. Binnen publieke organisaties is het gedrag van ambtenaren, hun onderlinge interacties en motivatie minstens zo bepalend voor het functioneren als de formele regels zelf. Groeneveld pleit dan ook voor een sociologische benadering van publiek management, waarin naast structuur ook aandacht is voor cultuur, samenwerking en de sociale dynamiek binnen teams.

Voor IVG is deze benadering bijzonder relevant. Enerzijds biedt de bureaucratische opzet een noodzakelijke legitimatie voor beslissingen over vastgoedverwerving namens de Staat der Nederlanden. Anderzijds leidt het volgen van strikte goedkeuringslijnen en verantwoordingsmechanismen regelmatig tot stagnatie of vertraging in de dienstverlening. Deze spanning vraagt om een zorgvuldige balans tussen beheersbaarheid en flexibiliteit, waarbij formele structuren voldoende ruimte laten voor professionele oordeelsvorming.

Du Gay (2000) stelt dat bureaucratie juist in tijden van toenemende druk op transparantie en controle opnieuw gewaardeerd moet worden als ethisch model van publieke verantwoordelijkheid. Bureaucratische waarden zoals neutraliteit, consistentie en deskundigheid zijn volgens hem geen obstakel, maar een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van democratische instellingen.

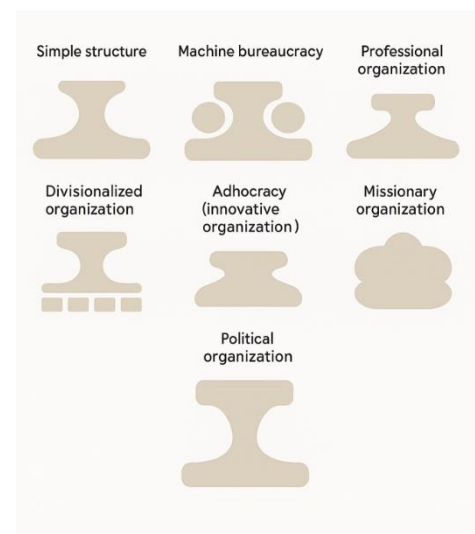
Om dergelijke complexe verhoudingen te analyseren, pleit Groeneveld (2016) voor het gebruik van een combinatie van methodes en benaderingen tezamen. Deze maken het mogelijk om formele structuren en sociale processen empirisch te onderzoeken. In deze thesis wordt een dergelijke benadering gevolgd, waarbij zowel documentanalyses als interviews inzicht moeten bieden in de werking en beleving van bureaucratische processen binnen IVG. Daarmee wordt aangesloten op het actuele wetenschappelijke debat over het functioneren van bureaucratie in een veranderende publieke context.

3.3 Organisatieconfiguraties van Henry Mintzberg

Henry Mintzberg (1939-heden) ontwikkelde een invloedrijke typologie van organisatiestructuren die inzicht biedt in de wijze waarop organisaties hun interne coördinatie en structuur vormgeven. Deze typologie helpt te verklaren hoe organisaties hun structuur afstemmen op strategie, omgeving en technologie en vormt daarmee een belangrijk analysekader binnen de organisatiekunde. Voor publieke instellingen zoals het RVB is de configuratie van de organisatie van invloed op haar wendbaarheid, effectiviteit en besluitvormingskracht.

Mintzberg onderscheidt zeven basale configuraties, zoals weergegeven in figuur 7. Deze configuraties kunnen als volgt worden beschreven (Mintzberg, 1983):

- *Simple structure (eenvoudige structuur)*; een platte structuur met weinig lagen, vaak gebruikt in kleine organisaties. De top (leidinggevende) heeft directe controle over de uitvoering. Snel schakelen, weinig regels.
- *Machine bureaucracy (machinebureaucratie)*; een hiërarchisch model met vaste procedures, standaardisering en centralisatie. Denk aan overheidsinstellingen of grote fabrieken. Efficiëntie en voorspelbaarheid staan centraal.
- *Professional organization (professionele bureaucratie)*; Organisaties waarin hoogopgeleide professionals zelfstandig opereren, zoals ziekenhuizen of universiteiten. De macht ligt bij de uitvoerenden. Coördinatie gebeurt via standaarden van vakmanschap.



Figuur 7 – Organisatieconfiguraties volgens Mintzberg

- *Divisionalized organization (divisiestructuur)*; een organisatie opgebouwd uit semi-zelfstandige divisies, vaak gebaseerd op producten of regio's. Het hoofdkantoor stuurt aan via outputcontrole. Veelvoorkomend bij grote concerns.
- *Adhocracy (innovatieve organisatie)*; flexibele, creatieve organisatievormen welke inspelen op verandering en innovatie. Vaak projectmatig, met weinig vaste structuren. Veel gebruikt in consultancy of Techindustrie.
- *Missionary organization (missionaire organisatie)*; een organisatie die draait op gedeelde overtuigingen of waarden. Structuur en gedrag worden gestuurd door een sterke cultuur of ideologie. Denk aan NGO's of religieuze instellingen.
- *Political organization (politieke organisatie)*; een vorm zonder duidelijke structuur, waarin informele macht en onderlinge strijd bepalend zijn. Vaak instabiel en tijdelijk. Macht staat centraal, niet structuur.

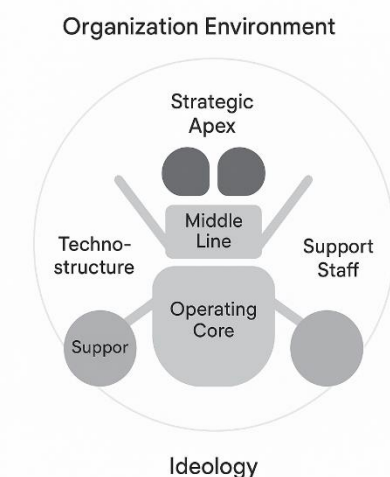
Voor de machinebureaucratie is relevant voor het RVB. Deze configuratie wordt gekenmerkt door gecentraliseerde besluitvorming, hiërarchische controle en standaardisatie van werkprocessen (Mintzberg, 1980). Binnen deze structuur worden doelmatigheid, rechtmatigheid en navolgbaarheid geborgd via formele procedures, richtlijnen en taakafbakening. Tegelijkertijd brengt deze opzet risico's met zich mee, zoals traagheid, inflexibiliteit en een afstand tussen beleid en uitvoering.

Tegelijkertijd vertoont IVG ook kenmerken van de professionele bureaucratie. Binnen het team is specialistische kennis aanwezig, wat vraagt om professionele ruimte en situationele oordeelsvorming. Hier ligt de nadruk op standaardisatie van vaardigheden en autonomie binnen het professionele domein. Deze hybride vorm maakt IVG tot een organisatie die enerzijds functioneert binnen vaste kaders en procedures, maar anderzijds flexibiliteit en deskundigheid nodig heeft om vastgoedvraagstukken effectief aan te pakken.

Andere relevante configuraties zijn de adhocratie, waarin onderlinge afstemming en aanpassingsvermogen centraal staan (Burns & Stalker, 1961), en de divisiestructuur, die voorkomt bij grote, gedecentraliseerde organisaties (Chandler, 1962). De missionaire organisatie werkt vanuit gedeelde waarden als coördinatiemechanisme, terwijl de politieke organisatie vooral wordt gedreven door machtsverhoudingen en conflicten (Pfeffer, 1992; Mintzberg, 1989).

Deze verschillende configuraties zijn gebaseerd op zes structurele componenten, visueel weergegeven in figuur 8, ook wel het 'Fly-model' genoemd (Mintzberg, 1979):

- *Strategic Apex (Strategische top)*; bepaalt de koers en strategie (bijv. directie of bestuur).
- *Middle Line (Middenkader)*; vertaalt strategie naar uitvoering; de schakel tussen top en werkvloer.
- *Operating Core (Uitvoerende kern)*; voert het primaire werk van de organisatie uit.
- *Technostructure (Technostructuur)*; zorgt voor standaardisatie en optimalisatie van processen.
- *Support Staff (Ondersteunende diensten)*; faciliteert het primaire proces (zoals HR, communicatie).
- *Ideology (Ideologie)*; de gedeelde overtuigingen en waarden die richting geven aan gedrag.



Figuur 8 - 'Fly-model' volgens Mintzberg

Deze elementen vormen gezamenlijk het organisatie-model, waarbij een goed evenwicht tussen sturing, uitvoering en ondersteuning essentieel is voor effectieve werking.

Onderzoekers als Burns en Stalker (1961) en Chandler (1962) benadrukken dat organisatiestructuur geen statisch gegeven is, maar het resultaat van strategische keuzes in reactie op omgevingskenmerken. In de context van IVG betekent dit dat structuur zowel moet voorzien in

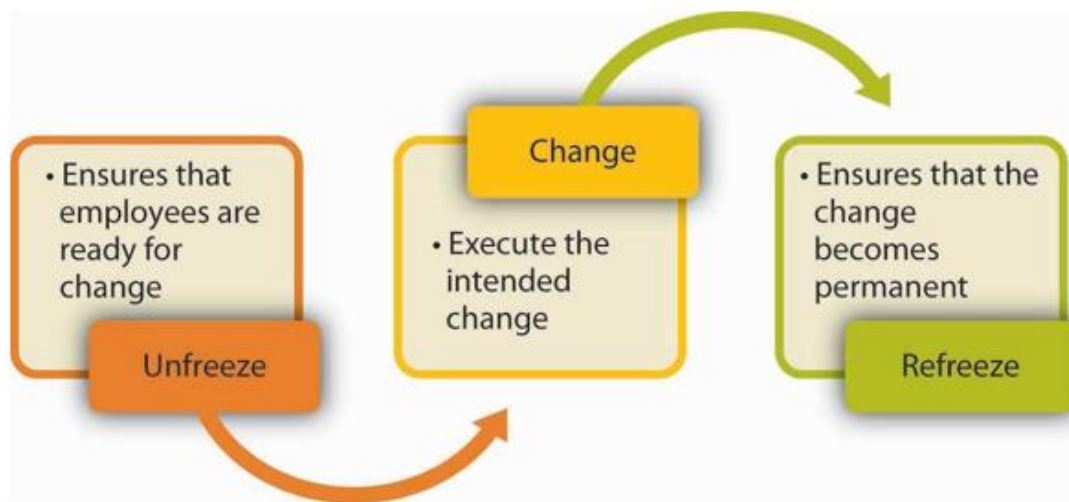
controle en verantwoording, als in aanpassingsvermogen ten aanzien van complexe vastgoedopgaven en samenwerking met externe partijen.

Daarnaast wijzen Pfeffer (1992) en Schein (2010) op het belang van informele netwerken, macht en organisatiecultuur in het functioneren van formele structuren. Ook binnen IVG beïnvloeden informele relaties, interpretaties van regels en bestuurlijke gevoeligheden de besluitvorming. Dit sluit aan bij Mintzbergs latere inzichten in de politieke dimensie van organisaties (Mintzberg, 1983).

Het model van Mintzberg biedt daarmee een nuttig analysekader om IVG als organisatie te begrijpen. Het maakt zichtbaar dat effectiviteit niet uitsluitend voortkomt uit structuur, maar uit de mate waarin die structuur aansluit bij de strategische doelen, interne capaciteiten en externe eisen die het RVB als publieke vastgoedorganisatie kent.

3.4 Verandermanagement volgens Kurt Lewin: het driestappenmodel

Kurt Lewin (1890-1947) wordt beschouwd als een van de grondleggers van de sociale psychologie en verandermanagement. Zijn klassieke driestappenmodel van organisatieverandering - bestaande uit 'unfreezing', 'changing' en 'refreezing' - behoort tot een van de meest geciteerde modellen binnen de verandermanagementliteratuur. Het biedt een gestructureerde benadering om veranderingen binnen organisaties te begrijpen en te begeleiden. In figuur 9 is het model visueel gemaakt.



Figuur 9 - Verandermodel van Lewin

Voor een beter begrip van het model volgt hieronder een beknopte toelichting:

1. Unfreezing (ontdooien)

In de eerste fase wordt het bestaande evenwicht binnen een organisatie ter discussie gesteld. Volgens Lewin is het noodzakelijk om oude gedrags- en denkpatronen los te weken voordat duurzame verandering mogelijk is. Dit vraagt om het creëren van bewustwording en urgentiebesef. Organisaties moeten hierin de krachten die verandering bevorderen versterken en de weerstandskrachten verzwakken. Deze systematiek staat bekend als 'force field analysis', waarmee Lewin in kaart brengt welke krachten binnen een organisatie verandering ondersteunen dan wel belemmeren (Lewin, 1947).

2. Changing (veranderen)

De tweede fase omvat de daadwerkelijke overgang naar nieuwe processen, structuren of gedragingen. In deze fase vindt de daadwerkelijke transitie plaats, waarbij individuen en teams nieuwe werkwijzen aanleren en experimenteren met alternatieve manieren van werken. Cruciale succesfactoren in deze fase zijn heldere communicatie, betrokken leiderschap en participatie van medewerkers. Het veranderproces is zelden lineair; het kent vaak cycli, spanningen en onzekerheden (Schein, 1996).

3. Refreezing (bevroren)

In de laatste fase wordt de nieuwe situatie gestabiliseerd. De veranderingen worden verankerd in beleid, systemen, routines en gedrag, zodat terugval naar het oude patroon wordt voorkomen. Kritiek op deze fase komt voort uit de suggestie dat organisaties na verandering een statische toestand bereiken. In de praktijk is echter vaak sprake van continue verandering, waardoor deze fase eerder moet worden gezien als tijdelijke stabilisatie dan permanente fixatie (Cummings, Bridgman & Brown, 2016).

Hoewel Lewins model eenvoudig en houvast biedt, is het door sommigen bekritiseerd vanwege de veronderstelde lineariteit en beperkte aandacht voor complexiteit. In moderne organisaties is verandering vaak niet te vatten in drie afgebakende stappen (Cummings et al., 2016). Zij pleiten er dan ook voor om het model niet letterlijk, maar conceptueel te hanteren als denkkader.

Schein (1996) breidde Lewins werk uit met het concept van psychologische veiligheid. Verandering vereist dat mensen zich veilig genoeg voelen om oude overtuigingen los te laten en nieuwe te omarmen. Zonder die veiligheid bestaat de kans dat medewerkers formeel wel meebewegen, maar zich intern blijven verzetten.

3.5 Vastgoedsturing: CREM en PREM vergeleken

Vastgoed speelt in zowel private als publieke organisaties een strategische rol. De wijze waarop vastgoed wordt beheerd, bepaalt niet alleen de financiële prestaties van een organisatie, maar beïnvloedt ook de kwaliteit van dienstverlening, gebruikerservaring en maatschappelijke meerwaarde. In dit hoofdstuk worden twee centrale benaderingen van vastgoedsturing uiteengezet; 'Corporate Real Estate Management' (CREM) en 'Public Real Estate Management' (PREM). Beide concepten richten zich op het strategisch inzetten van vastgoed, maar verschillen fundamenteel in doelen, context, verantwoordelijkheden en legitimatie.

Corporate Real Estate Management (CREM)	Public Real Estate Management (PREM)
- Supporting the core tasks of private organizations - Value maximization to achieve organizational objectives - Efficiency and employee satisfaction - Measurable performance and flexibility	- Supporting societal goals - Creating not only economic but also social value - Transparency and democratic accountability - Long-term perspective and policy alignment

Figuur 10 – Kernprincipes van CREM en PREM

Figuur 10 biedt een overzicht van de belangrijkste uitgangspunten van beide benaderingen, zoals besproken wordt in dit hoofdstuk.

3.5.1 Corporate Real Estate Management (CREM)

CREM verwijst naar het beheer van vastgoed dat ondersteunend is aan de kerntaken van private organisaties, met als doel het maximaliseren van de toegevoegde waarde van vastgoed aan de organisatiedoelstellingen (Gibler & Black, 2004). Dit omvat onder meer locatiekeuzes, ruimtegebruik, exploitatie, risicobeheer en duurzaamheid. Vastgoed wordt hierbij niet als kostenpost, maar als strategisch bedrijfsmiddel beschouwd dat kan bijdragen aan concurrentievoordeel, efficiëntie en medewerkerstevredenheid (De Jonge et al., 2009).

Van der Zwart (2014) onderscheidt vier kernfuncties van CREM:

- *Kostenbeheersing*; door optimalisatie van gebruik en onderhoud.
- *Risicomanagement*; met aandacht voor contractuele, technische en markt-gerelateerde risico's.
- *Ondersteunen van primaire processen*; via efficiënte huisvesting en logistiek.
- *Verhogen van productiviteit en tevredenheid*; door een goed afgestemde werkomgeving.

De nadruk ligt op meetbare prestaties, rendementsoptimalisatie en flexibiliteit. Professionalisering van vastgoedmanagement binnen deze context wordt gestuurd door benchmarks, KPI's en portefeuillestrategieën.

3.5.2 Public Real Estate Management (PREM)

PREM daarentegen betreft vastgoedsturing door overheden of (semi)publieke instellingen, waarin het vastgoed dient ter ondersteuning van maatschappelijke doelen. Den Heijer (2011) en Ploeger & Straub (2020) benadrukken dat PREM streeft naar publieke waarde creatie. Dat betekent dat niet alleen economische, maar ook sociale, culturele en ecologische belangen een rol spelen in besluitvorming over vastgoed. Belangrijke kenmerken van PREM zijn:

- *Transparantie en democratische verantwoording*; publieke middelen vereisen navolgbare en rechtmatige besluiten.
- *Maatschappelijke doelen*; zoals duurzaamheid, leefbaarheid, erfgoedbehoud en toegankelijkheid.
- *Langetermijnperspectief*; in onderhoud, eigendom en gebruik.
- *Afstemming met beleid*; vastgoedbeslissingen zijn verbonden met beleidsdoelstellingen op het gebied van onderwijs, zorg, veiligheid of ruimtelijke ordening.

In tegenstelling tot de private sector is PREM sterk onderhevig aan politieke sturing, wet- en regelgeving en publieke controlemechanismen.

Binnen het RVB en specifiek IVG is sprake van een spanningsveld tussen CREM en PREM logica. Enerzijds wordt gestuurd op (financiële)doelmatigheid, tijdigheid en marktbenadering. Dit zijn karakteristieken die passen binnen het zogeheten CREM-denken. Anderzijds is IVG gebonden aan publieke kaders, maatschappelijke legitimatie en politieke verantwoording. Dit zijn kernaspecten van PREM.

Gibler & Black (2004) waarschuwen in dit verband voor 'agency-risico's'. Dit zijn spanningen die ontstaan wanneer vastgoedtaken worden uitbesteed, terwijl publieke belangen niet voldoende zijn geborgd. In de praktijk betekent dit dat IVG voortdurend moet balanceren tussen efficiënt vastgoedinkopen enerzijds en rechtmatige, maatschappelijk verantwoorde besluitvorming anderzijds.

De literatuur benadrukt dat professioneel vastgoedmanagement - ongeacht context - vraagt om integrale afwegingen. CREM en PREM zijn dan ook geen tegenpolen, maar complementaire denkrichtingen die in hybride vormen naast elkaar kunnen bestaan (Den Heijer, 2011). Binnen IVG betekent dit dat vastgoedbesluiten moeten worden onderbouwd met zowel financiële als maatschappelijke argumenten, ondersteund door transparante processen en strategische afstemming met het Rijksbeleid.

Het onderscheid tussen CREM en PREM biedt een waardevol kader om vastgoedsturing binnen publieke organisaties, zoals het RVB, te analyseren. Terwijl CREM zich richt op organisatiewaarde en efficiëntie, focust PREM op publieke waarde en legitimatie. Binnen IVG is deze dualiteit dagelijks zichtbaar. Het vermogen om beide perspectieven te verenigen - zonder de fundamentele van publieke governance te ondergraven - is bepalend voor de effectiviteit en legitimiteit van vastgoedsturing in het publieke domein.

3.6 Slotbeschouwing: relevantie van het theoretisch kader

In *hoofdstuk 3* is het fundament gelegd voor het begrijpen van de organisatiepraktijk van IVG binnen het RVB. De besproken theorieën (van Weber, Mintzberg en Lewin tot de vastgoedbenaderingen CREM en PREM) bieden inzicht in de spanning tussen beheersing en flexibiliteit, tussen structuur en professionele ruimte. Dit kader is gekozen vanwege de verklarende waarde voor vraagstukken rond effectiviteit, stagnatie en governance binnen publieke organisaties.

In het vervolg van deze thesis wordt het theoretisch kader verbonden aan de casus van IVG. In *hoofdstuk 4* worden de inzichten uit *hoofdstuk 2* en *3* met elkaar in samenhang gebracht. Dit mondt in *paragraaf 4.6* uit tot een 'conceptueel overzicht', dat vervolgens wordt omgezet tot een 'conceptueel model' waarin de besproken theorieën direct aan de IVG-praktijk worden gekoppeld. Daarmee vormt dit model een analytische lens die helpt om patronen, spanningen en kansen binnen IVG te duiden en richting geeft aan de empirische analyse (*hoofdstuk 6*).

Bij deze theoretische verankering hoort ook een reflectie op mijn positie als onderzoeker. Doordat ik zelf werkzaam ben binnen IVG, bestaat het risico dat interpretaties deels gekleurd zijn door persoonlijke ervaringen. Dat kan een kracht zijn - toegang tot bronnen - maar ook een beperking, door te sterke nadruk op eigen perspectieven. Om dit te ondervangen is gekozen voor triangulatie: naast literatuur zijn meerdere interviews met uiteenlopende interne en externe experts gebruikt en zijn (beleids)documenten geanalyseerd. Zo is geprobeerd bias te reduceren, al blijft dit een aandachtspunt dat in de methodologische verantwoording (*hoofdstuk 8*) nader wordt besproken.

Ten slotte krijgt het 'conceptueel model' in de conclusie (*hoofdstuk 7*) opnieuw betekenis. In *paragraaf 7.8* wordt het doorontwikkeld tot een 'conceptueel raamwerk' waarin de vertaalslag "van theorie naar praktijk" volledig wordt gemaakt en toegepast op IVG. Daarmee bewijst het theoretisch kader zijn waarde, zowel als verklaringsmechanisme als richtinggevend instrument voor advisering en verbetering binnen het RVB.

4 Toepassing van theorie op het IVG-proces

Het in *hoofdstuk 2* beschreven IVG-proces biedt inzicht in de wijze waarop de organisatiestructuur, besluitvorming en vastgoedsturing binnen het RVB vormgegeven en geborgd zijn in de werkwijzer. De besproken theorieën in *hoofdstuk 3*, bieden inzicht in de spanning tussen beheersing en flexibiliteit, tussen structuur en professionele ruimte. Het theoretisch kader wordt in dit *hoofdstuk (4)* gekoppeld aan het RVB en specifiek IVG.

4.1 Bureaucratische structuur volgens Weber

De IVG-werkwijzer kenmerkt zich door een duidelijke opdeling in fasen, een hiërarchische structuur van besluitvorming en een nadruk op formele werkprocessen en documentatie. Dit sluit nauw aan bij het ideaaltype van bureaucratie zoals geformuleerd door Max Weber (1947). Binnen het IVG-proces worden besluiten genomen op basis van rationele gronden, met expliciete toewijzing van verantwoordelijkheden, tijdslijnen en modeldocumenten. Volgens Weber bevordert deze structuur voorspelbaarheid, controleerbaarheid en rechtvaardigheid binnen publieke organisaties. Het functionele belang van bureaucratie is in het IVG-proces zichtbaar in de rol van formele toetsingsmomenten en validatie ter waarborging van transparantie en legitimiteit.

4.2 Organisatieconfiguratie volgens Mintzberg

De organisatie-inrichting en werkwijze van IVG laten zich goed duiden aan de hand van de configuraties die Henry Mintzberg (1979) onderscheidt. Binnen zijn typologie van organisatievormen worden structuren gekarakteriseerd op basis van dominante coördinatiemechanismen, taakverdeling, mate van standaardisatie en machtsverdeling. In de praktijk van IVG zien we geen eenduidige positionering, maar eerder een *'hybride organisatieconfiguratie'* waarin elementen van meerdere typen samenkomen.

Ten eerste is de *'machinebureaucratie'* duidelijk zichtbaar in de IVG-werkstructuur. Kenmerkend voor dit type zijn gestandaardiseerde werkprocessen, formele controlemechanismen en een sterke scheiding tussen denken (staf) en doen (uitvoering). Deze kenmerken komen tot uiting in de werkwijzer, gestandaardiseerde formats, toetsingsmomenten en validatieprocedures. Dergelijke structuren zijn ontworpen om voorspelbaarheid, consistentie en verantwoording te waarborgen in routinematige werkwijzen.

Tegelijkertijd bevat IVG ook kenmerken van de *'professionele bureaucratie'*. Dit komt vooral tot uiting in de opstartfase en bij complexere dossiers, waar de expertise van (externe) professionals zoals juristen, procesmanagers, ingenieurs, taxateurs en projectleiders leidend zijn voor het verloop van het proces. Binnen deze context is er sprake van meer autonomie, waarbij beslissingen voortkomen uit specialistische afwegingen in plaats van gestandaardiseerde regels. Deze configuratie sluit aan bij Mintzbergs idee van decentralisatie van beslissingsbevoegdheid naar de uitvoerende professionals.

Daarnaast vertoont IVG ook trekken van een *'divisiestructuur'*, omdat IVG als relatief autonome eenheid functioneert binnen het bredere RVB. Hoewel IVG opereert binnen centrale kaders en richtlijnen, beschikt het ook over eigen taken, verantwoordelijkheden en rapportagelijnen richting het RVB-management en de interne opdrachtgevers. Dit geeft IVG enige zelfstandigheid in de uitvoering, binnen de strategische contouren van het moederapparaat.

Hoewel IVG primair functioneert binnen gestructureerde en procesmatige kaders, zijn er situaties waarin elementen van *'ad hoc'* zichtbaar worden. Dit betreft met name innovatieve of unieke vastgoedvraagstukken waarbij maatwerk, interdepartementale samenwerking of externe inbreng centraal staat. In dergelijke trajecten is sprake van projectmatige samenwerking, minder standaardisatie en meer ruimte voor professionele creativiteit en experimenteel handelen. Toch blijft deze vorm van organisatie eerder uitzondering dan regel, omdat IVG in de basis sterk leunt op voorspelbaarheid, rechtmatigheid en procescontrole.

Hoewel het wellicht paradoxaal klinkt, is de *'politieke organisatie'* meestal niet representatief voor de reguliere werkwijze binnen IVG. Toch kunnen elementen hiervan incidenteel optreden in situaties waarin bestuurlijke onduidelijkheid of conflicterende belangen de besluitvorming belemmeren. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer mandaten niet helder zijn belegd tussen interne stakeholders, of wanneer tegenstrijdige beleidsdoelstellingen leiden tot vertraging of impasse. In dergelijke gevallen is sprake van verdeelde invloed, fragmentatie en het ontbreken van duidelijke coördinatie. Zulke situaties vormen een potentieel risico voor de effectiviteit van vastgoedsturing, maar worden binnen IVG doorgaans pragmatisch en ad hoc aangepakt.

De configuratie van een 'eenvoudige structuur', waarbij directe aansturing door een leidinggevende, weinig hiërarchie en informele besluitvorming centraal staan, is niet van toepassing op IVG. Daarvoor is de organisatie te complex, te gelaagd en sterk ingebed in formele processen, controlemechanismen en interdisciplinaire samenwerking. De schaal en het publieke karakter van IVG vragen om een meer gestructureerde inrichting dan deze basale organisatietynologie toelaat.

Figuur 11 biedt een beknopt overzicht van de organisatieconfiguraties van Mintzberg en toont aan in welke mate ze van toepassing zijn op IVG. Op basis van deze analyse blijkt dat IVG functioneert als een 'hybride-organisatieconfiguratie', waarin elementen uit meerdere typologieën samenkomen.

Organisatietype (Mintzberg)	Kenmerkende eigenschappen	Voorbeelden binnen IVG van het RVB
Machinebureaucratie	Formele regels, processtandaardisatie, hiërarchische controle	Werkwijzer, formats, strikte kaders, doorlooptijden, toetsingsmomenten, validatie
Professionele bureaucratie	Autonomie bij professionals, standaards voor vakinhoud	(Externe) Taxateurs, ingenieurs, technici, projectmanagers, juristen en leidinggevende maken vakinhoudelijke keuzes.
Divisiestructuur	Autonome organisatie-eenheid met eigen verantwoordelijkheid	IVG is een sectie binnen het RVB met autonomie in uitvoering, maar doelgericht op RVB-doelen.
Organisatie met eenvoudige structuur	Kleine organisatie, directe coördinatie, weinig lagen	Niet van toepassing: IVG is te complex en heeft meerdere hiërarchische lagen.
Adhocratie	Projectmatige, flexibel, innovatief werken	Beperkt relevant: wel enige flexibiliteit bij (complex) maatwerk, maar overwegend gestructureerd.
Politieke organisatie	Formele structuur, verdeelde macht, conflicterende belangen of bij gebrek aan duidelijke sturing.	Beperkt relevant: Conflicten tussen beleid en uitvoering of bij onduidelijkheid over mandatering. Zichtbaar door tegenstrijdige belangen waardoor onderzoek moet worden opgestart i.p.v. voortgang gewaarborgd blijft.

Figuur 11 - Typologie van IVG volgens Mintzbergs organisatieconfiguraties

Deze hybride positie weerspiegelt de complexiteit waarin IVG zich bevindt; een balans tussen enerzijds 'procesgerichtheid en standaardisatie' en anderzijds 'vakinhoudelijke autonomie en maatwerk'. Dit is typerend voor veel publieke organisaties waar enerzijds verantwoording en beheersbaarheid vereist zijn en anderzijds deskundigheid en contextgevoeligheid nodig zijn voor effectieve besluitvorming.

Samenvattend kan IVG worden gezien als een 'hybride configuratie' waarin 'machinebureaucratie', 'professionele bureaucratie', 'divisievorming' en soms 'adhocratie' samenkomen. Deze combinatie verklaart hoe IVG enerzijds efficiëntie nastreeft via standaardisatie van werkprocessen en anderzijds kwaliteit waarborgt door inzet van (externe) expertise en context specifieke afwegingen. In lijn met Mintzbergs visie op 'coördinatiemechanismen', biedt deze mix ruimte voor sturing en professionele ruimte binnen een complexe publieke context.

4.3 Groeneveld en de spanning tussen regels en realiteit

Zoals Sandra Groeneveld (2016) beschrijft, kent de publieke sector een duidelijke spanning tussen formele regels en de noodzaak tot pragmatische afwegingen. Deze spanning is ook zichtbaar binnen het IVG-proces. De werkwijzer voorziet in heldere stappen, maar biedt ook ruimte voor afwegingen en interpretatie tijdens bijvoorbeeld de "warme intake" en in het bepalen van de procesvariant. Deze balans tussen norm en praktijk onderstreept de spanning die Groeneveld benoemt en toont aan hoe het IVG-team in staat moet zijn om binnen bureaucratische kaders toch situationeel en adaptief te handelen.

4.4 Lewins verandermanagementmodel: ontdooien, veranderen, bevriezen

Het driestappenmodel van Kurt Lewin (1951) biedt een bruikbaar denkkader om veranderprocessen binnen IVG te analyseren en te structureren. Lewin beschrijft organisatieverandering als een cyclisch proces bestaande uit drie fasen; 'unfreeze', 'change' en 'refreeze'. Deze fasen helpen om inzicht te krijgen in hoe bestaande routines worden doorbroken, nieuwe werkwijzen worden ontwikkeld en hoe deze vervolgens kunnen worden geborgd binnen de organisatiecontext.

Binnen het IVG-proces is deze driedeling goed herkenbaar. De "warme intake" fungeert als 'unfreeze-fase', waarin bestaande doelen, aannames en verwachtingen worden heroverwogen en er ruimte ontstaat voor reflectie en herijking. De daaropvolgende procesfasen, waarin de werkwijzer wordt doorlopen en besluiten worden genomen, vertegenwoordigen de 'change-fase'. Hier vinden feitelijke interventies plaats in de vorm van keuzes, afwegingen en processtappen. De afsluiting van een traject, inclusief de formele besluitvorming, documentatie en overdracht richting het

management, markeert de 'refreeze-fase' waarin de uitkomsten worden vastgelegd en verankerd in de organisatie.

De toepasbaarheid van Lewins model gaat echter verder dan alleen proceslogica. Binnen het krachtenveld van het RVB en specifiek IVG, waarin doelmatigheid, navolgbaarheid, marktconformiteit, transparantie en formele verantwoording dominante principes zijn, bestaat tegelijkertijd een groeiende behoefte aan meer wendbaarheid, maatwerk en lerend vermogen. Deze spanning tussen stabiliteit en veranderdruk is typisch voor publieke bureaucratieën. In dit spanningsveld biedt het driestappenmodel aanknopingspunten om verandering niet alleen als technische ingreep te benaderen, maar ook als gedragsmatig en cultureel proces.

Het 'unfreeze' kan slaan op het ter discussie stellen van rigide routines of het bespreekbaar maken van knelpunten in het procesverloop. De 'change-fase' behelst het gezamenlijk ontwikkelen van alternatieve handelingswijzen of werkwijzen, bijvoorbeeld door het inzetten van andere samenwerkingen of het herontwerpen van overlegstructuren. De 'refreeze-fase' krijgt vorm in het formaliseren van succesvolle verbeteringen, bijvoorbeeld via aangepaste formats, besluitlijnen of gedeelde werkinstructies.

Cruciaal in dit alles is het besef dat verandering binnen IVG niet alleen een formeel proces is, maar ook een sociaal en psychologisch fenomeen. Verandering raakt aan zekerheden, professionele overtuigingen en organisatiecultuur. Binnen een hiërarchisch en ambtelijk gestuurde omgeving, als het RVB, is hiervoor niet vanzelfsprekend ruimte, terwijl dit juist randvoorwaardelijk is voor duurzame verbeteringen.

Figuur 12 visualiseert het veranderingsmodel van Lewin. Deze benadering benadrukt het belang van zowel het loslaten van bestaande patronen als het duurzaam verankeren van nieuwe werkwijzen. Binnen IVG is dit model relevant om veranderprocessen - bijvoorbeeld ten aanzien van standaardisatie of cultuurverandering - gefaseerd en beheersbaar te benaderen.



Figuur 12 – Lewins 3-fasenmodel van verandering

Resumerend; het driestappenmodel van Lewin biedt een bruikbaar raamwerk om de verandercapaciteit binnen IVG te duiden. Het model helpt inzicht te krijgen in hoe verandering binnen formeel gestuurde organisaties als het RVB vorm krijgt, waar stagnatie optreedt en hoe verbeteringen duurzaam kunnen worden verankerd. Dit alles met aandacht voor zowel procesmatige als gedragsmatige dimensies van verandering.

4.5 CREM en PREM in de praktijk

Het onderscheid tussen 'Corporate Real Estate Management' (CREM) en 'Public Real Estate Management' (PREM) komt sterk tot uiting in de IVG-werkwijzer. Waar CREM zich richt op vastgoed als bedrijfsmiddel ten behoeve van strategische bedrijfsdoelstellingen, is het IVG-proces primair gericht op publieke belangen, navolgbaarheid, doelmatigheid, marktconformiteit en transparantie. Dit zijn de kernwaarden van PREM (Den Heijer, 2011). De inzet van besluitvormingsmomenten, verantwoordingsdocumenten en centrale coördinatie door IVG onderstreept de publieke verankering van vastgoedkeuzes. Toch zijn elementen van CREM terug te vinden in het streven naar professionalisering, benchmarking, prijsvorming en portefeuillesturing binnen het RVB.

4.6 Synthese van theorie naar IVG-praktijk

De besproken theorieën (hoofdstuk 3) zijn middels dit hoofdstuk (4) vertaald naar de praktijk van IVG. Door inzichten uit bestuurskunde, organisatiekunde en vastgoedmanagement te combineren, ontstaat een helder beeld van hoe IVG georganiseerd is en hoe dit zich verhoudt tot het theoretisch kader. In onderstaande tabel (figuur 13) worden per theorie de kern van het model, de toepasbaarheid op IVG en de gevolgen of observaties overzichtelijk weergegeven.

Theoretisch kader	Sleutel elementen	Vertaling naar IVG-praktijk	Gevolgen / observaties
Weber: Bureaucratie	Hiërarchische structuur Formele regels en procedures Rationele besluitvorming Voorspelbaarheid & controleerbaarheid	IVG-werkwijzer met faseringen en standaardformats Expliciete mandaten en toetsingsmomenten Documentatie en validatie voor transparantie	+ Verhoogt legitimiteit en rechtmatigheid - Kan flexibiliteit en snelheid beperken
Groeneveld: Spanning / rigiditeit versus flexibiliteit	Spanning tussen formele regels en pragmatiek Noodzaak tot situationeel handelen	Werkwijzer biedt structuur maar ook ruimte bij 'warme intake' Afstemming processen op dossiers	+ Adaptief vermogen binnen kaders - Afhankelijk van houding en vaardigheden professionals
Mintzberg: Organisatieconfiguraties	Machinebureaucratie: standaardisatie & centrale controle Professionele bureaucratie: autonomie & vakexpertise Divisiestructuur: zelfstandige eenheid binnen groter geheel Eenvoudige structuur: directe coordinatie & weinig lagen Adhocratie (incidenteel): maatwerk & innovatie Politieke organisatie: formele structuur, verdeelde macht en conflicterende belangen	Gestandaardiseerde processen & formats Ruimte voor specialistische afwegingen bij complexe dossiers IVG functioneert relatief zelfstandig binnen het RVB Niet van toepassing bij IVG en het RVB Beperkt aanwezig. E is enige flexibiliteit bij maatwerk, maar overwegend gestructureerd. Projectmatig werken bij unieke vastgoedvraagstukken	+ IVG betreft een combinatie van drie à vier configuraties tezamen. Daarom bestempelen we het als een 'hybride structuur'. - Deze combinatie vergroot het risico op fragmentatie en traagheid.
Lewin: Verandermanagement	Unfreeze – Change – Refreeze Doorbreken, veranderen, verankeren psychologische veiligheid (Schein)	Warme intake = bewustwordingsfase Processtappen = veranderfase Formele afsluiting & borging = verankerfase	+ Succesvolle verandering vereist zowel formele als culturele interventies - Hiervoor moet de nut&noodzaak onderkent worden om borging te waarborgen.
CREM PREM	CREM: efficiëntie, kosten, strategische waarde PREM: transparantie, maatschappelijke waarde, verantwoording	IVG primair PREM-gedreven CREM-elementen in professionalisering, benchmarking, portefeuillesturing	+ Sturingslogica is duidelijk en zit diep verankerd in de aart van de organisatie. - spanningsveld tussen marktgerichtheid en publieke verantwoording

Figuur 13 - Conceptueel overzicht: van theorie naar praktijk

Bovenstaand overzicht is tot stand gekomen in samenhang met de bevindingen uit *hoofdstuk 2* (organisatiecontext), *hoofdstuk 3* (theoretisch kader) en dit *hoofdstuk (4)* (toepassing van de theorie op de praktijk). Samenvattend kan het navolgende worden geconstateerd:

De bureaucratietheorie van Weber verklaart hoe formele structuren, hiërarchieën en regelgeving binnen IVG bijdragen aan voorspelbaarheid, controleerbaarheid en rechtszekerheid. Deze kenmerken komen duidelijk naar voren in de IVG-werkwijzer, waarin fasering, formats, mandaten en toetsingsmomenten centraal staan. Tegelijkertijd laat de analyse van Groeneveld zien dat er in de praktijk spanning bestaat tussen formele legitimiteit en de behoefte aan flexibiliteit. Dit vraagt binnen IVG om situationeel handelen en adaptief vermogen.

De organisatieconfiguraties van Mintzberg positioneren IVG als een 'hybride structuur' waarin alle elementen behoudens 'eenvoudige structuur' samenkomen. Dit verklaart waarom enerzijds standaardisatie en centrale sturing nodig zijn, terwijl anderzijds professionele autonomie onmisbaar is bij complexe vastgoedopgaven en maatwerktrajecten.

Het verandermodel van Lewin, aangevuld met de inzichten van Schein over psychologische veiligheid, biedt een kader om proces- en cultuurveranderingen binnen IVG gefaseerd vorm te geven; van 'unfreezing' en bewustwording, via 'change' en implementatie, tot 'refreezing' en borging. Dit is met name relevant in een hiërarchisch gestuurde publieke organisatie waar verandering vaak weerstand oproept.

Tot slot maken de kaders van CREM en PREM duidelijk dat IVG opereert in een hybride sturingslogica. Waar PREM de nadruk legt op publieke waarde, transparantie en maatschappelijke impact, brengen CREM-principes als efficiëntie, kostenbeheersing en strategische waarde aanvullende invalshoeken die nodig zijn in het samenspel met marktpartijen.

Op basis van deze gecombineerde inzichten is middels een 'conceptueel model' visueel gemaakt hoe de toegepaste theorieën zich verhouden tot de IVG-praktijk en welke samenhang er bestaat tussen structuur, processen, gedrag en sturing. Dit model ziet er als volgt uit:



Figuur 14 – Conceptueel model: van theorie naar praktijk

5 Onderzoekopzet en methodologie

In dit *hoofdstuk* (5) wordt de onderzoekopzet toegelicht en de methodologische aanpak verantwoord. Het beschrijft hoe het onderzoek is vormgegeven, welke keuzes zijn gemaakt in de benadering, hoe gegevens zijn verzameld en geanalyseerd en welke waarborgen zijn toegepast voor betrouwbaarheid, validiteit en ethiek. Ook wordt stilgestaan bij de thematische structuur van de interviews en de koppeling met het theoretisch kader.

5.1 Onderzoeksontwerp en benadering

Deze thesis is opgezet als een kwalitatief en verkennend onderzoek, met als doel inzicht te verkrijgen in de wijze waarop interne werkprocessen, structuren en kaders binnen IVG van het RVB bijdragen aan dan wel belemmerend werken voor de continuïteit van de dienstverlening aan Rijksdiensten. De keuze voor een verkennend onderzoek vloeit voort uit het ontbreken van geïntegreerde wetenschappelijke inzichten over het functioneren van IVG binnen sterk bureaucratisch georganiseerde publieke instellingen genaamd het RVB (zie *paragraaf 1.2*).

Het onderzoek volgt een interpretatieve onderzoeksbenadering, waarin wordt gestreefd naar het begrijpen van sociale realiteiten vanuit het perspectief van betrokken actoren. Deze benadering sluit aan bij de aard van het onderzoeksobject; organisatieprocessen, cultuur, besluitvorming en interactiepatronen binnen een hiërarchische en politiek-bestuurlijke context. In plaats van het toetsen van vooraf vastgestelde hypothesen, wordt kennis opgebouwd door middel van een theoretisch kader in relatie tot de organisatorische context, waarbij er middels documentanalyses, praktijkvoorbeelden en interviews inzichten en adviezen worden gegeven.

De in *hoofdstuk 3* besproken theorieën fungeren als analytische lens binnen dit ontwerp. De bureaucratietheorie van Weber helpt om formele structuren en regels te duiden. Mintzbergs organisatieconfiguraties maken inzichtelijk welke structurele logica's domineren binnen IVG. Het verandermodel van Lewin biedt aanknopingspunten voor het begrijpen van organisatorische dynamiek. En de CREM/PREM-benadering plaatst vastgoedsturing binnen een waarde-gedreven context. Deze theorieën zijn niet alleen beschrijvend van aard, maar worden ingezet om empirisch materiaal te structureren en te analyseren.

Gezien de complexiteit van het onderwerp, is gekozen voor methodologische triangulatie. Met andere woorden; meerdere methoden worden gecombineerd om een genuanceerd en valide beeld te verkrijgen van het onderzochte vraagstuk. Deze aanpak verhoogt de betrouwbaarheid en interne validiteit van het onderzoek.

5.2 Afbakening en onderzoekscontext

Het onderzoek richt zich tot IVG van het RVB. Deze afbakening is bewust gekozen om focus aan te brengen in het onderzoek en om de onderzochte processen, structuren en besluitvorming te analyseren binnen een concreet en afgebakend organisatorisch domein. IVG is verantwoordelijk voor verwerving van vastgoedobjecten – in zowel huur als koop – ten behoeve van de Staat der Nederlanden. De werkzaamheden bestaan onder meer uit investeringsanalyses, locatie- en alternatievenstudies, marktverkenningen en (her)onderhandelingen met externe (markt)partijen.

De keuze voor IVG als casus is inhoudelijk relevant, omdat deze sectie functioneert binnen een sterk gereguleerd en hiërarchisch ingericht organisatiesysteem, maar tegelijkertijd opereert in een dynamisch krachtenveld van beleidsdoelstellingen, maatschappelijke belangen en marktontwikkelingen. Deze combinatie maakt IVG representatief voor een bredere klasse van publieke organisaties waarin de spanning tussen formele beheersstructuren en operationele effectiviteit zichtbaar is.

Het onderzoek is organisatorisch beperkt tot de interne werkzaamheden van IVG. Externe samenwerkingen en of samenwerkingen buiten de rijksoverheid vallen buiten de scope van dit onderzoek. Ook richt het onderzoek zich primair op interne werkprocessen en besluitvormingsstructuren, niet op technische aspecten van vastgoedverwerving, projectuitvoering of de verschillen tussen de interne stelsels.

In de afgelopen jaren hebben zich meerdere dossiers voorgedaan waarbij sprake was van vertraging, stagnatie of heroverweging van bepaalde trajecten. Deze empirische context fungeert als achtergrondinformatie voor de interviews en documentanalyses. Het onderzoek is niet gericht op het evalueren van individuele projecten of medewerkers.

Belangrijke contextuele kenmerken van IVG en het RVB zijn in *hoofdstuk 2* beschreven. Daarbij is onder meer ingegaan op de organisatiestructuur, de ketenpositie van IVG binnen het bredere vastgoedproces van de Rijksoverheid en de rol van het RVB als beleidsuitvoerende dienst onder het ministerie van BZK. Deze contextuele inzichten zijn onmisbaar om onderzoeksbevindingen goed te kunnen duiden binnen hun institutionele en bestuurlijke context.

Door sec te focussen op IVG als afgebakende casus binnen het RVB, ontstaat de mogelijkheid om dieper in te gaan op de werking van bureaucratische processen, de mate van organisatorische wendbaarheid en de spanning tussen interne beheersing en externe opdrachtgerichtheid. De onderzoekscontext vormt daarmee niet alleen de setting van het onderzoek, maar is tevens onderwerp van analyse en reflectie.

5.3 Dataverzamelmethode

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag is gekozen voor een combinatie van kwalitatieve onderzoeksmethoden. De gekozen methoden zijn gericht op het verkrijgen van inzicht in processen, structuren en percepties binnen IVG van het RVB. Door middel van methodologische triangulatie wordt de betrouwbaarheid en diepgang van de onderzoeksbevindingen vergroot:

Literatuurstudie

De literatuurstudie vormt een essentieel fundament voor dit onderzoek. Het heeft niet alleen geleid tot de opbouw van het theoretisch kader (*hoofdstuk 3*), maar diende ook als leidraad voor de opzet van het interviewinstrument en als interpretatiekader voor de empirische bevindingen. Door theorie en praktijk systematisch met elkaar te verbinden, draagt de literatuurstudie bij aan de analytische diepgang van deze thesis.

De bestudeerde literatuur beslaat vier samenhangende theoretische domeinen die gezamenlijk een multidisciplinair raamwerk vormen:

- *Bureaucratie en organisatieleer*; klassieke en neo-klassieke inzichten van onder andere Weber, Merton, Crozier en Groeneveld geven duiding aan de formele structuur, hiërarchie en regelsystemen binnen publieke instellingen zoals het RVB. Daarbij is bijzondere aandacht besteed aan het spanningsveld tussen proceszekerheid en uitvoeringskracht.
- *Organisatieconfiguraties en structuurdenken*; Mintzbergs configuratietheorie biedt handvatten om IVG te typeren als 'hybride organisatie', waar veel elementen van 'machinebureaucratie', 'professionele organisatie', 'divisiestructuur' en 'adhocratie' samenkomen. Deze theorie helpt om de structurele kenmerken van IVG in kaart te brengen en hun effect op slagvaardigheid te verklaren.
- *Verandermanagement en organisatiecultuur*; de modellen van Lewin (unfreeze-change-refreeze) en Schein (organisatiefasen en cultuurverandering) zijn toegepast om veranderbereidheid en adaptief vermogen van IVG te analyseren. Deze inzichten zijn met name relevant in het licht van cultuur, leiderschap en gedragsverandering binnen sterk gereguleerde contexten.
- *Vastgoedsturing en publieke waarde*; tot slot zijn de concepten uit Corporate Real Estate Management (CREM) en Public Real Estate Management (PREM) ingezet om te reflecteren op de positionering van IVG binnen het bredere speelveld van vastgoedbeleid. Waar CREM focust op efficiency en kosten, benadrukt PREM juist de creatie van publieke waarde, wat cruciaal is voor een uitvoeringsorganisatie in het publieke domein.

Deze vier perspectieven zijn niet afzonderlijk, maar juist in onderlinge samenhang geanalyseerd. De literatuurstudie bood zo een theoretisch raamwerk waarin structuur, cultuur, gedrag en waardecreatie in samenhang kunnen worden onderzocht. Dit maakte het mogelijk om complexe dynamieken zoals de '*paradox van proceszekerheid*' niet alleen te signaleren, maar ook te duiden en verklaren.

De theorievorming is bovendien praktisch toegepast; de concepten zijn vertaald naar interviewvragen en zichtbaar gemaakt in de empirische interpretatie. Daarmee fungeerde de literatuurstudie niet als abstract kader, maar als leidende structuur door het hele onderzoek heen.

Interviews

De interviews vormen de kern van de empirische gegevensverzameling binnen dit onderzoek. In totaal zijn elf semigestructureerde interviews afgenomen met zowel interne als externe experts die betrokken zijn (geweest) bij het RVB en/of specifiek bij IVG. De respondenten zijn zorgvuldig geselecteerd op basis van hun relevante kennis, ervaring en betrokkenheid bij processen,

organisatie-inrichting, vastgoedsturing of marktwerving. Deze diversiteit aan perspectieven stelt het onderzoek in staat om zowel beleidsmatige als operationele dimensies in kaart te brengen.

De selectie van geïnterviewden is bewust samengesteld om heterogeniteit te waarborgen. Voor de interne interviews is gekozen voor medewerkers met verschillende functies en ervaringsniveaus binnen IVG (van inkopers tot management- en directieleden), zodat zowel operationele als strategische perspectieven in beeld kwamen. Voor de externe interviews is gekozen voor professionals uit de corporate- en commerciële vastgoedsector, met uiteenlopende senioriteitsniveaus en ervaringsachtergronden. Vanuit hun positie konden zij op verschillende manieren reflecteren op de dynamiek binnen het RVB. Criteria voor selectie waren: (1) aantoonbare ervaring met vastgoedtransacties of governance in de publieke sector, (2) bereidheid tot kritische reflectie, en (3) spreiding qua rol en achtergrond. Door deze bewuste selectie is getracht om een zo breed mogelijk beeld te verkrijgen.

De interviews zijn voorbereid aan de hand van een vooraf opgestelde leidraad, die is gebaseerd op het theoretisch kader uit *hoofdstuk 3*. De gekozen interviewvorm bood ruimte voor verdieping, spontane interactie en reflectie, terwijl tegelijkertijd werd toegezien op inhoudelijke consistentie. De respondenten ontvingen de vragen niet vooraf, om spontane en onbeïnvloede antwoorden te stimuleren. Alle gesprekken zijn - met toestemming - opgenomen, getranscribeerd en systematisch geanalyseerd via thematische codering.

De analyse van de interviews is gestructureerd aan de hand van zes centrale thema's, die direct voortvloeien uit de theoretische basis van het onderzoek:

1. Bureaucratische structuur en proceszekerheid
2. Rigiditeit versus flexibiliteit en sociale dynamiek
3. Organisatieconfiguratie en slagkracht
4. Veranderbereidheid en organisatorische adaptatie
5. Governance versus marktlogica
6. Publieke waardecreatie en samenwerking

Deze thema's vormden niet alleen de basis voor de gespreksopbouw, maar diende tevens als ordeningsprincipe in de analyse van de resultaten in *hoofdstuk 6*. Hierbij is gezocht naar terugkerende patronen, contrasten en spanningsvelden tussen interne en externe perspectieven.

De thematische structuur van de interviews waarborgt zowel consistentie als flexibiliteit; elk gesprek kende een vaste set hoofdonderwerpen, maar liet ruimte voor verdieping op basis van de inhoudelijke expertise van de respondent. Deze aanpak versterkt de validiteit van de bevindingen en ondersteunt de triangulatie tussen theorie, praktijk en perceptie. De gehanteerde interviewvragen vormen daarmee de verbindende schakel tussen het theoretisch kader (*hoofdstuk 3*) en de empirische uitwerking (*hoofdstuk 6*). De volledige interviewleidraad en samenvattingen van de gevoerde gesprekken zijn opgenomen in bijlage 2 en 3 van deze thesis.

Documentanalyse

Naast interviews en literatuurstudie is documentanalyse ingezet als aanvullende methode om de context, structuur en werkpraktijk van IVG beter te begrijpen. Deze analyse vormde een waardevolle aanvulling op de empirische dataverzameling en diende op meerdere momenten als spiegel en toetsingskader voor de in de interviews verkregen inzichten.

Binnen deze documentanalyse is gebruik gemaakt van diverse soorten bronnen. Denk aan interne documenten zoals procesbeschrijvingen, werkinstructies, formats, inwerkdocumenten, organisatiemodellen en rapportages alsmede openbare rapporten van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en/of het Ministerie van BZK. Deze bronnen bieden zicht op hoe IVG formeel is ingericht, hoe processen zijn bedoeld te verlopen en op welke wijze sturing en verantwoording binnen het RVB georganiseerd zijn.

In het bijzonder zijn praktijkvoorbeelden en casussen gebruikt als referentiepunt bij de analyse van knelpunten in besluitvorming, stagnaties of procesmatige blokkades. Deze casuïstiek fungeert als illustratief materiaal om de werking van bureaucratische structuren, mandateringslijnen en governancevraagstukken tastbaar te maken. Dit heeft bijgedragen aan de diepgang van de thematische analyse en de duiding van terugkerende spanningen binnen IVG.

Tegelijkertijd moet een belangrijke kanttekening worden geplaatst. Niet alle praktijkcases en documenten die in het kader van dit onderzoek zijn ingezien, mogen expliciet worden genoemd of zijn inhoudelijk verwerkt in deze thesis. Vanuit het RVB is geen toestemming verleend voor het openbaar maken van specifieke interne informatie, documenten of casusdetails. Om die reden is bewust gekozen voor een abstractieniveau waarin inzichten wel benut zijn voor analyse en reflectie, maar zonder verwijzing naar herleidbare of vertrouwelijke interne RVB documenten.

Deze benadering waarborgt zowel de integriteit van het onderzoek als de vertrouwelijkheid van de gebruikte informatie. Tegelijkertijd toont de documentanalyse aan dat er binnen IVG waardevolle leerervaringen beschikbaar zijn die kunnen bijdragen aan structurele verbetering van processen, besluitvorming en samenwerking binnen het publieke vastgoeddomein.

Redenering achter triangulatie

De combinatie van literatuurstudie, interviews en documentanalyse stelt dit onderzoek in staat om processen en structuren vanuit meerdere perspectieven te benaderen. Formele richtlijnen worden gespiegeld aan ervaringen uit de praktijk, theoretische inzichten worden toegepast op concrete situaties en empirische observaties worden ingebed in wetenschappelijke context. Deze methodologische triangulatie vergroot de diepgang, bevordert validiteit en maakt het mogelijk om bredere patronen te herkennen.

5.4 Ethische overwegingen en kwaliteitscriteria

Het onderzoek is uitgevoerd conform ethische richtlijnen van de ASRE. Respondenten zijn vooraf geïnformeerd over het doel van het onderzoek en hebben zowel mondeling als schriftelijk ingestemd met deelname. Tevens hebben zij individueel toestemming gegeven voor het gebruik van hun bijdragen en ingestemd met niet-anonieme opname in deze thesis.

De kwaliteit van dit onderzoek is geborgd door toepassing van meerdere kwaliteitscriteria die gebruikelijk zijn binnen kwalitatief wetenschappelijk onderzoek:

- *Geloofwaardigheid*; door triangulatie van methoden (literatuurstudie, interviews, en documentanalyse) is getracht een realistisch en betrouwbaar beeld te schetsen van de situatie binnen IVG.
- *Overdraagbaarheid*; hoewel het onderzoek specifiek gericht is op IVG, zijn de beschreven spanningen, paradoxen en aanbevelingen potentieel ook van toepassing op vergelijkbare organisaties binnen de publieke sector die met soortgelijke structuren en complexiteiten werken.
- *Betrouwbaarheid*; alle stappen binnen het onderzoeksproces zijn systematisch vastgelegd. De transcripties, analyses en de genomen stappen zijn herleidbaar en navolgbaar.
- *Objectiviteit*; door het systematisch toepassen van een interviewleidraad, het gebruik van citaten en het expliciet verantwoorden van de onderzoeksstappen, is de invloed van de onderzoeker als persoon geminimaliseerd.

6 Empirische verkenning vanuit de organisatiepraktijk

Dit *hoofdstuk* (6) presenteert de empirische bevindingen uit tien semigestructureerde interviews met in totaal elf experts die direct of indirect betrokken zijn (geweest) bij de werking van IVG. De interviews zijn opgezet om inzicht te krijgen in de wijze waarop processen, structuren en besluitvorming binnen IVG bijdragen aan, dan wel belemmerend werken voor de effectiviteit van de organisatie. Door een onderscheid te maken tussen interne en externe perspectieven, wordt zichtbaar hoe IVG vanuit verschillende invalshoeken wordt ervaren. De selectie van respondenten is bewust samengesteld om zowel strategische als uitvoerende perspectieven te waarborgen en om contrasten tussen interne praktijkbeleving en externe verwachting zichtbaar te maken.

Aan de interne zijde zijn zes medewerkers van het RVB geïnterviewd. Gezamenlijk vertegenwoordigen zij ruim 155 jaar aan vastgoed- en organisatie-ervaring binnen dit werkveld. De geïnterviewde zijn:

- *Daan Olie*, Sectiehoofd Inkoop Vastgoed (IVG). Hij heeft meer dan 18 jaar ervaring in het vastgoed en kent IVG van binnenuit;
- *Tessa Flantua*, Directeur Gebieds- en Vastgoedontwikkeling (GVO). Zij heeft met ruim 20 jaar vastgoedervaring een breed overzicht van gebiedsontwikkeling, strategie en samenwerkingen binnen het RVB;
- *Daniëlle Helderop*, Senior Inkoper Vastgoed (IVG). Zij werkt al meer dan 28 jaar aan vastgoedprojecten vanuit verschillende strategische rollen binnen en buiten het RVB en geeft waardevolle praktijkinzichten vanuit de operatie;
- *Meint Feenstra*, Hoofd Aan-/ en Verkoop (GVO). Hij brengt ruim 31 jaar ervaring mee vanuit het commerciële alsmede publieke vastgoeddomein;
- *Marc Unger*, Hoofd Inkoop en Contractmanagement (ICM). Hij brengt circa 33 jaar relevante werkervaring mee inzake hiërarchie, structuur, veranderbereidheid en de spanning tussen rechtmatigheid en doelmatigheid;
- *Majorie Jans*, Directeur Transacties & Projecten (T&P). Zij biedt met haar 25 jaar aan werkervaring, waaronder 2,5 jaar in haar huidige functie, diepgaande inzichten in de interne werking van het RVB en de strategische spanningsvelden.

Aan de externe zijde zijn vijf vastgoedprofessionals gesproken die vanuit hun huidige of voormalige rol samen hebben gewerkt met het RVB of specifiek IVG. Zij beschikken samen over bijna 140 jaar aan relevante sectorervaring verspreid over adviespraktijken, uitvoeringsorganisaties en een breed scala aan vastgoedbeleid. De geïnterviewde zijn:

- *Thijs Poelman*, Head of Real Estate & Facility Management bij TenneT. Hij heeft meer dan 22 jaar ervaring en werkte eerder zelf bij het RVB, waardoor hij een uniek dubbel perspectief biedt;
- *Harry Scholtes*, Interim- en Projectmanagement bij Transformée. Hij heeft meer dan 35 jaar ervaring in vastgoedadvisering en kent de werkwijze van IVG vanuit verschillende opdrachten;
- *Frank van Gils*, Interim vastgoedprofessional bij Skyline NL. Hij heeft met ruim 35 jaar ervaring in strategische en commerciële vastgoedrollen een kritische kijk op vastgoedprocessen. Vanuit zijn onafhankelijke positie reflecteert hij op de organisatorische inrichting, vastgoedstrategie en samenwerkingsdynamiek van IVG.
- *Anne de Jong*, CEO bij Merin. Hij heeft ruim 31 jaar ervaring in de vastgoedwereld. Zijn inzicht en kennis vormt een waardevolle externe aanvulling op het perspectief van het RVB, juist vanwege de interacties die hij met IVG heeft gehad bij recente vastgoedtransacties.
- *Jaap Bruggeman*, CIO bij Merin. Hij heeft ruim 15 jaar ervaring in de vastgoedwereld. En ook voor hem geldt dat zijn inzicht en kennis een waardevolle externe aanvulling vormt op het perspectief van het RVB. Ook hij was betrokken bij recente vastgoedtransacties met het RVB en specifiek IVG.

6.1 Bevindingen vanuit interne experts

Vanuit de interne interviews komt duidelijk een spanningsveld naar voren tussen noodzakelijke proceszekerheid en knellende bureaucratie. De geïnterviewde experts beschrijven de bureaucratische structuur van IVG enerzijds als essentieel voor publieke legitimiteit en duidelijkheid, maar anderzijds ook als star en contraproductief.

Olie benadrukt dat de standaardisatie en het gebruik van formats in de loop der jaren zijn 'doorgeslagen'. Volgens hem is het risico dat het volgen van het proces belangrijker wordt gevonden, dan het behalen van het inhoudelijke einddoel. Helderop sluit hierbij aan en benoemt dat verkokering en formele communicatiekanalen vaak voor vertraging zorgen:

"Veel moet tegenwoordig via een postbus. Dat kost onnodig extra tijd en haalt de snelheid eruit."

Ook ervaart zij dat je *'vaak niet zomaar iemand mag benaderen'*, waardoor snelle en directe samenwerking wordt belemmerd. Tegelijkertijd erkent zij het belang van proceszekerheid voor de legitimiteit van het handelen, vooral in een politiek-bestuurlijke context. Maar voor het transactionele gedeelte en het succesvol afronden van het beoogde einddoel, is de optelsom van alle werkstappen en alle procesmatige *'checks en balances'* veel te ver doorgeslagen volgens haar.

Unger wijst op het spanningsveld tussen formele en informele hiërarchie:

"Formeel klopt het proces, maar informeel voelt het logischer om via-via te schakelen."

Hij ervaart dat de informele praktijk vaak soepeler en effectiever functioneert dan de formele lijnen, maar dat dit wel spanningen oproept binnen de organisatie.

Feenstra sluit zich aan bij de verschillende kritieken, maar biedt ook richting voor verbetering. Hij maakt een onderscheid tussen regel-gedreven en structuur-gedreven werken. Volgens hem dient *'structuur flexibiliteit te geven.'* Daarbij is hij van mening dat bij IVG het proces leidend is geworden. Daar waar juist het einddoel leidend zou moeten zijn. Zo stelt hij:

"Structuur zou vrijheid moeten bieden. Tenminste, als je weet waar de kaders liggen, dan kun je erbinnen bewegen."

Hij benadrukt dat processen ondersteunend moeten zijn aan het primaire doel en dat professionele ruimte binnen duidelijke kaders cruciaal is voor effectief handelen. Tevens waarschuwt hij voor zogenaamd procesfetisjisme, waarbij *'iedere uitzondering een regel wordt'*. Dit kan weer leiden tot verstarring en verlies van slagkracht. Zijn pleidooi is helder; *bouw structuren als 'menukaarten' die ruimte bieden voor maatwerk, in plaats van als rigide 'roadmaps'*. Flexibele structuren met duidelijke ijkpunten en uitgangspunten bieden volgens hem de juiste balans tussen controle en professionele ruimte. In zijn woorden:

"Je moet niet voorin de trein zitten, je moet iets hebben dat jou informatie geeft."

Ofwel, laat sturing ontstaan vanuit inzicht, niet vanuit standaardisatie alleen.

Ook Flantua beschouwt structuur als een noodzakelijke randvoorwaarde, maar waarschuwt dat deze niet mag doorschieten:

"Als het proces belangrijker wordt dan het resultaat, zijn we verkeerd bezig."

Zij stelt dat medewerkers voldoende ruimte moeten ervaren om te handelen op basis van inhoudelijke afwegingen en dat hiërarchie niet in de weg mag staan van het kunnen escaleren:

"Iedereen moet kunnen escaleren als dat nodig is, ongeacht functie of schaalniveau."

Tot slot wijst Jans op de spanning tussen de wendbare werkpraktijk en het formele systeem:

"We zijn behoorlijk flexibel, maar we zitten in een rigide systeem."

Hoewel IVG in de dagelijkse praktijk plat georganiseerd is, functioneert het binnen een hiërarchisch stelsel. De interne blik op IVG laat daarmee zien dat bureaucratische controle en formele kaders begrijpelijk zijn in een publieke context, maar dat de effectiviteit ervan staat of valt met de ruimte om professioneel en situationeel te handelen. Structuur is noodzakelijk, maar moet het functioneren faciliteren, maar niet belemmeren.

6.1.1 Bureaucratische structuur en proceszekerheid

De bureaucratische structuur van IVG wordt door interne experts zowel als noodzakelijk fundament erkend alsmede een bron van frustratie en vertraging. Deze paradox sluit aan bij het spanningsveld welke Weber (1922) ook beschrijft; *'bureaucratie biedt rechtszekerheid, controle en*

voorspelbaarheid, maar kan tegelijkertijd leiden tot rigiditeit en verlies van handelingssnelheid'. Dit spanningsveld is zichtbaar in de dagelijkse praktijk van IVG.

Olie stelt dat het procesmatig werken binnen IVG op onderdelen is *'doorgeslagen'*, waarbij formats en standaardprocedures het doel voorbij kunnen schieten. Deze observatie weerspiegelt het risico van *'goal displacement'* binnen bureaucratische systemen; *'het naleven van de regels wordt belangrijker dan de uitkomst waarvoor ze bedoeld zijn'* Weber (1922).

Helderop voegt hieraan toe dat de formele communicatiestructuur, bijvoorbeeld het verplicht gebruik van postbussen en niet direct kunnen schakelen met interne experts, de wendbaarheid beperkt. Vanuit haar positie ervaart zij de paradox waarin formele processen en kaders bedoeld zijn om legitimiteit te waarborgen, maar in de praktijk juist uitvoering, samenwerking en resultaatgerichtheid kunnen frustreren. Ze pleit impliciet voor het loslaten van overmatige procescontrole bij routinematige handelingen, om zo de effectiviteit van de organisatie te vergroten.

Unger benadrukt het spanningsveld tussen formele en informele hiërarchie; *'Formeel klopt het proces, maar informeel voelt het logischer om via-via te schakelen'*. Deze spanning raakt aan Webers onderscheid tussen formele structuren en de feitelijke praktijk, waarin ambtenaren zich vaak behelpen met informele routes om toch tot resultaten te komen.

Feenstra maakt in zijn reflectie het onderscheid tussen structuur-gedreven en regel-gedreven werken. Hij stelt dat structuur juist vrijheid kan bieden, mits kaders helder zijn. Vanuit zijn achtergrond ziet hij hoe overheidsorganisaties kunnen leren van de modulaire flexibiliteit uit de markt, zonder afbreuk te doen aan de publieke taak van de overheid. Zijn waarschuwing tegen *'procesfetisjisme'* sluit naadloos aan op Du Gay's pleidooi om bureaucratie niet te reduceren tot overregulering, maar te herijken als een professioneel systeem van publieke verantwoordelijkheid. Ook Flantua onderstreept dat processen nooit belangrijker mogen worden dan het beoogde resultaat. Haar rol als directielid van een relatief "platte" eenheid binnen het RVB maakt haar scherp op hiërarchische belemmeringen die escalatie en besluitvorming vertragen.

Jans wijst tenslotte op de spanning tussen een wendbare werkpraktijk en de formele context waarin deze is ingebed. Haar uitspraak *'We zijn behoorlijk flexibel, maar we zitten in een rigide systeem'* vangt de kern van deze paradox.

6.1.2 Organisatieconfiguratie en slagkracht

De organisatie van IVG vertoont veel kenmerken van de *'machinebureaucratie'* zoals Mintzberg (1979) die beschrijft; *'sterk geformaliseerde processen, strikte hiërarchieën en centrale coördinatie'*. Deze configuratie biedt voorspelbaarheid en controle, maar komt volgens meerdere geïnterviewden de wendbaarheid en slagkracht niet ten goede.

Flantua stelt dat IVG zou kunnen leren van haar eigen directie T&P, die ook bewust als "platte" (netwerk)organisatie is ingericht. Deze structuur - welke Mintzberg typeert als *'adhocratie'* - maakt snelle besluitvorming mogelijk doordat teams tijdelijk, taakgericht en multidisciplinair zijn samengesteld. Helderop bepleit meer integrale samenwerking door het bundelen van juridische, technische en financiële expertise in vaste teams, waarmee het zogeheten *"silo-denken"* wordt doorbroken.

Unger wijst op het gebrek aan horizontale procescoördinatie; *'We zijn ingericht op verantwoording, niet op sturing'*. Deze observatie sluit aan op Mintzbergs stelling dat *'structure follows strategy'*. Met andere woorden; Het richten van processen op het vermijden van risico's, in plaats van op het realiseren van impact, leidt ertoe dat de oorspronkelijke opgave wordt overschaduwd door procedurele voorzichtigheid.

Feenstra stelt dat IVG zou moeten werken met modulaire structuren. Denk hierbij aan zogenoemde *'menukaarten'* in plaats van *'roadmaps'*. De context bepaalt welke onderdelen worden toegepast. Deze benadering sluit aan op Mintzbergs idee van *'professionele bureaucratie'* waarin autonomie en vakinhoudelijke expertise centraal staan. Hij benadrukt dat een standaardproces nooit alle situaties dekt en dat ruimte voor maatwerk essentieel is voor effectiviteit.

6.1.3 Veranderbereidheid en organisatorische adaptatie

De interne interviews laten zien dat de veranderbereidheid binnen IVG bestaat, maar ongelijk verdeeld is. Deze observatie sluit aan bij Lewin's (1947) veranderfasemodel, waarin het loslaten van

bestaande structuren 'unfreezing' cruciaal is voor succesvolle verandering. Unger beschouwt verandermanagement als een 'dagtaak' en benadrukt het belang van urgentie, verbinding en ambassadeurschap. Dit sluit aan bij Schein's uitbreiding op Lewin; *'duurzame verandering vereist psychologische veiligheid en leiderschap dat voorbeeldgedrag vertoont'*.

Olie benoemt het spanningsveld tussen bestuurlijke belangen en vakinhoudelijke sturing; *'Hoe hoger je in de boom komt, hoe bestuurlijker het wordt en hoe minder vakinhoudelijke kennis er is'*. Deze observatie wijst op het risico van disconnect tussen beleid en uitvoering.

Feenstra levert een belangrijke bijdrage aan het denken over verandering binnen publieke contexten. Hij stelt; *'Weerstand is waardevol, want daaruit kun je verbeteren'*. Dit past binnen het perspectief van Schein, waarin weerstand geen blokkade vormt, maar juist een signaal is van betrokkenheid dat richting kan geven aan het veranderproces. Flantua voegt hieraan toe dat het loslaten van hiërarchische reflexen essentieel is om adaptief te kunnen opereren; *'We zijn nog te veel bezig met overleven'*.

6.1.4 Governance versus marktlogica

Het spanningsveld tussen publieke governance en marktlogica is een rode draad in de interne reflecties. IVG bevindt zich op het snijvlak van rechtmatigheid en doelmatigheid, tussen PREM-waarden (publieke transparantie, legitimiteit) en CREM-inzichten (zakelijke afwegingen, vastgoedsturing).

Helderop stelt dat IVG *'werkt met de handrem erop'*, waarbij procedures het inhoudelijke oordeel overschaduwen. Unger maakt onderscheid tussen regels volgen en ruimte benutten; *'De kern van de regels moet je volgen, maar daarbinnen moet je bewegen'*. Dit komt overeen met het concept van *'bounded discretion'* binnen publieke sturing. Oftewel er dient ruimte te zijn voor professionele afwegingen, binnen de grenzen van legitimiteit.

Olie stelt dat IVG geen *'stempelmachine'* mag zijn, maar een kennisorganisatie die onafhankelijk adviseert richting opdrachtgevers. Flantua benadrukt dat waardering van marktlogica ook betekent dat je begrijpt *waarom* een partij bereid is meer te betalen dan een taxatie suggereert. Feenstra bepleit een actieve toepassing van CREM binnen de overheid; *'Het is een-op-een toepasbaar'*. Volgens hem moet vastgoed geen louter uitvoerende activiteit zijn, maar strategisch worden ingezet als sturingsinstrument, mits geborgd binnen publieke waarden.

6.1.5 Publieke waardecreatie en samenwerking

De complexiteit van samenwerking binnen IVG wordt versterkt door de institutionele structuur. Bureaucratische fragmentatie bemoeilijkt integrale afstemming, terwijl publieke waarde juist ontstaat op het snijvlak van disciplines en belangen.

Zowel Feenstra als Helderop pleiten voor meer ketenregie; *'eigenaarschap over het gehele proces in plaats van gefragmenteerde verantwoordelijkheden'*. Dit sluit aan op de governance-benadering waarin horizontale coördinatie cruciaal is voor het realiseren van maatschappelijke doelen.

Unger benoemt positieve voorbeelden, zoals het STAAL-gebouw in Den Haag, waar verschillende beleidsdoelen zijn samengekomen in een project. Dit illustreert hoe publieke waarde kan ontstaan uit multidisciplinaire samenwerking, mits de context dat toelaat.

Flantua stelt dat vakmanschap de sleutel is tot waardecreatie; *'We hebben visie, maar we krijgen het niet door de lagen heen'*. Deze uitspraak benadrukt het belang van professionele autonomie en het wegnemen van belemmeringen in de besluitvorming.

6.1.6 Samenvattende reflectie: Interne blik op IVG

De interne interviews schetsen het beeld van een organisatie die stevig verankerd is in het publieke bestel, maar tegelijkertijd worstelt met haar eigen systeemdwang. Binnen IVG bestaat brede erkenning voor het belang van structuur, proceszekerheid en publieke legitimiteit. Dit zijn allemaal elementen die binnen een rijksorganisatie als het RVB onmiskenbaar noodzakelijk zijn. Tegelijkertijd leeft onder de geïnterviewde medewerkers de ervaring dat juist deze elementen de dagelijkse praktijk vaak onnodig belemmeren.

De paradox die daaruit voortvloeit, is duidelijk; Processen die bedoeld zijn om zorgvuldigheid en voorspelbaarheid te waarborgen, worden als zodanig dominant ervaren dat zij ten koste gaan van

snelheid, maatwerk en professioneel handelen. IVG lijkt gevangen tussen enerzijds de behoefte aan controle en legitimiteit en anderzijds de noodzaak tot flexibiliteit, vakinhoudelijke regie en samenwerking over organisatieonderdelen heen.

Wat opvalt bij de interne respondenten is dat men niet pleit voor minder structuur, maar voor een andere benadering van structuur. Structuur moet faciliteren, niet frustreren. In de woorden van meerdere respondenten; *'kaders zijn nodig, maar mogen niet verstarren tot doelen op zichzelf'*.

De geïnterviewden tonen zich loyaal aan de publieke taak van het RVB, maar geven tegelijk aan dat de huidige organisatie-inrichting onvoldoende aansluit op de complexiteit en dynamiek van vastgoedvraagstukken. Meerdere interne experts signaleren een gebrek aan horizontale sturing, een versnippering van verantwoordelijkheden en een escalatiecultuur waarin hiërarchie eerder belemmert dan beschermt.

Ook de veranderbereidheid binnen IVG komt naar voren als een dubbelzinnig fenomeen. Aan de ene kant leeft de wens om effectiever te werken, integraal samen te werken en bureaucratische obstakels te verminderen. Aan de andere kant blijkt de daadwerkelijke transitie lastig. Oude routines, hiërarchische reflexen en politieke gevoeligheden staan vernieuwing vaak in de weg. Verandering lijkt afhankelijk te zijn van individuele inzet, in plaats van institutionele borging. Dit is een risico voor structurele verbetering.

Op strategisch niveau wordt erkend dat IVG zich sterker zou kunnen positioneren als vastgoedautoriteit binnen het RVB. Vakinhoudelijke expertise is ruimschoots aanwezig, maar krijgt in de praktijk niet altijd het podium of mandaat om richting te geven aan beleid of uitvoering. De interne deskundigheid wordt eerder gezien als uitvoerend instrument dan als strategisch kompas.

De rode draad die uit de interviews naar voren komt, is duidelijk:

IVG beschikt over betrokken professionals, maar mist een organisatievorm die deze deskundigheid optimaal benut.

De aanbevelingen die daaruit voortvloeien zijn:

- *Herijk de rol van structuur*, van beperkend naar faciliterend;
- *Versterk horizontale samenwerking*, door schotten tussen afdelingen en disciplines actief te doorbreken;
- *Erken vakmanschap als strategisch kapitaal* en geef professionals het vertrouwen en mandaat dat hun expertise recht doet.

Alleen als IVG vanuit deze basis opnieuw positie durft te kiezen, kan het de brug slaan tussen publieke verantwoording en vastgoedinhoudelijke effectiviteit. De wil tot verbetering is er, de urgentie ook. Maar nu is het zaak om ruimte te creëren voor daadwerkelijke verandering.

6.2 Bevindingen vanuit externe experts

De externe interviews vormen een waardevolle aanvulling op het interne perspectief van het RVB. De vijf geïnterviewden beschikken allen over ruime ervaring in de commerciële vastgoedsector en hebben direct of indirect te maken (gehad) met het RVB of specifiek IVG. Zij bieden daarmee een scherpe externe reflectie op hoe IVG functioneert als publieke organisatie en hoe het samenspel tussen structuur, cultuur en proces in de praktijk wordt ervaren.

Hoewel de context van ieder interview verschillend is, komen er duidelijke rode draden naar voren. Het RVB wordt gekenmerkt als een hiërarchische en proces gedreven organisatie waarin professionals het verschil kunnen maken, mits zij opereren met mandaat, overzicht en regie. De kwaliteit van de samenwerking blijkt in grote mate afhankelijk van de persoon, niet van het systeem. Waar interne complexiteit wordt beheerd door structuur, zien externe partijen juist dat deze structuur ook samenwerking kan frustreren. Tegelijkertijd is er waardering voor de stappen die het RVB zet richting een professionelere en meer marktgerichte werkwijze.

Vrijwel alle externe experts typeren het RVB als een complexe organisatie met een zwaar aangezette structuur. De Jong stelt:

"Als je het mij vraagt, dan is jullie organisatie ten opzichte van andere organisaties toch nog wel onbekend, terwijl ik al 30 jaar in het vastgoed zit."

Daarmee wijst hij op een zekere ongrijpbaarheid van het RVB in termen van transparantie en positionering. Bruggeman sluit zich daarbij aan en benoemt dat de hiërarchie intern niet altijd duidelijk is, maar dat dit voor de samenwerking geen belemmering vormt, zolang de juiste personen betrokken zijn:

"Het is niet helder hoe de hiërarchie bij het RVB precies zit, maar gelukkig hoefden we dat ook niet te weten, want we hadden met maar twee personen van het RVB te maken."

Van Gils heeft een kritischer geluid. Hij spreekt van een trage, moeilijk te sturen organisatie met een onduidelijke gezagsverhouding:

"Iedereen zegt wat, maar niemand beslist."

Hij vergelijkt het RVB met een mammoettanker die alleen in beweging komt als 'alle poppetjes meebewegen'. Dit is een treffend beeld voor de bureaucratische traagheid die hij ervaart. Scholtes voegt daaraan toe dat formele structuren binnen IVG niet altijd de doorslag geven. Hij benoemt dit als een 'diffuus krachtenveld' waarin niet formele mandaten, maar belangen en onzichtbare invloeden de uitkomst bepalen. Hierdoor ontstaat een spanningsveld waarin externe partijen moeite hebben met het doorgronden van besluitvorming.

Poelman herkent dit beeld, maar plaatst het in perspectief. Hij stelt dat het gevoel van rigiditeit bij IVG vaak voortkomt uit een gebrek aan overzicht, niet per se door regels of hiërarchie:

"De formele hiërarchie was duidelijk, maar de informele invloed was vaak groter."

Hij benadrukt dat professionals bij IVG veel ruimte krijgen, mits zij weten hoe ze binnen het systeem moeten bewegen.

Wat ook sterk naar voren komt in de externe interviews is dat de kwaliteit van de samenwerking met IVG in hoge mate afhankelijk is van de mensen aan de andere kant van de tafel. De Jong is daar glashelder over:

"De kwetsbare schakel zit 'm in wie je aan de andere kant hebt zitten. Als dat iemand is zoals Daan Gooren of Daniëlle Helderop, dan loopt het proces gewoon door."

Bruggeman bevestigt dit:

"Jij zegt dat je geen decision maker bent, maar in feite manage jij het hele proces. Dan ben je eigenlijk wel een decision maker."

Deze uitspraken illustreren dat waar het systeem complex of gesloten lijkt, de samenwerking alsnog effectief kan zijn. Zolang er mandaat, ervaring en vertrouwen is. Juist deze afhankelijkheid van individuen vormt volgens meerdere respondenten ook een kwetsbaarheid; 'het systeem zelf biedt weinig garantie voor soepele samenwerking'. Of zoals Bruggeman het verwoordt:

"Zonder mensen met marktkennis aan tafel, lukt het bijna niet om zaken te doen met het RVB."

Van Gils deelt deze observatie, maar is kritischer. Zo ervaart hij dat IVG onvoldoende eigenaarschap neemt over vastgoedtransacties. Het ontbreken van een duidelijke regiepositie leidt volgens hem tot frustratie en onduidelijkheid. Zo stelt hij:

"IVG behoort niet onder Inkoop. IVG'ers zijn echte vastgoedmensen."

De externe experts verschillen in hun beoordeling van de processtructuur van IVG. Waar De Jong en Bruggeman de aanwezigheid van modellen en formats erkennen, stellen zij ook dat deze met de juiste interpretatie werkbaar zijn:

"Je hebt mensen nodig die weten hoe je binnen een strak model toch iets maakt wat past bij de praktijk."

Van Gils daarentegen ziet processen vooral als een rem op voortgang:

"Het vinkje moet gezet worden."

Hij benoemt situaties waarin transacties werden geblokkeerd op basis van achterhaalde of onvolledige documentatie, zonder ruimte voor professionele afweging. Hij mist de mogelijkheid om verantwoordelijkheid te nemen, iets wat in de commerciële praktijk vanzelfsprekend is.

Scholtes sluit zich aan bij deze kritiek en stelt dat:

"90% van onze tijd zijn we bezig met het verantwoorden van de 10% die echt telt."

Hij pleit voor een verschuiving van verantwoorden naar vertrouwen. Hierbij dienen de professionals binnen IVG meer mandaat te krijgen om maatwerk te leveren. Poelman maakt daarbij een interessante kanttekening. Volgens hem is de procesdichtheid niet het probleem, maar de gelijke toepassing ervan op alle projecten:

"Niet ieder projecttype vraagt dezelfde proceslast."

Hij pleit voor differentiatie en schaalbaarheid, waarbij rigide processen alleen worden toegepast waar het echt nodig is. Denk hierbij aan politiek gevoelige projecten.

Op het gebied van cultuur zien de meeste externe experts beweging bij het RVB, maar ook veel stagnatie. De Jong merkt op:

"Tegenwoordig zit er veel meer commerciële denkkraft aan tafel dan vroeger."

Dit bestempeld hij als een positieve ontwikkeling. Toch zijn de structuren waarmee deze denkkraft moet opereren nog grotendeels onveranderd.

Van Gils spreekt in dat opzicht van een façade van verandering:

"Er zijn mensen met commerciële energie binnengehaald, maar wat is er wezenlijk veranderd?"

Scholtes spreekt van een 'fluwelen handschoenencultuur' waarin niemand echte verantwoordelijkheid durft te nemen. Hij pleit voor een fundamentele herverdeling van mandaat, met meer ruimte voor professioneel oordeel.

Poelman bevestigt dat cultuurverandering niet vanzelf gaat. Binnen de organisatie waarvoor hij nu werkzaam is, werd dit afgedwongen door het aannemen van mensen met een andere achtergrond, waarbij vanzelf een nieuwe dynamiek ontstond. Zijn suggestie:

"Werk gericht aan gedragsverandering door andere competenties binnen te halen en bied deze mensen ook echt de ruimte om te handelen."

De externe geïnterviewden sluiten af met scherpe maar constructieve aanbevelingen voor IVG. Scholtes stelt dat 'het RVB 40% kan saneren en het werk zou nauwelijks lijden'. Daarmee wijst hij op de overmaat aan interne controle en proceslast. Hij pleit voor meer externe gerichtheid en minder institutioneel gedreven reflexen. Ook stelt hij dat transparantie niet moet doorschieten:

"Transparantie is geen doel, het is een middel, overdrijf het niet."

Poelman adviseert IVG om LEAN te gaan werken en om proceslast af te stemmen op projecttype. Van Gils pleit voor duidelijke regierollen en een volwaardige vastgoedstem in besluitvorming. En De Jong en Bruggeman stellen dat succes begint bij verwachtingsmanagement, mandaat en vertrouwen:

"Succes ondanks bureaucratie hangt samen met het stellen van prioriteiten, goed verwachtingsmanagement en weten wat nu nodig is en wat later."

6.2.1 Bureaucratische structuur en proceszekerheid

De externe experts bevestigen het beeld van IVG als een sterk geformaliseerde en procedurele organisatie. Daarmee sluiten zij ook nauw aan bij het klassieke bureaucratiebegrip van Weber (1922), waarin rationalisering en formele hiërarchie worden gezien als instrumenten van orde, voorspelbaarheid en beheersbaarheid. Tegelijkertijd weerspiegelt hun kritiek ook de paradox; *'bureaucratische structuren die bedoeld zijn om rechtmatigheid en transparantie te waarborgen, kunnen in de praktijk juist leiden tot rigiditeit, ondoorzichtigheid en vertragende besluitvorming'*.

Poelman merkt op dat regels op zichzelf niet altijd beperkend zijn, maar dat het gebrek aan overzicht en coördinatie binnen het proces juist leidt tot verstarring. Zijn observatie dat *'de formele hiërarchie duidelijk was, maar de informele invloed groter'* wijst op de spanning tussen officiële gezagslijnen en informele macht, zoals Weber deze onderscheidt. Poelman beschrijft dit als een kennisprobleem; *'medewerkers missen overzicht over waar ze in het geheel staan en hoe processen samenhangen'*.

Scholtes spreekt in dit verband over *'diffuse krachtenvelden'*. Volgens hem wordt formele bevoegdheid vaak doorkruist door politieke belangen of belangen van portefeuillemanagement, waardoor besluitvorming onvoorspelbaar en traag wordt. Zijn observatie sluit aan bij de bredere kritiek op bureaucratie als een systeem waarin processen niet langer een middel zijn, maar een doel op zichzelf zijn geworden.

Van Gils noemt IVG een *'mammoettanker die traag en weinig koersvast is'*. Hij benadrukt dat processen niet meebewegen met vastgoedvraagstukken en dat niemand echt de beslissende stem lijkt te hebben. Daarmee bevestigt hij het beeld van een systeem waarin proceszekerheid prioriteit heeft boven resultaatgerichtheid.

Deze observaties onderstrepen dat bureaucratie binnen IVG besluitvorming vertraagt en professionele ruimte beperkt, vooral wanneer interne processen leidend worden in plaats van ondersteunend.

6.2.2 Organisatieconfiguratie en slagkracht

Vanuit het perspectief van Mintzberg (1979) vertoont IVG kenmerken van een *'machinebureaucratie'*. Het is een organisatiestructuur met een hoge mate van standaardisatie, gecentraliseerde besluitvorming en beperkte flexibiliteit. De externe experts herkennen dit beeld, maar wijzen ook op variatie in toepassing en op mogelijke alternatieven.

Poelman benadrukt het belang van regie als sturingsinstrument. Hij stelt dat waar IVG veel zelf uitvoert. Het bedrijf waarvoor hij thans werkt, werkt met een heldere scheiding tussen regie en uitvoering, ondersteund door businesspartners. *'RVB'ers doen alles zelf. Bij mijn huidige bedrijf voeren businesspartners uit, wij doen regie.'* Deze constatering sluit aan bij de configuratiegedachte van Chandler (1962); *'structuur moet volgen op strategie, en regie hoort bij strategisch vastgoedmanagement'*.

Van Gils bekritiseert niet alleen de structuur, maar ook de positionering van IVG binnen het RVB. Volgens hem wordt vastgoed binnen IVG onvoldoende erkend als professioneel domein, wat ten koste gaat van slagkracht en besluitvorming. Ook dit bevestigt de stelling van Chandler dat gebrekkige organisatorische inbedding tot suboptimale prestaties leidt. Scholtes bevestigt deze analyse en stelt dat de structuur van IVG weliswaar op papier logisch oogt, maar dat in de praktijk het proces belangrijker is geworden dan het resultaat. Hij pleit voor een meer hybride structuur waarin maatwerk en professionele autonomie centraal staan. Dit zou dan weer in lijn liggen met Mintzbergs *'professionele bureaucratie'*.

De respondenten signaleren dat IVG gebaat zou zijn bij modulaire, schaalbare structuren waarbij proceslast wordt afgestemd op projectcomplexiteit. Een LEAN-benadering, zoals door Poelman voorgesteld, zou ruimte kunnen scheppen voor meer wendbaarheid en effectiviteit.

6.2.3 Veranderbereidheid en organisatorische adaptatie

Verandermanagement binnen IVG wordt door externe respondenten als traag en onvolledig ervaren. Deze observaties sluiten aan bij het driestapsmodel van Lewin (1947); *'unfreeze, change, refreeze.'* Het loslaten van bestaande routines is daarbij cruciaal om daadwerkelijke verandering te realiseren. Volgens de experts lukt dit bij IVG slechts gedeeltelijk.

De Jong signaleert een positieve ontwikkeling; *'Er zit tegenwoordig veel meer commerciële denkkraft aan tafel dan vroeger'*. Daarmee benoemt hij impliciet het begin van een *'unfreeze-fase'* waarin nieuwe competenties en perspectieven worden ingebracht. Tegelijkertijd stelt Van Gils dat deze beweging nauwelijks doordringt tot de kern; *'Er zijn mensen met commerciële energie binnengehaald, maar wat is er wezenlijk veranderd?'* Hiermee wijst hij op het ontbreken van structurele borging, wat volgens Schein (1992) nodig is om verandering daadwerkelijk te verankeren in de organisatiecultuur.

Scholtes benoemt een *'fluwelen handschoenenencultuur'* waarin conflicten worden vermeden, fouten angstvallig worden voorkomen en verantwoordelijkheid zelden expliciet wordt genomen. Hij pleit voor het terugleggen van mandaat bij professionals en voor het doorbreken van een cultuur van risicomijding.

En Poelman toont een alternatieve route aan. Binnen zijn huidige bedrijf werd actief gestuurd op een cultuuromslag door het aannemen van mensen met een andere achtergrond, *'de rest ging van zelf.'* Deze scherpe observatie illustreert hoe structurele vernieuwing samen moet gaan met personele keuzes en vooral met ruimte om te handelen.

6.2.4 Governance versus marktlogica

De externe experts herkennen allen het spanningsveld tussen publieke verantwoording (PREM) en vastgoedlogica (CREM). IVG beweegt zich in het domein van rechtmatigheid, maar wordt tegelijkertijd geacht om resultaatgericht, strategisch en marktgericht te opereren. Dit is een spanningsveld dat rechtstreeks voortkomt uit de tegenstelling tussen PREM en CREM, zoals beschreven in *hoofdstuk 3* van deze thesis.

Poelman stelt dat het RVB nauwelijks CREM toepast. Er is weinig standaardisatie in vastgoedsturing en strategische keuzes worden vaak ad hoc gemaakt. Bij zijn huidige bedrijf werkt men met KPI's, businesscases en groeitriggers. Dit zijn instrumenten die volgens hem binnen IVG ontbreken.

Scholtes noemt de huidige werkwijze *'zelfverrijkende logica'*, waarbij rekenmodellen niet altijd meer aansluiten op de realiteit van de markt. Hij pleit voor meer consistentie en realiteitszin in de vastgoedstrategie.

Van Gils wijst op de dominantie van proces boven inhoud; *'In de markt stuur je op resultaat, hier op rapporten'*. Volgens hem leidt de nadruk op formele verantwoording tot sturing die eerder procedureel dan inhoudelijk is.

De Jong en Bruggeman brengen een genuanceerd perspectief. Zij zien dat IVG zich primair PREM-gedreven opstelt, maar tegelijkertijd probeert om via CREM-doelen klantwaarde te leveren. *'Jullie zijn logischerwijs zeer PREM gefocust, maar proberen het voor jullie klanten wel via een CREM-benadering op te lossen'*. Zij pleiten voor een hybride benadering waarin regels en marktlogica hand in hand gaan.

6.2.5 Publieke waardecreatie en samenwerking

Op het gebied van samenwerking en publieke waardecreatie zijn de externe experts eensgezind; *'IVG beschikt over betrokken mensen, maar mist vaak regie, eigenaarschap en samenhang'*.

Scholtes stelt dat samenwerking binnen IVG nog te veel plaatsvindt in verkokerde structuren; *'Professionals opereren binnen hun eigen kokers'*. Zijn pleidooi; *'herstel de horizontale verbinding, geef vakmensen de ruimte en richt de samenwerking in op publieke uitkomsten in plaats van formele verantwoordingslijnen'*.

Van Gils benoemt een gebrek aan psychologische veiligheid; *'Als je iemand aanspreekt op z'n werk, is hij of zij de volgende vergadering ineens afwezig'*. Daarmee raakt hij aan een kernvoorwaarde voor samenwerking, te weten: openheid, aanspreekbaarheid en vertrouwen.

Tegelijkertijd worden ook positieve voorbeelden benoemd, zoals het parallel trekken van processen en het effectief managen van verwachtingen. Volgens Bruggeman was het succes van bepaalde projecten niet te danken aan het systeem, maar aan de mensen; *'De overdracht was goed geregeld en er was helderheid over de rollen. Dat werkte gewoon'*.

6.2.6 Samenvattende reflectie: Externe blik op IVG

De gesprekken met de externe experts geven een krachtig beeld van IVG als publieke organisatie met potentie, maar ook met aanzienlijke structurele en culturele beperkingen. De respondenten herkennen in IVG een organisatie met betrokken professionals en een duidelijke maatschappelijke opdracht, maar tegelijkertijd een systeem dat zich vastdraait in bureaucratische patronen en formele procedures.

De externe blik maakt zichtbaar dat het functioneren van IVG in grote mate wordt bepaald door de balans tussen mensen en systeem. Professionals maken het verschil, niet het format of het model. Zoals meerdere respondenten het benadrukten; *'de samenwerking valt of staat met de persoon aan de andere kant van de tafel'*. Dit wijst op een kwetsbare afhankelijkheid van individuele competenties en persoonlijk leiderschap, in plaats van een robuust en wendbaar systeem dat kwaliteit structureel borgt.

De centrale spanningsvelden die in de interne interviews al werden geschetst, krijgen vanuit het externe perspectief extra lading. De experts signaleren een organisatie die te veel naar binnen is gekeerd, waarbij proceszekerheid vaak belangrijker is dan resultaatgerichtheid en waarin besluitvorming traag en verkokerd verloopt.

Wat ontbreekt, volgens vrijwel alle respondenten, is een scherpe regierol. Een centrale positie die overzicht, eigenaarschap en richting biedt. Zonder die regie vervalt IVG te vaak in project gestuurde fragmentatie, waarin samenwerking ad hoc plaatsvindt en publieke waarde niet optimaal wordt gerealiseerd.

Ook de veranderbereidheid binnen IVG wordt kritisch beschouwd. Waar stappen worden gezet richting professionalisering en marktgerichtheid, blijven bepaalde reflexen (zoals risicomijding, formele controle, hiërarchische rigiditeit) dominant aanwezig. Cultuurverandering is volgens de experts mogelijk, maar vraagt om meer dan het toevoegen van commerciële denkkraft; *'het vraagt om leiderschap, voorbeeldgedrag en het actief doorbreken van belemmerende patronen'*.

Op het gebied van strategisch vastgoedmanagement komt naar voren dat IVG op operationeel niveau functioneert, maar op strategisch niveau onvoldoende koers ontwikkelt. Marktlogica wordt erkend, maar niet structureel toegepast. CREM-principes zijn volgens de experts toepasbaar binnen een publieke context, maar vereisen wel een fundamentele heroriëntatie op rollen, kaders en eigenaarschap.

Vanuit de externe experts zijn de navolgende aanbevelingen voorgedragen:

- *Investeer in regie.* Positioneer vastgoed strategisch binnen het RVB en zorg voor eigenaarschap over de hele keten;
- *Vereenvoudig processen.* Differentieer proceslast op basis van complexiteit en risicoprofiel;
- *Geef professionals ruimte.* Verschuif van controle naar vertrouwen en creëer ruimte voor maatwerk en vakmanschap.

Alleen onder deze voorwaarden kan IVG haar publieke opdracht geloofwaardig, professioneel en toekomstgericht blijven vervullen. De externe experts bieden daarmee niet alleen een spiegel, maar ook een richting:

Niet minder publiek, maar beter georganiseerd. Minder gesloten en meer in verbinding met de buitenwereld.

6.3 Analyse van interne en externe perspectieven

6.3.1 Overeenkomsten

Uit de analyse van de interviews blijkt dat zowel interne als externe experts vergelijkbare terugkoppelingen geven over de knelpunten binnen IVG. De spanning tussen proceszekerheid en uitvoeringskracht wordt unaniem erkend als structureel probleem. IVG bevindt zich in een spanningsveld waarin publieke legitimiteit, transparantie en controlevereisten vaak de ruimte voor resultaatgerichtheid, snelheid en maatwerk beperken. Zowel intern als extern wordt deze paradox als verlamkend ervaren voor de dagelijkse praktijk en strategische sturing.

Een tweede belangrijk gedeeld inzicht betreft het gebrek aan duidelijke regie en mandaat. Interne respondenten signaleren dat verantwoordelijkheden gefragmenteerd zijn en dat hiërarchische verhoudingen eerder vertragen dan versnellen. Externe experts beamen dit beeld en benadrukken dat eigenaarschap over het geheel ontbreekt. *"Iedereen heeft zijn eigen doel, maar niemand is verantwoordelijk voor het geheel,"* zoals Feenstra het scherp samenvat.

Ook over de noodzaak tot professionele autonomie is consensus. Zowel binnen als buiten IVG leeft het besef dat vastgoedvraagstukken gebaat zijn bij vakmanschap, maatwerk en contextuele afwegingen. Dit vereist ruimte binnen kaders, vertrouwen in de professional en een organisatie die deze ruimte structureel faciliteert. De observatie van Scholtes dat *"het proces belangrijker is geworden dan het doel"* wordt breed gedragen en geldt als kernsymptoom van het onderliggende systeemprobleem.

Tot slot is er brede overeenstemming over de complexiteit van samenwerking binnen IVG. Verkokerde structuren, formele escalatiepaden en een gebrek aan horizontale coördinatie leiden volgens zowel interne als externe experts tot vertraging, onbegrip en suboptimale besluitvorming.

6.3.2 Verschillen

Hoewel er veel overlap is in analyse, verschilt de toon en invalshoek tussen de interne en externe respondenten wel. Interne experts spreken vanuit betrokkenheid bij de uitvoering. Zij ervaren dagelijks de complexiteit van interne besluitvorming, verkokering en proceslast. Hun oplossingsrichting ligt veelal in cultuurverandering, procesverbetering en het doorbreken van hiërarchische reflexen. Verandering wordt intern benaderd als geleidelijk, incrementeel en adaptief. *"Met kleine stapjes"*, zoals Flantua het benoemt.

Externe experts nemen een meer strategisch en systeemgericht perspectief in. Zij kijken vanuit transacties, samenwerking en vastgoedlogica naar IVG. Daarbij zijn ze over het algemeen ook uitgesprokener in hun oordeel. Waar interne experts soms nog zoeken naar nuances, spreken externen over *'saneren'*, *'herpositioneren'* en *'professionaliseren'*. Scholtes stelt dat *"het RVB 40% van zijn capaciteit kan schrappen zonder dat het werk eronder lijdt"*. Dit onderstreept de scherpte heel duidelijk.

Ook op het vlak van vastgoedsturing verschillen de perspectieven. Intern leeft het besef dat IVG vastgoedinhoudelijk sterk is, maar strategisch onderbenut blijft. Externe experts, zoals Van Gils en Poelman, zijn expliciet; *"IVG ontbreekt het aan een duidelijke vastgoedstrategie, marktpositionering en CREM-instrumentarium"*. En *"in de markt stuur je op resultaat, hier op rapporten,"* aldus Van Gils.

Ten slotte zijn externen meer uitgesproken over het belang van duidelijke regie en klantgerichtheid. Zij ervaren een mismatch tussen interne kaders en de externe opgave. Waar intern het systeem leidend is, pleiten externen voor een model waarin het doel en de klantvraag leidend gaat zijn en het systeem daaraan ondersteunend gaat zijn.

7 Conclusie

Op basis van dit onderzoek en mijn dubbelrol als onderzoeker en medewerker binnen IVG, komen de volgende kernconclusies naar voren:

- *IVG is sterk procesgedreven*, maar dit veroorzaakt stagnaties en verlies van handelingsnelheid.
- *De paradox van proceszekerheid* is dagelijks voelbaar; grip en legitimiteit worden behaald, maar effectiviteit en motivatie lijden eronder.
- *Cultuur en leiderschap* zijn bepalende factoren; eilandjesvorming en wisselende sturing belemmeren teamcohesie.
- *Nieuwe instroom* met commerciële achtergrond versterkt marktgerichtheid, maar moet ingebed worden in publieke logica (CREM versus PREM).
- *Zonder ingrijpen* (procesmatig en cultureel) blijft het toekomstperspectief van IVG somber, ondanks aanwezige potentie en vakmanschap.
- *De sleutel ligt* in een evenwicht tussen standaardisering en flexibiliteit, met leiderschap dat vertrouwen geeft en eigenaarschap stimuleert.

7.1 Bureaucratische druk en proceszekerheid

Het RVB - en daarmee ook IVG - is de afgelopen jaren steeds meer onderworpen geraakt aan verantwoordingsdruk. Waar procedures en formats ooit bedoeld waren als houvast, fungeren ze nu vaak als "rigide poortwachters" voor voortgang. Zonder accordering of dossieropbouw stagneren trajecten. Dit sluit aan bij Weber; *'rationaliteit en controle vergroten voorspelbaarheid, maar leiden ook tot rigiditeit en handelingsverlies'*. Interviews (o.a. Helderop en Olie) bevestigen dit beeld; *'Regels dienen soms meer het systeem dan de inhoudelijke kwaliteit van besluiten'*.

7.2 Organisatieconfiguratie en cultuur

IVG kent een *'hybride configuratie'* met elementen van Mintzbergs model, wat enerzijds betrouwbaarheid biedt maar anderzijds een cultuur bevordert waarin professionals minder durven te handelen vanuit eigen expertise. De opkomst van meer 'interne e-mail postbussen' en afschuifmechanismen bevestigt dit. Onder andere Feenstra en Flantua signaleren versnippering van kennis. Vanuit mijn dubbelrol benadruk ik het belang van een sterke teamcultuur. Volgens Schein vormt cultuur de randvoorwaarde voor succes. Binnen IVG is die samenhang echter afgenomen door veel personeelwisselingen, gebrek aan consistent leiderschap, sturing en eilandjesvorming.

7.3 Veranderbereidheid en leiderschap

Volgens Lewin is verandering duurzaam als *'unfreeze-change-refreeze'* wordt doorlopen. Uit het verleden is gebleken dat de *'unfreeze-fase'* binnen het RVB is overgeslagen. Daarbij tonen medewerkerstevredenheidsonderzoeken uit het recente verleden onder andere verminderde werkveiligheid, stress en gebrek aan eigenaarschap aan. Deze signalen worden volgens medewerkers onvoldoende opgepakt dan wel zichtbaar aangepakt. Het hoge verloop van IVG-medewerkers in de afgelopen 2,5 jaar onderstreept dit. Continuïteit en cohesie staan onder druk; juist nieuwkomers, die dragers van vernieuwing zouden moeten zijn, haken te vaak af.

7.4 Governance en consistentie

Vanuit leiderschap en sturing mag consistentie en betrouwbaarheid verwacht worden, oftewel; *'zeg wat je doet en doe wat je zegt'*. Binnen IVG ervaren medewerkers echter onvoldoende steun en voelen ze zich soms instrumenteel in interne belangenafwegingen. Dit ondermijnt vertrouwen en creëert een negatieve spiraal van eilandjesvorming, verminderde samenwerking en inzet of motivatie.

7.5 Mijn conclusie als onderzoeker

'De paradox van proceszekerheid' is zeker geen theoretische abstractie, maar dagelijkse realiteit binnen IVG. Mijn ervaring - ondersteund door dit onderzoek, de interviews en literatuur - leert dat IVG te veel gericht is op het vermijden van fouten en de neiging heeft zaken bij het oude te laten om confrontaties of lastige discussies te vermijden, in plaats van het realiseren van publieke en commerciële waarde. Dit leidt tot vertraging, verminderde motivatie en verlies van talent. Tegelijkertijd geloof ik dat de aanwezige kennis, betrokkenheid en nieuwe instroom een stevige basis zou moeten bieden om deze paradox te doorbreken.

Wanneer ik de balans opmaak, vallen mij zowel positieve als negatieve patronen op. Aan de positieve kant zie ik dat de instroom van professionals met een commerciële achtergrond het eenzijdige

ambtelijke karakter op bepaalde fronten heeft doorbroken. Dit vergroot de slagkracht richting marktpartijen en sluit beter aan bij de CREM-logica. De meer commerciële blik op vastgoedtransacties leidt bovendien tot scherper inkopen en daarmee tot besparing van belastinggeld. Hoewel dit niet altijd breed wordt erkend, groeit het besef dat IVG hiermee naast publieke waarde ook efficiëntie en effectiviteit kan versterken. Dit is een beweging die aansluit bij zowel PREM als CREM. Het is echter belangrijk daarbij te onderstrepen dat wij als rijksambtenaren altijd primair handelen in het publieke belang; *'de commerciële invalshoek vormt daarbij een waardevolle aanvulling, maar vervangt onze kernopdracht niet'*. Daarnaast is er bij interne en externe experts brede erkenning voor de aanwezige potentie; *'kennis, betrokkenheid en vakmanschap zijn aanwezig, mits deze beter worden gefaciliteerd en benut'*.

Daartegenover staan echter ook hardnekkige negatieve patronen. De overmatige bureaucratisering en procesfixatie belemmeren de handelingssnelheid en maken dat expertise onvoldoende tot zijn recht komt. Binnen de cultuur is een voorzichtigheid en afschuifgedrag zichtbaar, waardoor professionals minder verantwoordelijkheid nemen. Een wisselende mate van leiderschapstijl en sturing leidt daarbij tot onzekerheid en afnemend vertrouwen onder medewerkers. Bovendien zet de hoge personeelsswisselingen de continuïteit en teamcohesie onder druk. Tot slot worden interne signalen onvoldoende zichtbaar opgepakt, waardoor cynisme en demotivatie toeneemt.

Als onderzoeker concludeer ik dat juist deze negatieve patronen het toekomstperspectief van IVG bedreigen, tenzij er actief en zichtbaar ingegrepen wordt. Alleen wanneer de positieve bewegingen worden versterkt en de ondermijnende patronen worden doorbroken, kan IVG *'de paradox van proceszekerheid'* ombuigen naar een kracht die zowel publieke legitimiteit als commerciële slagvaardigheid waarborgt.

7.6 Beantwoording centrale vraag en deelvragen

Na voorgaande persoonlijke conclusie, volgt hier de systematische beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en deelvragen. De *paragrafen 7.7 en paragraaf 7.8* zijn samengebracht tot een integrale analyse, waarin theorie en praktijk worden verbonden met een conceptueel raamwerk. Vervolgens vormt *paragraaf 7.9* de slotparagraaf.

Deelvraag 1 gaf inzicht in de theorieën van onder meer Weber (1947), Mintzberg (1979), Lewin (1947), Schein (2010) en de CREM- en PREM-benadering (Dewulf et al., 2000; Hoendervanger et al., 2020). Deze modellen laten zien dat de effectiviteit van publieke organisaties sterk wordt beïnvloed door de mate van standaardisatie, psychologische veiligheid en het spanningsveld tussen beheersing en flexibiliteit. Deze inzichten zijn essentieel gebleken voor het begrijpen van de praktijk bij IVG.

Deelvraag 2 bouwde daarop voort door de huidige situatie bij IVG te analyseren. De procesinrichting, formats en interne sturing lijken gericht op beheersbaarheid en rechtmatigheid, maar belemmeren in de praktijk vaak de effectiviteit. De analyse laat zien dat de organisatie is doordrenkt van structuur, maar daardoor ook gevoelig is voor stagnaties en/of blokkades.

Deelvraag 3 bracht stagnaties en/of blokkades in kaart; *'interne fragmentatie'*, *'checklist denken'* en *'vertragende besluitvorming'* zijn structurele belemmeringen. Ze hebben directe impact op de continuïteit van de vastgoeddienstverlening van IVG. Hier wordt de paradox van proceszekerheid zichtbaar; *'wat bedoeld is om controle te waarborgen, leidt in de praktijk tot stilstand'*.

Deelvraag 4 verkende mogelijke verbeteropties. Door mandaten lager in de organisatie te beleggen, processen te vereenvoudigen en cultuur te versterken via eigenaarschap en leiderschap, ontstaat ruimte voor wendbaarheid zonder verlies van grip. Governance kan worden herijkt richting risicogerichtheid in plaats van regelgerichtheid.

Door deze vier deelvragen in samenhang te analyseren, kan het navolgende antwoord worden geformuleerd op de centrale onderzoeksvraag:

'IVG moet niet kiezen tussen beheersing of flexibiliteit, maar leren balanceren tussen beide. Alleen zo kan de organisatie effectiever en slagvaardiger opereren in het belang van de Rijksoverheid'.

7.7 Analyse: theorie en praktijk geïntegreerd

De belangrijkste theoretische perspectieven (Weber, Mintzberg, Lewin en Schein) bieden verklaringskracht voor de werking van IVG. Bureaucratie en procesgerichtheid vergroten voorspelbaarheid, maar veroorzaken ook rigiditeit en traagheid. Mintzberg laat zien dat IVG veel kenmerken vertoont van een '*machinebureaucratie*', waar standaardisatie centraal staat. Lewin en Schein benadrukken dat verandering zonder psychologische veiligheid en doorleefde '*unfreeze-fase*' niet duurzaam is. De spanning tussen grip en ruimte komt ook naar voren in de tegenstelling tussen CREM (efficiëntie en kosten) en PREM (flexibiliteit en publieke waarde). Binnen IVG leidt dit spanningsveld tot frictie en stagnaties.

Empirisch blijkt dat IVG sterk leunt op processen, formats en centrale sturing. Dit waarborgt transparantie, maar zorgt ook voor stagnaties en verlies van handelingssnelheid. Fragmentatie tussen afdelingen veroorzaakt eilandvorming, terwijl de checklistcultuur maatwerk belemmert. Besluitvorming vindt plaats op hoger niveau, los van de inhoudelijke context, wat slagvaardigheid ondermijnt. De kern is dat IVG sterk gericht is op beheersbaarheid, maar dit gaat ten koste van effectiviteit.

De optimalisatie van IVG ligt daarom in het vereenvoudigen van processen, het beter benutten van mandaten en het geven van ruimte aan professioneel oordeel. Governance moet daarbij slimmer ingericht worden; '*niet vanuit regeldrift maar vanuit risicogerichtheid*.' Ook cultuur en leiderschap zijn cruciaal; '*vertrouwen geven, eigenaarschap stimuleren en samenwerking bevorderen vormen de sleutel*'.

7.8 Centrale bevinding en conceptueel raamwerk

De centrale onderzoeksvraag luidt:

"Op welke wijzen kunnen de interne werkprocessen, structuren en kaders binnen IVG van het RVB worden geoptimaliseerd om stagnaties en blokkades te verminderen, met als doel de continuïteit en efficiëntie van de dienstverlening aan Rijksdiensten te verbeteren?"

Het antwoord ligt in het bewust balanceren tussen standaardisering en flexibiliteit. Het verbeteren van IVG vereist zowel technische interventies (proces- en structuurwijzigingen) als culturele en leiderschapsmatige interventies (ruimte, vertrouwen, eigenaarschap, leiderschap, cultuurverandering). Door processen te vereenvoudigen, kaders te herijken en samenwerking te versterken, kan IVG wendbaarder en doelgerichter functioneren. Niet door grip los te laten, maar door deze slimmer toe te passen. Zo wordt IVG slagvaardiger, zonder het publieke belang uit het oog te verliezen.

Figuur 15 toont het conceptueel raamwerk, waarin per theorie zichtbaar wordt hoe deze binnen IVG tot uiting komt, welke bevindingen daaruit volgen en welke aanbevelingen hieruit voortvloeien. Dit overzicht benadrukt de samenhang en versterkt de gekozen triangulatie. De verschillende theoretische perspectieven bieden daarbij niet alleen verklaringskracht, maar geven ook richting aan praktische verbeterpunten.

Door de theorieën te koppelen aan empirische observaties ontstaat inzicht in hoe organisatie-inrichting, veranderaanpak en waardebesturing binnen het RVB geoptimaliseerd kunnen worden. Zo wordt zowel de academische legitimiteit vergroot als de toepasbaarheid in de beleids- en praktijkcontext van IVG versterkt.

De aanbevelingen die hieruit voortkomen sluiten bovendien niet alleen aan bij de empirische bevindingen, maar zijn stevig verankerd in de besproken theorieën. Zo verwijst de oproep om overmatige bureaucratie te reduceren naar de inzichten van Weber over de keerzijde van rationalisering. De suggestie om IVG meer als een '*professionele adhocratie*' te positioneren sluit aan bij de configuratietypologie van Mintzberg. Evenzo is de nadruk op veranderbereidheid consistent met het model van Lewin en de cultuurinzichten van Schein. Deze theoretische onderbouwing maakt duidelijk dat de voorgestelde verbeterpunten niet slechts pragmatische adviezen zijn, maar academisch gefundeerde aanbevelingen die passen bij de specifieke context van het RVB.

Theoretisch perspectief	Toegepast op IVG	Empirische bevindingen	Conclusies & aanbevelingen
Weber / Groeneveld: Bureaucratie / Hiërarchie	Binnen IVG spelen formele procedures, hiërarchische structuren en controlemechanismen een dominante rol.	Respondenten, zowel intern als extern, benoemen procedurele belemmeringen, vage mandaatverdeling en gedeelde verantwoordelijkheden als structurele oorzaken van besluitvormingstrajecten die vertragen.	De huidige toepassing binnen IVG leidt tot stroperigheid, vaagheid en gedeelde verantwoordelijkheid. Vereenvoudig besluitvormingsprocessen en creëer ruimte voor maatwerk en professioneel oordeel, door bureaucratische knelpunten stapsgewijs af te bouwen.
Mintzberg: Organisatieconfiguraties	De organisatie-inrichting van IVG combineert elementen uit de 'machinebureaucratie', de 'professionele organisatie' en de 'adhocratie'. Dit duidt op een hybride configuratie	Binnen IVG ervaren medewerkers een structurele spanning tussen beleidsmatige standaardisering en de operationele noodzaak tot maatwerk in projecten. Externe experts ervaren IVG als procesmatig sterk ingericht, maar minder adaptief in dynamische projectomgevingen.	De huidige inrichting van IVG ervaart spanningen tussen standaardisatie en de noodzaak tot projectmatig maatwerk. Dit belemmert wendbaarheid en slagkracht. Stimuleer de ontwikkeling van meer 'adhocratie' waarin ruimte ontstaat voor projectautonomie, flexibiliteit en team-specifiek maatwerk.
Lewin / Schein: Verandermanagement	Het veranderproces binnen IVG laat zich duiden aan de hand van het driestappenmodel van Lewin (unfreeze-change-refreeze), waarin psychologische veiligheid cruciaal is om medewerkers ruimte te bieden voor gedragsverandering.	De weerstand tegen verandering lijkt samen te hangen met een hiërarchische implementatiebenadering, beperkte betrokkenheid van medewerkers en een gebrek aan collectief eigenaarschap / commitment.	IVG ervaart gebrekkige betrokkenheid en het ontbreken van psychologische veiligheid. Zet in op dialoog en eigenaarschap. Faciliteer gedragsverandering via kleinschalige experimenten (bijv. pilotprojecten) en borg psychologische veiligheid binnen teams.
Vastgoedsturing: CREM vs. PREM	Hoewel bij IVG elementen van CREM waarneembaar zijn (kostenoptimalisatie, portefeuilleefficiëntie en bedrijfsdoelstellingen), is de dominante sturingslogica nadrukkelijk gebaseerd op de uitgangspunten van PREM: gebruikswaarde, publieke verantwoording en maatschappelijke impact.	Respondenten, zowel intern als extern, herkennen de PREM-benadering in de sterke focus op publieke verantwoording en procesmatige zorgvuldigheid, maar signaleren tegelijk dat het perspectief van de eindgebruiker in de uitvoering soms onderbelicht blijft.	Hoewel IVG primair PREM-gestuurd is, dient IVG in de vastgoedpraktijk echter te handelen met marktpartijen die primair handelen vanuit CREM-logica. IVG moet beter in staat worden gesteld om te schakelen tussen PREM en CREM. Dat vraagt om meer marktgevoeligheid, zakelijkheid en projectsturing, zonder de publieke waarden uit het oog te verliezen.

Figuur 15 – Conceptueel raamwerk van dit onderzoek

7.9 Afsluitend

Dit onderzoek heeft mij niet alleen academische inzichten opgeleverd, maar ook bevestigd wat ik in mijn dagelijkse werk bij IVG al lange tijd zie en ervaar. *'De paradox van proceszekerheid'* is zeker geen abstract begrip, maar een dagelijkse realiteit die mij en mijn collega's direct raakt. Voor mij zijn de uitkomsten daarom geen verrassing. Wat wel nieuw en waardevol is, is dat ik dit nu niet alleen als persoonlijke ervaring kan delen, maar ook academisch en wetenschappelijk onderbouwd kan aantonen. Mijns inziens moet er echt iets structureels veranderen.

Ik ben blij dat ik door dit onderzoek de vinger op de zere plek kan leggen. IVG beschikt over kennis, betrokkenheid en het vakmanschap, maar dit potentieel blijft onbenut zolang vertrouwen ontbreekt, besluitvorming traag en stroperig is, leiderschap en sturing onvoldoende richting en ruimte geeft. De toekomst van IVG ligt in het doorbreken van die patronen:

'Het herstellen van vertrouwen, het verkorten van lijnen, het centraal stellen van publieke waarde en het tonen van consistent leiderschap'.

Alleen dan kan IVG uitgroeien tot de organisatie die het in de kern kan zijn, namelijk:

'Een dienst die grip combineert met slagkracht en daarmee blijvend waarde toevoegt aan de maatschappelijke opdracht van het RVB'.

8 Reflectie en methodologische verantwoording

In dit *hoofdstuk (8)* wordt zowel methodologisch gereflecteerd op het onderzoek als verantwoording afgelegd over de gehanteerde aanpak. Het hoofdstuk heeft daarmee een dubbele functie; enerzijds biedt het een terugblik op het theoretisch fundament, de empirische inzichten en de beantwoording van de deelvragen, anderzijds legt het methodologische verantwoording af door de onderzoeks aanpak, validiteit, betrouwbaarheid, generaliseerbaarheid en beperkingen te bespreken. Door deze elementen samen te brengen ontstaat een geïntegreerd overzicht dat niet alleen de inhoudelijke bevindingen duidt, maar ook transparantie en navolgbaarheid biedt over de gevolgde werkwijze.

8.1 Terugblik op het theoretisch fundament

Het theoretisch kader (*hoofdstuk 3*) vormde een belangrijk fundament voor dit onderzoek. Door gebruik te maken van inzichten uit de bureaucratietheorie (Weber, Groeneveld, Merton, Crozier), organisatieconfiguraties (Mintzberg), verandermanagement (Lewin en Schein) en de benaderingen van CREM en PREM, werd een breed en multidisciplinair raamwerk opgebouwd. Deze theoretische invalshoeken maakten het mogelijk om zowel structuur, cultuur als gedrag binnen IVG te analyseren.

Terugkijkend is het waardevol gebleken dat het theoretisch kader ruimte bood voor het benoemen en verklaren van spanningsvelden die in de praktijk werden herkend. Vooral '*de paradox van proceszekerheid*' kon goed worden geduid aan de hand van de theorie van Weber. Mintzbergs configuratiemodel hielp bij het positioneren van IVG als hybride organisatievorm, terwijl de inzichten van Schein en Lewin richting gaven aan vragen over veranderbereidheid en organisatiecultuur. De CREM- en PREM-benadering brachten bovendien het spanningsveld tussen vastgoedlogica en publieke waardecreatie scherp in beeld.

Kortom; het gekozen theoretisch kader was rijk en relevant, maar vroeg ook om zorgvuldige afbakening en toepassing. Het bood houvast voor de interpretatie van empirische bevindingen en vormde een waardevolle kapstok om de praktijk van IVG in bredere context te kunnen begrijpen en duiden.

8.2 Methodologische keuzes en onderzoeks aanpak

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve benadering in de vorm van een '*single case study*' bij IVG van het RVB. Deze aanpak was gericht op het verkrijgen van diepgaand inzicht in de interne dynamiek van IVG. De centrale onderzoeksvraag en de vier deelvragen vroegen om een exploratieve aanpak waarin ruimte was voor nuance, context en interpretatie. De gekozen methode betrof semigestructureerde interviews met zowel interne als externe experts. Door triangulatie tussen literatuurstudie, documentanalyse en interviews kon de robuustheid van het onderzoek worden vergroot.

8.3 Validiteit, betrouwbaarheid, transparantie en generaliseerbaarheid

De validiteit van dit onderzoek is gewaarborgd door de nauwe aansluiting tussen de empirische bevindingen en het theoretisch kader. De interne validiteit is versterkt door gebruik te maken van thematische analyse, waarbij zowel vooraf vastgestelde thema's als tijdens de analyse ontstane categorieën zijn meegenomen. De betrouwbaarheid is vergroot door transparantie in het onderzoeksproces, waaronder de interviewvragen, de gespreksverslagen en de analyse-aanpak.

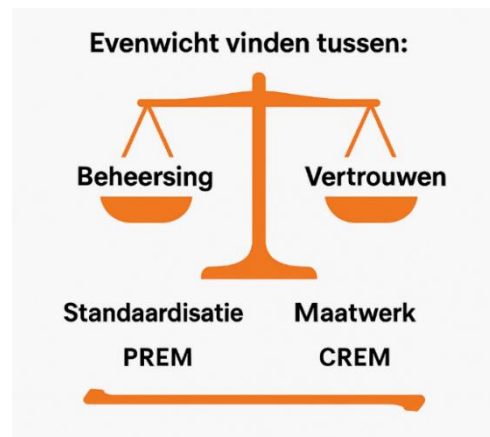
Het onderzoek is zodanig ingericht dat de gevolgde stappen reproduceerbaar zijn. Als bijlage zijn de gehanteerde interviewvragen opgenomen, evenals de structuur van de analyse. De kernconcepten zijn expliciet gedefinieerd op basis van wetenschappelijke literatuur, wat bijdraagt aan begripsduidelijkheid. Daarnaast is aandacht besteed aan reflexiviteit; vanwege de interne positie van de onderzoeker binnen het RVB, is bewust stilgestaan bij mogelijke bias en is transparant gemaakt hoe hiermee is omgegaan.

Een aanvullende reflectie betreft de generaliseerbaarheid van de resultaten. De vraag is of de geconstateerde '*paradox van proceszekerheid*' uniek is voor IVG binnen het RVB, of dat dit fenomeen breder voorkomt in (semi)publieke organisaties. Op basis van literatuur en interviews is aannemelijk dat vergelijkbare spanningen ook elders spelen, waar strikte kaders en publieke legitimiteit botsen met de behoefte aan flexibiliteit en slagvaardigheid. Tegelijkertijd is de organisatorische en politieke context van het RVB specifiek, waardoor de bevindingen niet een-op-een overdraagbaar zijn. Deze nuancering is belangrijk om de reikwijdte en toepasbaarheid van de aanbevelingen goed te duiden.

Echter, studies in adaptieve bureaucratie tonen aan dat spanningen tussen sturing en flexibiliteit wederkerend zijn in publieke organisaties (Sharp, 2021).

8.4 Inzichten uit interviews: spanning tussen structuur en flexibiliteit

De interviews schetsen het beeld van een organisatie die zich begeeft op het snijvlak van publieke verantwoordelijkheid en professionele effectiviteit. IVG bevindt zich in een constante zoektocht naar balans tussen formele proceszekerheid en de inhoudelijke flexibiliteit die vastgoedvraagstukken vragen. Zowel interne als externe perspectieven bevestigen dat deze paradox diepgeworteld is in de organisatie. 'De paradox van proceszekerheid' komt in alle interviews naar voren als terugkerend knelpunt. De kern van de uitdaging ligt in het hervinden van evenwicht tussen:



Figuur 16 - Conceptueel evenwichtsmodel t.b.v. IVG

Opvallend is dat niemand pleit voor een afbraak van bureaucratie an sich. Zowel interne als externe experts erkennen het belang van publieke legitimiteit, zorgvuldigheid en controleerbaarheid. De vraag is niet 'of' er regels moeten zijn, maar 'hoe' die regels worden ingericht, toegepast en geïnterpreteerd. Of in de woorden van een geïnterviewde:

"Structuur is noodzakelijk, maar moet het functioneren faciliteren, niet belemmeren."

De oplossing ligt volgens de geïnterviewden niet in nieuwe formats, maar in het anders omgaan met bestaande kaders. Leiderschap speelt hierin een sleutelrol. Het vraagt om sturing die ruimte biedt, om voorbeeldgedrag dat hiërarchie relativeert en om vertrouwen in de professional als dragende kracht van de organisatie. Het is bemoedigend om te constateren dat zowel intern als extern de potentie van IVG wordt erkend. Er is vakkennis, er is betrokkenheid en er is de wil om te verbeteren. Maar die potentie blijft onbenut zolang de organisatievorm, besluitvormingsstructuur en cultuur niet in lijn worden gebracht met de opgave waarvoor IVG staat. Vanuit een reflecterende invalshoek komt het volgende duidelijk naar voren:



Figuur 17 - Conceptueel structuurmodel t.b.v. IVG

8.5 Synthese van deelvragen: naar een samenhangend antwoord

De combinatie van theorie en praktijk laat zien dat IVG gevangen zit tussen beheersing en flexibiliteit. De organisatie is sterk ingericht op controle, maar die structuur leidt tot stagnaties zoals checklist-denken en vertragende besluitvorming. Door mandaten te decentraliseren, processen te versimpelen en eigenaarschap te versterken via leiderschap en cultuur, ontstaat ruimte voor wendbaarheid zonder verlies van grip. *Deelvraag 1* gaf inzicht in de theorieën van Weber, Mintzberg, Lewin, Schein en de CREM- en PREM-benadering. *Deelvraag 2* analyseerde de huidige situatie bij IVG, *deelvraag 3* bracht stagnaties en blokkades in kaart en *deelvraag 4* verkende mogelijke verbeteropties. Gezamenlijk geven deze inzichten richting aan de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. De kernboodschap luidt:

'IVG moet niet kiezen tussen beheersing of flexibiliteit, maar leren balanceren tussen beide. Alleen zo kan de organisatie effectiever en slagvaardiger opereren in het belang van de Rijksoverheid'.

8.6 Beperkingen en kennisgrenzen

Hoewel dit onderzoek waardevolle inzichten heeft opgeleverd, zijn er enkele beperkingen te benoemen. Het aantal interviews is relatief beperkt, wat inherent is aan een kwalitatieve benadering. Omdat uitsluitend kwalitatieve methoden zijn toegepast, is kwantitatieve toetsing niet uitgevoerd. Dit beïnvloedt de mate van generaliseerbaarheid. Daarnaast bestaat het risico op bias doordat de onderzoeker zelf werkzaam is binnen het RVB. Zoals reeds besproken in *paragraaf 3.6* is bias ondervangen door het hanteren van triangulatie en door systematisch meerdere perspectieven naast elkaar te zetten. Ook in *paragraaf 8.3* is uitgebreid stilgestaan bij de aspecten van validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid.

Een andere belangrijke beperking betreft de afbakening van de theoretische invalshoek. Zo bestaan er internationale onderzoeken over het functioneren van bureaucratische organisaties en publieke instituties (o.a. Hood, 1991; DiMaggio & Powell, 1983; Pollitt & Bouckaert, 2017). Deze studies behandelen onder meer vergelijkende bestuurskunde, New Public Management en post-bureaucratische organisatiemodellen. Hoewel deze inzichten relevant zijn voor het bredere academische debat, is voor dit onderzoek gekozen om internationale perspectieven niet te betrekken. De reden hiervoor is dat deze thesis zich richt op de Nederlandse context van het RVB en specifiek IVG. Het betrekken van internationale vergelijkingen zou de scope van het onderzoek verbreden en afleiden van de centrale vraagstelling, terwijl de kracht juist ligt in het verbinden van academische theorie aan de praktijk van één organisatieonderdeel.

Door deze afbakening is het onderzoek beter toepasbaar voor de organisatie zelf, maar tegelijk beperkt dit de generaliseerbaarheid naar andere (inter)nationale contexten. Deze kennisgrens benadrukt het belang van vervolgonderzoek waarin internationale vergelijkingen en bredere bestuurskundige stromingen nadrukkelijker kunnen worden betrokken.

9. Aanbevelingen

Op basis van de empirische bevindingen (*hoofdstuk 6*), het theoretisch kader (*hoofdstuk 3*) en de onderbouwde analyse uit voorgaande hoofdstukken, worden in dit afsluitende *hoofdstuk 9*) aanbevelingen gedaan die kunnen bijdragen aan het optimaliseren van processen, structuren en cultuur binnen IVG van het RVB. De aanbevelingen zijn onderverdeeld in twee delen; praktische suggesties voor de organisatie zelf (9.1) en aanknopingspunten voor vervolgonderzoek (9.2).

9.1 Aanbevelingen voor IVG en het RVB

De aanbevelingen zijn gericht op het versterken van de wendbaarheid, slagkracht en effectiviteit van IVG, zonder de publieke taak, zorgvuldigheid en rechtmatigheid uit het oog te verliezen.

- *Herontwerp van processen en formats*: De huidige formats en processen worden als te rigide ervaren. IVG zou baat hebben bij meer situationele flexibiliteit, onder meer via modulaire formats afgestemd op verschillende typen opdrachten. Ook het afstemmen van beslisstructuren op de aard en omvang van projecten draagt bij aan meer slagvaardigheid.
- *Versterking van mandatering en eigenaarschap*: Eigenaarschap ontbreekt regelmatig en mandaten blijven te vaak op strategisch niveau hangen. Door verantwoordelijkheden lager in de organisatie te beleggen, versnelt de uitvoering en voelen medewerkers zich meer eigenaar. Heldere mandaatkaders per projecttype kunnen hierin ondersteunen.
- *Cultuur van reflectie en psychologische veiligheid*: Respondenten geven aan dat er weinig ruimte is voor open reflectie. Intervisie, evaluaties en lerende sessies kunnen bijdragen aan een veilige cultuur en versterking van vakmanschap. Een organisatie waar fouten besproken mogen worden, stimuleert eigenaarschap en professionele groei.
- *Strategische positionering van IVG*: IVG wordt vaak gezien als uitvoerder, terwijl er veel inhoudelijke kennis aanwezig is. Door IVG te positioneren als kenniscentrum voor vastgoedinkoop kan het meer invloed uitoefenen op beleid en opdrachtformulering. Dit vraagt om structurele betrokkenheid bij onder andere strategische overleggen binnen het RVB.
- *Professionele ruimte binnen publieke structuren*: De spanning tussen rechtmatigheid en doelmatigheid is onvermijdelijk. Door deze expliciet te erkennen en bespreekbaar te maken, ontstaat ruimte voor maatwerk en professionele afwegingen. Leidinggevendenden spelen hierin een cruciale rol door ruimte en vertrouwen te bieden.

9.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Hoewel dit onderzoek waardevolle inzichten biedt, roept het ook nieuwe vragen op. Daarom wordt aanvullend onderzoek aanbevolen, zowel binnen als buiten het RVB.

- *Kwantitatieve verdieping van de onderzoeksresultaten*: Een logische vervolgstap is een survey onder een grotere groep medewerkers binnen IVG en andere afdelingen. Hiermee kunnen ervaringen gekwantificeerd, trends geïdentificeerd en conclusies verstevigd worden.
- *Casestudies bij andere publieke vastgoedorganisaties*: Onderzoek bij organisaties als Rijkswaterstaat, Defensie of het UWV kunnen sector-overstijgende lessen opleveren over organisatie-inrichting, mandatering en cultuur. Dit maakt benchmarking mogelijk en vergroot de relevantie van de bevindingen.
- *Pilotstudies met alternatieve werkprocessen*: IVG zou kunnen experimenteren met kortere formats, versnelde besluitvorming of tijdelijk gedelegeerde verantwoordelijkheden. Pilotstudies maken het mogelijk om te leren wat werkt, zonder grote risico's te nemen.
- *Verkenkend onderzoek naar publieke waarde (PREM)*: Binnen IVG is de PREM-benadering sterk verankerd, met nadruk op publieke verantwoording, procesbeheersing en maatschappelijke impact. Hoewel deze sturingslogica passend is binnen een rijksorganisatie, wringt zij in de dagelijkse vastgoedpraktijk waar ook marktdynamiek en resultaatgerichtheid vereist zijn. Verkenkend onderzoek naar hoe CREM-principes (zoals efficiëntie, toegevoegde waarde en portefeuillebenadering) geïntegreerd kunnen worden binnen de bestaande PREM-logica, is wenselijk om te komen tot een effectiever en slagvaardiger IVG.

Bibliografie

- Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. London: Macmillan. Geraadpleegd op 30 april 2025 van: <https://www.scribd.com/document/435471797/Martin-Albrow-auth-Bureaucracy-Macmillan-Education-UK-1970-pdf>
- Baarda, D. B., & Bakker, E. (2018). *Basisboek methoden en technieken: Kwantitatief praktijkgericht onderzoek op wetenschappelijke basis* (7e druk). Noordhoff Uitgevers.
- Baarda, D. B. (2017). *Basisboek kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek* (5e druk). Noordhoff Uitgevers.
- Bazerman, M. H., & Moore, D. A. (2013). *Judgment in managerial decision making* (8th ed.). Wiley.
- Bekkers, V., & Tummers, L. (2018). *Innovation in the public sector: towards an open and collaborative approach*. International Review of Administrative Sciences. Geraadpleegd op 30 april 2025 van: <https://doi.org/10.1177/0020852318761797>
- Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2016). *Perspectives on public sector reform: An innovation perspective*. In S. Van de Walle & S. Groeneveld (Eds.), *Theory and practice of public sector reform* (pp. 61–77). Routledge. Geraadpleegd op 30 april 2025 van: https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/395406/Bekkers_Tummers_Theory_and_Practice_of_Public_Sector_Reform_An_innovation_perspective.pdf?sequence=1
- Burton, R. M., Obel, B., & Håkansson, D. D. (2015). *Organizational Design: A Step-by-Step Approach* (3rd ed.). Cambridge University Press. Geraadpleegd op 3 mei 2025 van: https://assets.cambridge.org/97811084/93284/frontmatter/9781108493284_frontmatter.pdf
- Burns, T., & Stalker, G. M. (1961). *The Management of Innovation*. London: Oxford University Press. Geraadpleegd op 10 mei 2025 van: https://www.archive.org/details/strategystuctur00chan_0/page/n5/mode/2up
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. MIT Press. Geraadpleegd op 25 mei 2025 van: https://archive.org/details/strategystuctur00chan_0/page/n5/mode/2up
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2007). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. Routledge / Taylor & Francis. Geraadpleegd op 10 mei 2025 van: https://www.europe-solidarity.eu/documents/ES_ORGANIZAT_THEORY_2007.pdf
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2010). *Complexity and hybrid public administration - Theoretical and empirical challenges*. Public Organization Review. Geraadpleegd op 25 mei 2025 van: <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press. Geraadpleegd op 25 mei 2025 van: <https://archive.org/details/bureaucraticphen0000croz>
- Cummings, S., Bridgman, T., & Brown, K. G. (2016). *Unfreezing Change as Three Steps: Rethinking Kurt Lewin's Legacy for Change Management*. Human Relations. Geraadpleegd op 3 mei 2025 van: https://www.europe-solidarity.eu/documents/ES_ORGANIZAT_THEORY_2007.pdf
- Dewulf, G., Krumm, P., & de Jonge, H. (2000). *Successful Corporate Real Estate Strategies*. Delft: TU Delft. Geraadpleegd op 10 mei 2025 van: https://www.europe-solidarity.eu/documents/ES_ORGANIZAT_THEORY_2007.pdf
- Den Heijer, A. (2011). *Managing the university campus: Information to support real estate decisions*. Eburon Academic Publishers. Geraadpleegd op 10 mei 2025 van: https://repository.tudelft.nl/file/File_abfcbf8d-734c-47dc-a978-f171b778b6fa?preview=1
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. American Sociological Review. Geraadpleegd op 4

oktober 2025 van: [The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields on JSTOR](#)

Du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics*. London: Sage Publications. Geraadpleegd op 25 mei 2025 van: <https://www.studeersnel.nl/nl/document/universiteit-leiden/organisatie-en-management/review-of-in-praise-of-bureaucracy/37530>

Gerth, H. H., & Mills, C. W. (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.. Geraadpleegd op 10 mei 2025 van: <https://dn790003.ca.archive.org/0/items/frommaxweberessa00webe/frommaxweberessa00webe.pdf>

Goodsell, C. T. (2004). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic* (4th ed.). Washington, DC: CQ Press. Geraadpleegd op 14 juni 2025 van: [The case for bureaucracy : a public administration polemic : Goodsell, Charles T : Free Download, Borrow, and Streaming : Internet Archive](#)

Groeneveld, S.M. (2016). *Het belang van bureaucratie: Omgaan met ambivalentie in publiek management*. Universiteit Leiden. Geraadpleegd op 30 april 2025 van: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/oratie-groeneveld.pdf>

Groeneveld, S.M. (2024). *Sandra Groeneveld reageert op De Staat in alle Staten*. Staat van de Uitvoering. Geraadpleegd op 17 mei 2025 van: <https://staatvandeuitvoering.nl/nieuwsbericht/sandra-groeneveld-reageert-op-de-staat-in-alle-staten/>

Gibler, K. M., & Black, R. T. (2004). *Agency risks in outsourcing corporate real estate functions*. Journal of Real Estate Research. Geraadpleegd op 14 juni 2025 van: <https://core.ac.uk/download/pdf/7162294.pdf>

Heijne, J., & Verkooijen, W. J. H. (2019). *Schrijfgids voor economen: Praktische adviezen voor scripties van A tot Z* (5e herz. druk). Noordhoff Uitgevers.

Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?* Public Administration. Geraadpleegd op 4 oktober 2025 van: [A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? - HOOD - 1991 - Public Administration - Wiley Online Library](#)

Hussain, S. T., Lei, S., Akram, T., Haider, M. J., Hussain, S. H., & Ali, M. (2016). *Kurt Lewin's Change Model: A Critical Review of the Role of Leadership and Employee Involvement in Organizational Change*. Journal of Innovation & Knowledge. Geraadpleegd op 3 mei 2025 van: [Kurt Lewin's change model: A critical review of the role of leadership and employee involvement in organizational change](#)

Hoendervanger, J. G., De Been, I., Van Yperen, N. W., Mobach, M. P., & Albers, C. J. (2020). *Flexibility in use: Switching behaviour and satisfaction in activity-based work environments*. Journal of Corporate Real Estate. Geraadpleegd op 10 mei 2025 van: [Frontiers in Group Dynamics - Kurt Lewin, 1947](#)

De Jonge, H., Arkesteijn, M. H., Den Heijer, A. C., & Vande Putte, H. J. M. (2009). *Corporate real estate management: Designing an accommodation strategy*. TU Delft. Geraadpleegd op 14 juni 2025 van: [Vande Putte, Herman - Google Scholar](#)

Karré, P. M. (2011). *Heads and tails: Both sides of the coin. An analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector*. Journal of Social Intervention: Theory and Practice. Geraadpleegd op 25 juni 2025 van: https://www.researchgate.net/publication/239850699_Heads_and_tails_both_sides_of_the_coin_a_n_analysis_of_hybrid_organizations_in_the_Dutch_waste_management_sector

Lewin, K. (1947). *Frontiers in group dynamics: Concept, method and reality in social science; social equilibria and social change*. Human Relations. Geraadpleegd op 14 juni 2025 van: [Frontiers in Group Dynamics - Kurt Lewin, 1947](#)

Lewin, K. (1947). *Frontiers in Group Dynamics. Human Relations*. Geraadpleegd op 25 juni 2025 van: [Frontiers in group dynamics: concept, method and reality in social science; social equilibria and social change.](#)

Lewin, K. (1951). *Field theory in social science: Selected theoretical papers (D. Cartwright, Ed.)*. Harper & Row. Geraadpleegd op 10 mei 2025 van: <https://ia802905.us.archive.org/4/items/in.ernet.dli.2015.138989/2015.138989.Field-Theory-In-Social-Science-Selected-Theoretical-Oaoers.pdf>

Lunenburg, F.C. (2012). *Organizational Structure: Mintzberg's Framework*. International Journal of Scholarly Academic Intellectual Diversity. Geraadpleegd op 3 mei 2025 van: [Lunenburg-Fred-C.-Organizational-Structure-Mintzberg-Framework-IJSAID-V14-N1-2012.pdf](#)

Merton, R. K. (1940). *Bureaucratic Structure and Personality*. Geraadpleegd op 25 juni 2025 van: <https://clarotesting.wordpress.com/wp-content/uploads/2022/06/merton-r.-social-theory-social-structure-glencoe-il-free-press-1957.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023). *Jaarverslag 2022 BZK – Vastgoedsturing en rijksbrede huisvesting*. Den Haag: Rijksoverheid. Geraadpleegd op 30 april 2025 van: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/jaarverslagen/2024/05/15/binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties-2023/bzk-jaarverslag-2023.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2024). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023*. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 10 mei 2025 van: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/jaarverslagen/2024/05/15/binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties-2023/bzk-jaarverslag-2023.pdf>

Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. Geraadpleegd op 14 juni 2025 van: [The Structuring of Organizations - Henry Mintzberg.](#)

Mintzberg, H. (1980). *Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design*. Management Science. Geraadpleegd op 30 april 2025 van: [Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design \(Mintzberg, 1980\) - H. - Studeersnel](#)

Mintzberg, H. (1983). *Power In and Around Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. Geraadpleegd op 25 juni 2025 van: <https://escholarship.mcgill.ca/concern/books/7s75dh682>

Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*. New York: Free Press. Geraadpleegd op 27 juni 2025 van: <https://archive.org/details/mintzbergonmanag0000mint/page/n5/mode/2up>

Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Geraadpleegd op 10 mei 2025 van: https://www.researchgate.net/publication/257496373_Creating_public_value_Strategic_management_in_government_Cambridge_MA_Harvard_University_Press_by_Mark_Moore

Noordegraaf, M. (2011). *Risky Business: How Professionals and Professional Fields (Must) Deal with Organizational Issues*. Public Management Review. Geraadpleegd op 10 mei 2025 van: [Risky-Business-How-Professionals-and-Professional-Fields-Must-Deal-With-Organizational-Issues.pdf](#)

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? Public Management Review. Geraadpleegd op 10 mei 2025 van via: https://www.researchgate.net/profile/Gedion-Onyango/post/The_fundamental_principles_and_standards_that_underpinned_basic_values_in_Classic-traditional_Public_Administration/attachment/5ab4d85a4cde266d58934dad/AS%3A607292848357376%401521801306895/download/The+New+Public+Governance.pdf

PTSA. (2022). *Een kantoor vol afval*. Geraadpleegd op 24 mei 2025 van: <https://ptsa.nl/kantoor-vol-afval/>

Pfeffer, J. (1992). *Managing with Power: Politics and Influence in Organizations*. Harvard Business Press. Geraadpleegd op 24 mei 2025 van: https://www.researchgate.net/publication/333824679_Managing_with_Power

Ploeger, H., & Straub, A. (2020). *Publiek vastgoed in maatschappelijk perspectief*. In: Straub, A., & Ploeger, H., Vastgoedmanagement: Asset-, property- en facilitymanagement. Noordhoff. Geraadpleegd op 27 juni 2025 van: <https://www.corporaterem.nl/wp-content/uploads/Barometer-MVG-2018-28.08.2018.pdf>

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press. Geraadpleegd op 4 oktober 2025 van: [Public Management Reform](#)

Rijksvastgoedbedrijf. (2017). *Marktvisie: Samenwerken op basis van vertrouwen* (Rapport). Rijksvastgoedbedrijf. Geraadpleegd op 27 juni 2025 van: https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/binaries/rijksvastgoedbedrijf/documenten/publicatie/2017/02/01/marktvisie-rijksvastgoedbedrijf/RVB+Marktvisie_in+het+kort_def.pdf

Rijksvastgoedbedrijf. (z.d.). *Over ons*. Geraadpleegd op 14 juni 2025 van: <https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/overons>

Rijksvastgoedbedrijf. (z.d.). *Wat doet het Rijksvastgoedbedrijf?* Rijksvastgoedbedrijf. Geraadpleegd op 10 mei 2025 van: <https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/onderwerpen/wat-doet-het-rijksvastgoedbedrijf>

Rijksvastgoedbedrijf. (2024). *Feiten en cijfers van het Rijksvastgoedbedrijf*. Infographic. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening / Rijksvastgoedbedrijf. Geraadpleegd op 27 juni 2025 van: https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/binaries/rijksvastgoedbedrijf/documenten/publicatie/2024/12/01/feiten-en-cijfers-van-het-rijksvastgoedbedrijf/Infographic_RVB_2024-def.pdf

Rijksvastgoedbedrijf. (2025). *Meerjarenstrategie 2025–2030: Samen versnellen* (Rapport). Den Haag: Ministerie van BZK. Geraadpleegd op 24 mei 2025 van: [Marktstrategie 2025-2030, Samen versnellen | Publicatie | Rijksvastgoedbedrijf](#)

Schein, E. H. (1996). *Kurt Lewin's change theory in the field and in the classroom: Notes toward a model of managed learning*. Systems Practice. Geraadpleegd op 25 mei 2025 van: [\(PDF\) Lewin/Schein's Change Theory](#)

Schein, E. H. (2010). *Organizational Culture and Leadership* (4th ed.). Jossey-Bass. Geraadpleegd op 25 mei 2025 van: [Organizational Culture and Leadership, 4th Edition](#)

Sharp, S. (2021). *Adaptive bureaucracies? Enabling adaptation in public bureaucracies (Working Paper 604)*. ODI. Geraadpleegd op 4 oktober 2025 van: [odi-adaptivebureaucracies.pdf](#)

Vermeer, P. (2014). *Het Rijksvastgoedbedrijf als actor in gebiedsontwikkeling: Een analyse van publieke waarden in het beleid en de praktijk van het RVB*. Masterthesis, Erasmus Universiteit Rotterdam. Erasmus Scripties Repository. Geraadpleegd op 14 juni 2025 van: <https://thesis.eur.nl/pub/56103/>

Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). Berkeley: University of California Press. Geraadpleegd op 25 juni 2025 van: <https://archive.org/details/MaxWeberEconomyAndSociety/page/n21/mode/2up>

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization* (A. M. Henderson & T. Parsons, Trans.). Oxford University Press. (Original work published 1922). Geraadpleegd op 25 juni 2025 van: [Weber, Max. - The Theory of Social and Economic Organization \[1947\].pdf](#)

Van der Zwart, J. (2014). *Building for a better hospital: Value-adding management & design of healthcare real estate*. TU Delft. Geraadpleegd op 14 juni 2025 van: <https://journals.open.tudelft.nl/abe/article/view/787/979>

Afkortingenlijst

ASRE:	Amsterdam School of Real Estate
BUCA:	Business Case
BZK:	Binnenlandse Zaken
CEO:	Chief Executive Officer
CIO:	Chief Investment Officer
CREM:	Corporate Real Estate Management
DEF:	Defensie
DG:	Directeur-Generaal
DG:	Directoraat-generaal
DGDOO:	Directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie
FTE:	Fulltime-equivalent
FMH:	Facilitair Management Haaglanden
GVO:	Gebieds- en Vastgoedontwikkeling
ICM:	Inkoop & Contractmanagement
IVG:	Inkoopvastgoed
KB:	Koninklijke Bibliotheek
KV7:	Korte Voorhout 7 te Den Haag
KPI:	Key Performance Indicator
MD:	Motivatatie Document
MRE:	Master of Real Estate
Min.Def:	Ministerie van Defensie
MinBZK:	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Min.Fin:	Ministerie van Financiën
NEN:	Nederlandse Norm
NL:	Nederland
OG:	Onroerende zaak (Object)
PREM:	Public Real Estate Management
REM:	Real Estate Management
PTSA:	Popma ter Steege Architecten
PID:	Project Initiatie Document
PO:	Project Opdracht
RVB:	Rijksvastgoedbedrijf
STAAL:	Het Staalcomplex in Den Haag bevindt zich in de binnenstad, tussen de Lange Houtstraat, Korte Vijverberg, Tournooiveld en Doelenstraat. Het is een verzameling van gebouwen die in de jaren tachtig van de vorige eeuw met elkaar verbonden zijn.
T&P:	Transacties & Projecten
VRO:	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Definitielijst

Adhocratie:

Een flexibele, projectmatige organisatievorm gericht op innovatie, snelle besluitvorming en samenwerking in tijdelijke teams.

Aanbestedingsrecht:

Publiekrechtelijk kader dat bepaalt hoe (semi)publieke organisaties goederen, diensten of werken moeten inkopen, met het oog op transparantie, non-discriminatie doelmatigheid en rechtmatigheid.

Agency-risico's:

Risico's die ontstaan wanneer publieke taken (zoals vastgoedbeheer en/of -onderzoeken) worden uitbesteed aan private partijen, waardoor publieke belangen mogelijk onvoldoende worden geborgd.

Alternatievenanalyse:

Systematische analyse van mogelijke huisvestingsoplossingen (zoals aanhuur, aankoop of nieuwbouw/(her)ontwikkeling), inclusief afweging van kosten, risico's en beleidsdoelen.

Aspectprogramma's:

Een set van inhoudelijke (veelal bovenwettelijke) eisen en normen op gebieden als duurzaamheid, veiligheid en NEN-normen, die als standaard gelden bij vastgoedtransacties van het RVB.

Assetmanagement:

Vastgoedstrategie gericht op het optimaliseren van prestaties, waarde en risico's van een vastgoedportefeuille gedurende de levenscyclus van de objecten.

Bevriezen – Veranderen – Bestendigen (Lewin):

Het driestappenmodel voor organisatieverandering van Kurt Lewin. Dit houdt in het ontvriezen van bestaande structuren, het implementeren van verandering en het verankeren van nieuwe werkwijzen.

Bestuurlijke legitimiteit:

De mate waarin besluiten gedragen worden door het politieke en bestuurlijke systeem, vaak gekoppeld aan navolgbaarheid, doelmatigheid, rechtmatigheid, transparantie en publieke verantwoording (transparantie).

Bureaucratie (Weber):

Organisatievorm gekenmerkt door hiërarchie, formele regels, specialisatie en onpersoonlijke besluitvorming; bedoeld voor voorspelbaarheid en gelijke behandeling.

Corporate Real Estate Management (CREM):

Strategisch vastgoedmanagement in de private sector, gericht op kostenoptimalisatie, rendement, risicobeheersing en ondersteuning van bedrijfsdoelen.

CREM versus PREM:

Tegenovergestelde vastgoedsturingbenaderingen: CREM vanuit financieel/commercieel perspectief en PREM vanuit publieke waardecreatie.

Dienstverlening:

Dit is het geheel van activiteiten welke IVG verricht voor een Rijksdienst met als doel het leveren van hulp, ondersteuning of gemak, zonder dat er een tastbaar product wordt overgedragen (los van het vastgoed).

Defensiestelsel:

Een specifiek vastgoedstelsel binnen het RVB voor het Ministerie van Defensie, met bijzondere eisen op het gebied van veiligheid, inzetbaarheid en locaties.

Divisiestructuur (Mintzberg):

Organisatiemodel waarin semi-autonome eenheden opereren onder centrale strategische aansturing. IVG vertoont hiervan kenmerken binnen het RVB.

Doelmatigheid:

Het efficiënt inzetten van middelen om beleidsdoelen te bereiken; kernwaarde in publieke bestedingen.

Governance:

Het stelsel van structuren, procedures en controles dat richting geeft aan besluitvorming en verantwoordelijkheden in (publieke) organisaties.

Hybride organisatieconfiguratie (Mintzberg):

Combinatie van meerdere organisatievormen (bijvoorbeeld machinebureaucratie en professionele bureaucratie) binnen één organisatie.

Interdisciplinaire afstemming:

Samenwerking tussen professionals met verschillende expertises (bijv. juridisch, technisch, bestuurlijk) om complexe vastgoedopgaven te realiseren.

IVG-werkwijzer:

Interne richtlijn binnen IVG die het vastgoedproces structureert aan de hand van stappen, formats, toetsingsmomenten alsmede besluitprocedures.

Kantorenstelsel:

Een specifiek vastgoedstelsel binnen het RVB voor reguliere (kantoor)huisvesting van Rijksdiensten, gericht op standaardisatie.

Ketenpositie / meso-ketenpositie:

De rol van IVG als intermediair tussen beleidsmakers en marktpartijen; vertaalt beleidsdoelen naar uitvoerbare vastgoedcontracten.

Key Performance Indicators (KPI's):

Meetbare prestatie-indicatoren, vooral gebruikt in CREM-context, om vastgoedprestaties en voortgang te monitoren.

Maatschappelijke legitimatie:

De mate waarin publieke handelingen begrijpelijk, uitlegbaar en aanvaardbaar zijn voor burgers en de samenleving.

Machinebureaucratie (Mintzberg):

Organisatiemodel met sterk gestandaardiseerde processen, veel hiërarchie en centrale besluitvorming. IVG kent hier veel kenmerken van.

Mandaat / mandatenstructuur:

Formele bevoegdheid tot het nemen van beslissingen of ondertekenen van documenten/contracten binnen bepaalde kaders.

Navolgbaarheid:

De mogelijkheid om beslissingen, processen en keuzes transparant en controleerbaar te kunnen reconstrueren.

Operationele slagkracht / wendbaarheid:

Het vermogen van een organisatie om tijdig en effectief te reageren op veranderingen, knelpunten of urgente opgaven.

Poortwachtmomenten:

Formele toetsingsmomenten in een proces waar een expliciet besluit wordt genomen om wel of niet door te gaan naar de volgende fase.

Portefeuillestrategie:

Visie op het totaal van vastgoedobjecten binnen een organisatie, gericht op samenhang, spreiding, waardecreatie en risicobeheersing.

Public Real Estate Management (PREM):

Vastgoedmanagement binnen publieke organisaties, gericht op brede waardecreatie (maatschappelijk, ecologisch, sociaal), transparantie en legitimiteit.

Proceslogica:

De manier waarop besluitvormingsprocessen zijn ingericht; bij IVG is dit een balans tussen interne governance en externe marktdynamiek.

Proceszekerheid:

Het streven naar controleerbaarheid en beheersing van processen door middel van formats, werkinstructies en validaties. Dit is binnen het RVB en specifiek IVG paradoxaal.

Professionele bureaucratie (Mintzberg):

Organisatiemodel waarin professionals binnen globale kaders relatief veel beslisruimte hebben, met nadruk op expertise.

Publieke waardecreatie:

Het creëren van meerwaarde voor de samenleving via publieke middelen, over de grenzen van financiële winst heen.

Rechtmatigheid:

Het handelen in overeenstemming met wet- en regelgeving.

Rijksdiensten:

Dit zijn alle overheidsorganisaties die onder verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid vallen en belast zijn met het uitvoeren van landelijke taken en het beleid in Nederland. Deze diensten voeren werkzaamheden uit voor ministeries. M.a.w. Rijksdiensten voeren het beleid van de Rijksoverheid in de praktijk uit.

Rule-based governance model:

Besturingsmodel waarin processen zijn gebaseerd op vastgelegde regels en procedures, met nadruk op controle en transparantie.

Semigestructureerde interviews:

Interviewvorm met vaste thema's en open vragen, waarmee ruimte ontstaat voor verdiepende antwoorden en context.

Speciale Specialty stelsel:

Een specifiek vastgoedstelsel binnen het RVB voor hoog-specialistische objecten, zoals monumenten of panden met bijzondere publieke functies, waar maatwerk vereist is.

Specialty stelsel:

Een specifiek vastgoedstelsel binnen het RVB voor specialistische huisvesting, zoals rechtbanken of laboratoria, waarvoor specifieke eisen gelden.

Spin in het web:

Metafoor voor IVG's rol als centrale schakel binnen het RVB tussen beleid, uitvoering en markt.

Sectie IVG:

Afdeling Inkoop Vastgoed (circa 24 fte) verzorgt investerings- en locatie/alternatievenanalyses, screent marktpartijen, verwerft in aankoop, inhuur en bruikleen namens het Rijk gebouwen, gronden of ontwikkelposities in binnen- en buitenland en onderhandelt met de markt voor alle objecten uit de portefeuille (circa 1,2 miljoen m² aan gebouwen en circa 89.000 m² aan gronden).

Stagnaties en blokkades:

Stagnaties zijn situaties waarin een (werk)proces, structuren en kaders of voortgang tijdelijk of langdurig tot stilstand komt of vertraagd wordt. Blokkades zijn obstakels of belemmeringen die de voortgang van een (werk)proces, structuren en kaders verhinderen of sterk vertragen.

Stelsels:

De structuur waarin binnen het RVB bepaalde categorieën van vastgoedopgaven vallen, zoals kantoren-, (speciale) specialty-, en defensiestelsels.

Strategische top / middenlijn / operationele kern (Mintzberg):

De drie hiërarchische lagen binnen een organisatie; relevant in de analyse van IVG als hybride configuratie.

Structuren en kaders:

Structuren en kaders verwijzen naar de vaste opbouw (structuren) en de richtlijnen of grenzen (kaders) waarbinnen (werk)processen plaats dienen te vinden. Structuren geven vorm aan hoe iets georganiseerd wordt. Kaders geven aan wat wel en niet is toegestaan.

Transparantie:

Openheid over procesgang, afwegingen en keuzes, essentieel voor publieke controle en vertrouwen.

Triangulatie:

Combinatie van meerdere dataverzamelmethode om de validiteit van onderzoeksresultaten te versterken.

Validatiestap:

Toetsingsmoment in een proces om vast te stellen of aan alle vereiste criteria is voldaan.

Veranderbereidheid:

De mate waarin medewerkers en organisaties openstaan voor verandering en zich kunnen aanpassen aan nieuwe situaties.

Verantwoordingsplicht:

Verplichting van publieke instellingen om gemaakte keuzes, bestedingen en handelingen te kunnen uitleggen aan politiek, maatschappij en toezicht.

Wendbaarheid:

Operationele slagkracht. Het vermogen om flexibel en doelgericht te kunnen schakelen binnen complexe situaties.

Werkprocessen:

Dit zijn samenhangende taken of activiteiten die in een bepaalde volgorde dienen te worden uitgevoerd om een concreet doel of resultaat te bereiken. Middels een werkproces wordt duidelijk gemaakt wat er gedaan moet worden, door wie, hoe en in welke volgorde.

Bijlage 1a: Tabellen- en figurenoverzicht

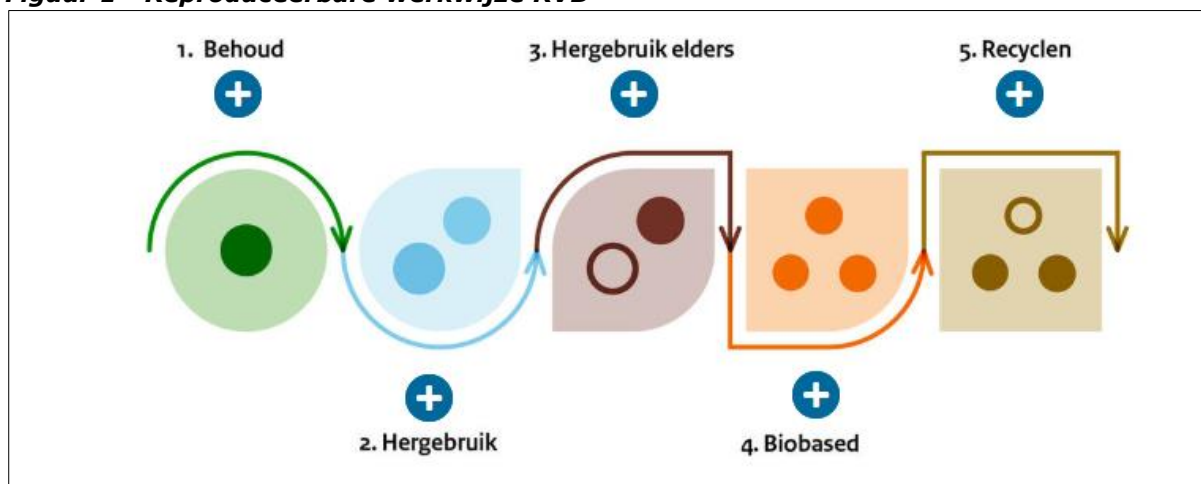
In onderstaande tabel zijn alle in deze thesis gebruikte tabellen en figuren overzichtelijk opgenomen. Per item is aangegeven op welke pagina deze voorkomt, uit welk hoofdstuk en paragraaf het afkomstig is en wat de bron is. Dit bevordert de navolgbaarheid en transparantie van de gebruikte visuele ondersteuning.

Nr.	Figuur of tabel	Hoofdstuk	Paragraaf	Pagina	Bron
1	Figuur 1 – Reproduceerbare werkwijze RVB	2	2.1.1	4	Rijksvastgoedbedrijf: https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/onderwerpen/kantoor-vol-afval-kava
2	Figuur 2 – Organogram RVB	2	2.1.2	6	Intern document RVB: Werkwijzer RVB
3	Figuur 3 – Beknopte versie organogram RVB	2	2.1.2	7	Intern document RVB: Werkwijzer RVB
4	Figuur 4 – Positionering IVG binnen RVB	2	2.2	8	Intern document RVB: Werkwijzer RVB
5	Figuur 5 – Ketenpositie van IVG binnen RVB	2	2.3	9	Intern document RVB: Werkwijzer RVB & ChatGPT
6	Figuur 6 – Bureaucratiemodel van Weber	3	3.2	13	Collidu : https://www.collidu.com/presentation-max-weber-bureaucracy-theory
7	Figuur 7 – Organisatie-configuraties volgens Mintzberg	3	3.3	15	Toolshero: https://www.toolshero.nl/verandermanagement/configuraties-van-mintzberg/
8	Figuur 8 – ‘Fly model’ volgens Mintzberg	3	3.3	16	Toolshero: https://www.toolshero.nl/verandermanagement/configuraties-van-mintzberg/
9	Figuur 9 – Verandermodel van Lewin	3	3.4	17	Verandermanagement: https://verandermanagement346553937.wordpress.com/kurt-lewin-verandermodel/
10	Figuur 10 – Kernprincipes van CREM en PREM	3	3.5	18	Eigen ontwerp: Microsoft Excel
11	Figuur 11 – Typologie van IVG volgens Mintzbergs organisatie-configuraties	4	4.2	21	Eigen ontwerp: Microsoft Excel
12	Figuur 12 – Lewins 3-fasenmodel van verandering	4	4.4	22	Visual Paradigm: https://online.visual-paradigm.com/knowledge/business-design/understand-lewins-change-management-model/
13	Figuur 13 – Conceptueel overzicht: van theorie naar praktijk	4	4.6	23	Eigen ontwerp: Microsoft Excel
14	Figuur 14 – Conceptueel model: van theorie naar praktijk	4	4.6	24	Eigen ontwerp: Microsoft PowerPoint

15	Figuur 15 – Conceptueel raamwerk van dit onderzoek	7	7.8	43	Eigen ontwerp: Microsoft Excel
16	Figuur 16 – Conceptueel evenwichtsmodel t.b.v. IVG	8	8.4	45	Eigen ontwerp: ChatGPT
17	Figuur 17 – Conceptueel structuurmodel t.b.v. IVG	8	8.4	45	Eigen ontwerp: ChatGPT

Bijlage 1b: Visualisaties van tabellen en figuren

Figuur 1 - Reproduceerbare werkwijze RVB

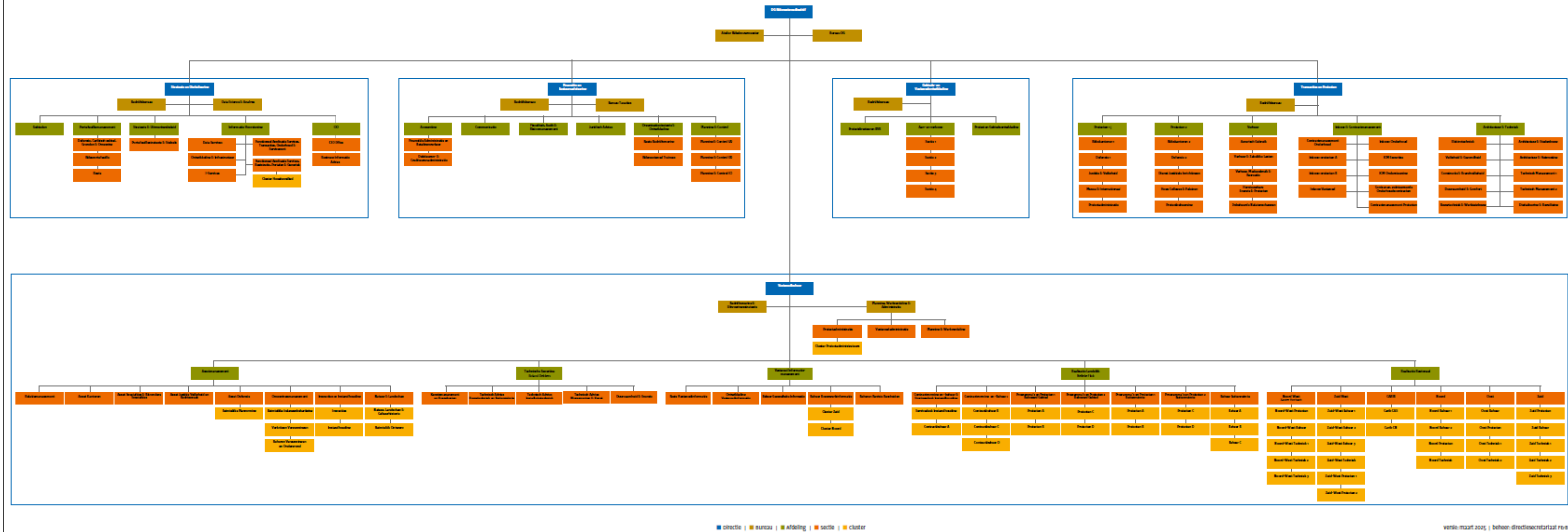


Figuur 2 - Organogram RVB

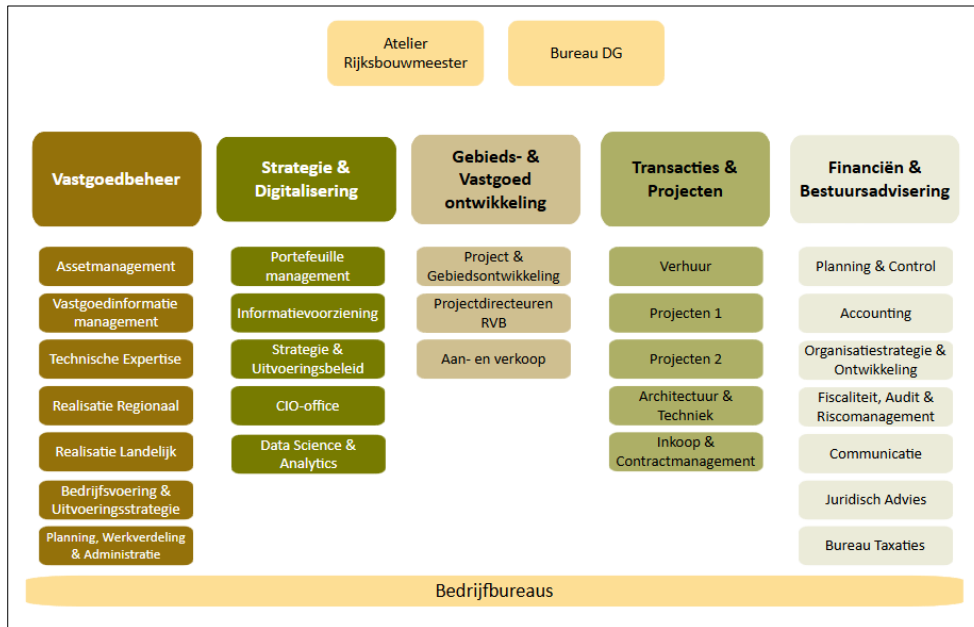
Zie volgende pagina (LX)

Figuur 2 - Organogram RVB

Organogram Rijksvastgoedbedrijf

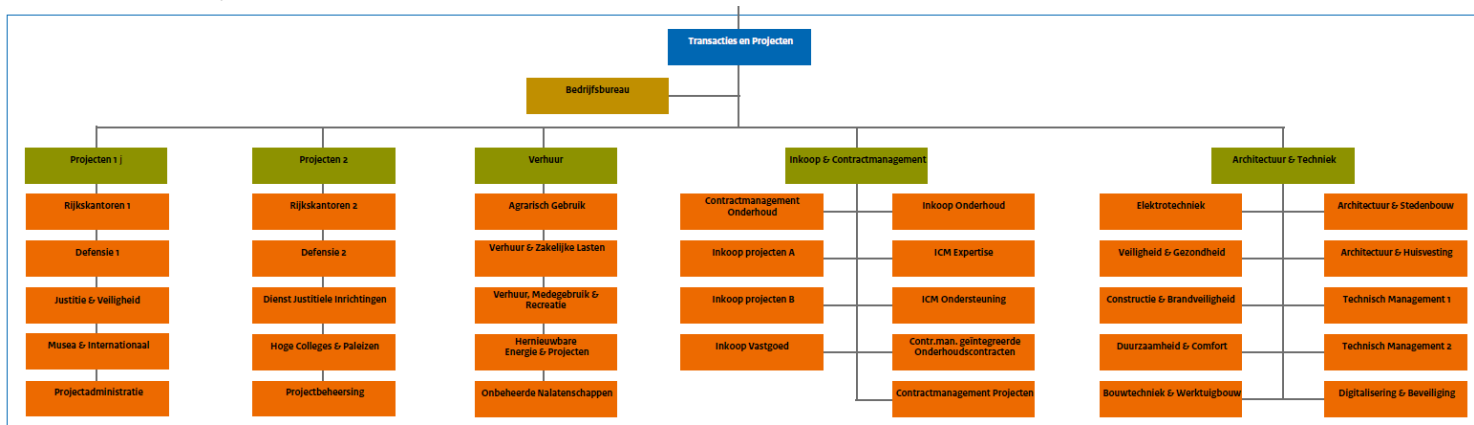


Figuur 3 - Beknopte versie organogram RVB

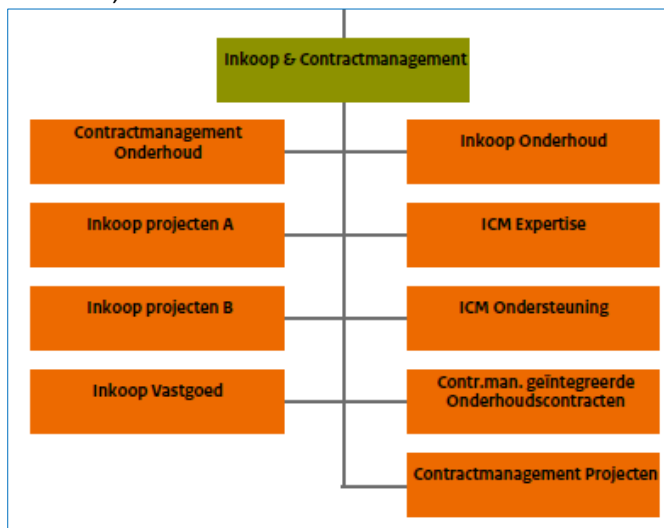


Figuur 4 - Positionering IVG binnen RVB (organogram)

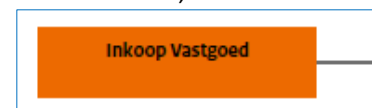
Inzoomen, deel 1:



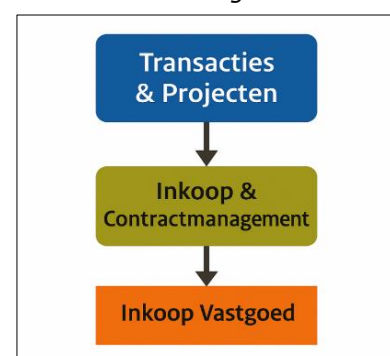
Inzomen, deel 2:



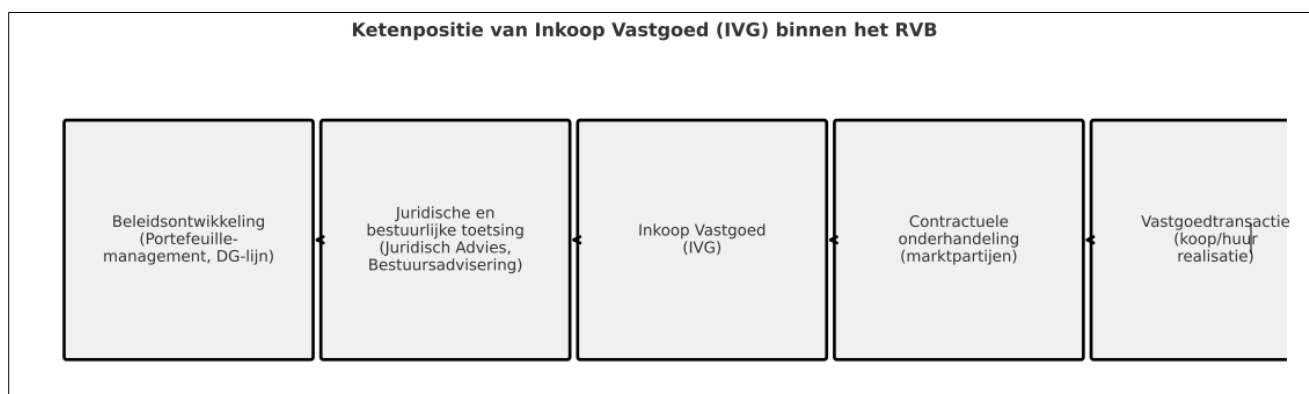
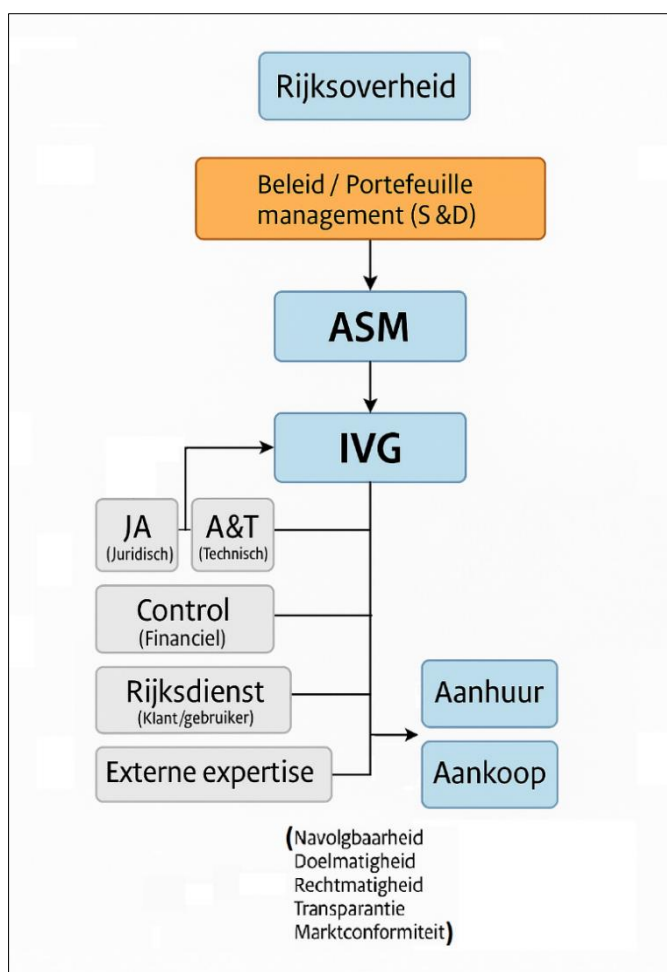
Inzomen, deel 3:



Samenvatting:



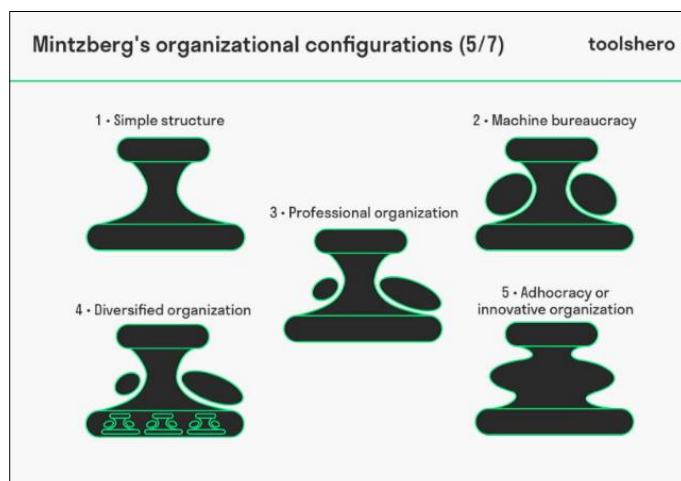
Figuur 5 - Ketenpositie van IVG binnen RVB



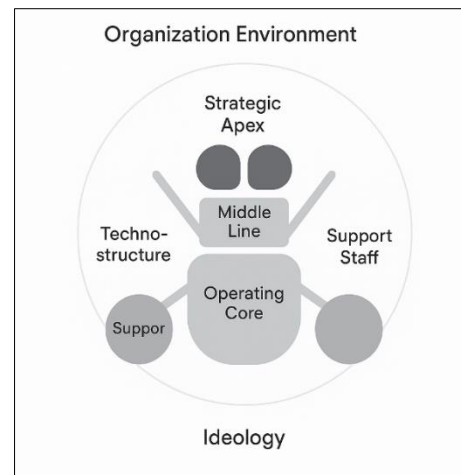
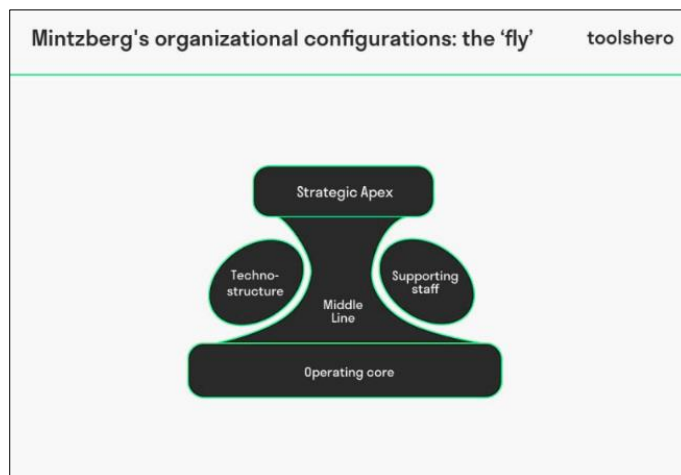
Figuur 6 - Bureaucratiemodel van Max Weber



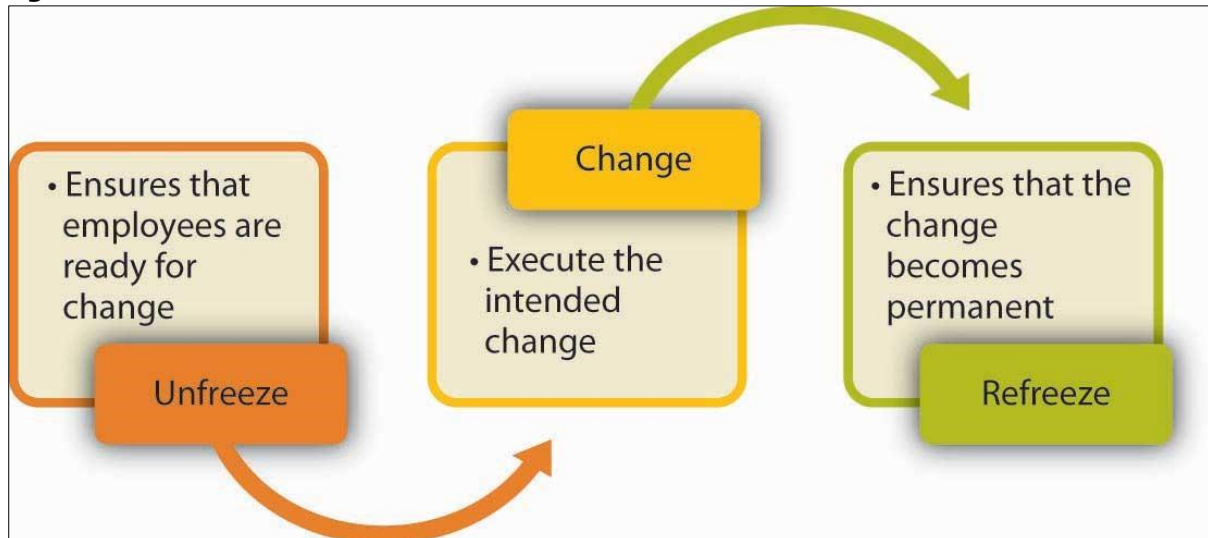
Figuur 7 - Organisatieconfiguraties volgens Mintzberg



Figuur 8 - 'Fly model' volgens Mintzberg



Figuur 9 - Verandermodel van Kurt Lewin



Figuur 10 – Kernprincipes van CREM en PREM

Corporate Real Estate Management (CREM)	Public Real Estate Management (PREM)
• Supporting the core tasks of private organizations • Value maximization to achieve organizational objectives • Efficiency and employee satisfaction • Measurable performance and flexibility	• Supporting societal goals • Creating not only economic but also social value • Transparency and democratic accountability • Long-term perspective and policy alignment

Figuur 11 - Typologie van IVG volgens Mintzbergs organisatieconfiguraties

Organisatietype (Mintzberg)	Kenmerkende eigenschappen	Voorbeelden binnen IVG van het RVB
Machinebureaucratie	Formele regels, processtandaardisatie, hiërarchische controle	Werkwijzer, formats, strikte kaders, doorlooptijden, toetsingsmomenten, validatie
Professionele bureaucratie	Autonomie bij professionals, standaards voor vakinhoud	(Externe) Taxateurs, ingenieurs, technenuten, projectmanagers, juristen en leidinggevende maken vakinhoudelijke keuzes.
Divisiestructuur	Autonome organisatie-eenheid met eigen verantwoordelijkheid	IVG is een sectie binnen het RVB met autonomie in uitvoering, maar doelgericht op RVB-doelen.
Organisatie met eenvoudige structuur	Kleine organisatie, directe coördinatie, weinig lagen	Niet van toepassing: IVG is te complex en heeft meerdere hiërarchische lagen.
Adhocratie	Projectmatige, flexibel, innovatief werken	Beperkt relevant: wel enige flexibiliteit bij (complex) maatwerk, maar overwegend gestructureerd.
Politieke organisatie	Formele structuur, verdeelde macht, conflicterende belangen of bij gebrek aan duidelijke sturing.	Beperkt relevant: Conflicten tussen beleid en uitvoering of bij onduidelijkheid over mandatering. Zichtbaar door tegenstrijdige belangen waardoor onderzoek moet worden opgestart i.p.v. voortgang gewaarborgd blijft.

Figuur 12 - Lewin's 3-fasenmodel van verandering



Figuur 13 - Conceptueel overzicht: van theorie naar praktijk

Zie volgende pagina (LXVI)

Theoretisch kader	Sleutel elementen	Vertaling naar IVG-praktijk	Gevolgen / observaties
Weber: Bureaucratie	Hiërarchische structuur Formele regels en procedures Rationele besluitvorming Voorspelbaarheid & controleerbaarheid	IVG-werkwijzer met faseringen en standaardformats Expliciete mandaten en toetsingsmomenten Documentatie en validatie voor transparantie	+ Verhoogt legitimiteit en rechtmatigheid - Kan flexibiliteit en snelheid beperken
Groeneveld: Spanning / rigiditeit versus flexibiliteit	Spanning tussen formele regels en pragmatiek Noodzaak tot situationeel handelen	Werkwijzer biedt structuur maar ook ruimte bij 'warme intake' Afstemming processen op dossiers	+ Adaptief vermogen binnen kaders - Afhankelijk van houding en vaardigheden professionals
Mintzberg: Organisatieconfiguraties	Machinebureaucratie: standaardisatie & centrale controle Professionele bureaucratie: autonomie & vakexpertise Divisiestructuur: zelfstandige eenheid binnen groter geheel Eenvoudige structuur: directe coördinatie & weinig lagen Adhocratie (incidenteel): maatwerk & innovatie Politieke organisatie: formele structuur, verdeelde macht en conflicterende belangen	Gestandaardiseerde processen & formats Ruimte voor specialistische afwegingen bij complexe dossiers IVG functioneert relatief zelfstandig binnen het RVB Niet van toepassing bij IVG en het RVB Beperkt aanwezig. E is enige flexibiliteit bij maatwerk, maar overwegend Projectmatig werken bij unieke vastgoedvraagstukken	+ IVG betreft een combinatie van drie á vier configuraties tezamen. Daarom bestempelen we het als een 'hybride structuur'. - Deze combinatie vergroot het risico op fragmentatie en traagheid.
Lewin: Verandermanagement	Unfreeze – Change – Refreeze Doorbreken, veranderen, verankeren psychologische veiligheid (Schein)	Warme intake = bewustwordingsfase Processtappen = veranderfase Formele afsluiting & borging = verankerfase	+ Succesvolle verandering vereist zowel formele als culturele interventies - Hiervoor moet de nut&noodzaak onderkent worden om borging te waarborgen.
CREM PREM	CREM: efficiëntie, kosten, strategische waarde PREM: transparantie, maatschappelijke waarde, verantwoording	IVG primair PREM-gedreven CREM-elementen in professionalisering, benchmarking, portefeuillesturing	+ Sturingslogica is duidelijk en zit diep verankerd in de aart van de organisatie. - spanningsveld tussen marktgerichtheid en publieke verantwoording

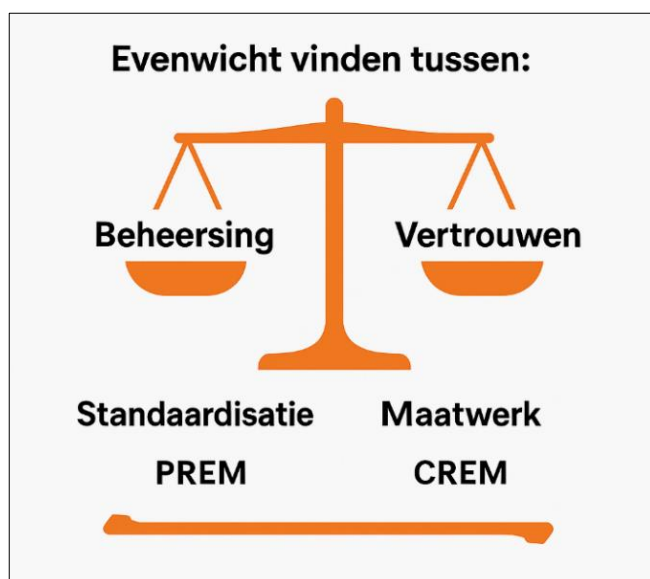
Figuur 14 - Conceptueel model: van theorie naar praktijk



Figuur 15 - Conceptueel raamwerk van dit onderzoek

Theoretisch perspectief	Toegepast op IVG	Empirische bevindingen	Conclusies & aanbevelingen
Weber / Groeneveld: Bureaucratie / Hiërarchie	Binnen IVG spelen formele procedures, hiërarchische structuren en controlemechanismen een dominante rol.	Respondenten, zowel intern als extern, benoemen procedurele belemmeringen, vage mandaatverdeling en gedeelde verantwoordelijkheden als structurele oorzaken van besluitvormingstrajecten die vertragen.	De huidige toepassing binnen IVG leidt tot stroperigheid, vaagheid en gedeelde verantwoordelijkheid. Vereenvoudig besluitvormingsprocessen en creëer ruimte voor maatwerk en professioneel oordeel, door bureaucratische knelpunten stapsgewijs af te bouwen.
Mintzberg: Organisatieconfiguraties	De organisatie-inrichting van IVG combineert elementen uit de 'machinebureaucratie', de 'professionele organisatie' en de 'adhocratie'. Dit duidt op een hybride configuratie	Binnen IVG ervaren medewerkers een structurele spanning tussen beleidsmatige standaardisering en de operationele noodzaak tot maatwerk in projecten. Externe experts ervaren IVG als procesmatig sterk ingericht, maar minder adaptief in dynamische projectomgevingen.	De huidige inrichting van IVG ervaart spanningen tussen standaardisatie en de noodzaak tot projectmatig maatwerk. Dit belemmert wendbaarheid en slagkracht. Stimuleer de ontwikkeling van meer 'adhocratie' waarin ruimte ontstaat voor projectautonomie, flexibiliteit en team-specifiek maatwerk.
Lewin / Schein: Verandermanagement	Het veranderproces binnen IVG laat zich duiden aan de hand van het driestappenmodel van Lewin (unfreeze–change–refreeze), waarin psychologische veiligheid cruciaal is om medewerkers ruimte te bieden voor gedragsverandering.	De weerstand tegen verandering lijkt samen te hangen met een hiërarchische implementatiebenadering, beperkte betrokkenheid van medewerkers en een gebrek aan collectief eigenaarschap / commitment.	IVG ervaart gebrekkige betrokkenheid en het ontbreken van psychologische veiligheid. Zet in op dialoog en eigenaarschap. Faciliteer gedragsverandering via kleinschalige experimenten (bijv. pilotprojecten) en borg psychologische veiligheid binnen teams.
Vastgoedsturing: CREM vs. PREM	Hoewel bij IVG elementen van CREM waarneembaar zijn (kostenoptimalisatie, portefeuilleefficiëntie en bedrijfsdoelstellingen), is de dominante sturingslogica nadrukkelijk gebaseerd op de uitgangspunten van PREM: gebruikswaarde, publieke verantwoording en maatschappelijke impact.	Respondenten, zowel intern als extern, herkennen de PREM-benadering in de sterke focus op publieke verantwoording en procesmatige zorgvuldigheid, maar signaleren tegelijk dat het perspectief van de eindgebruiker in de uitvoering soms onderbelicht blijft.	Hoewel IVG primair PREM-gestuurd is, dient IVG in de vastgoedpraktijk echter te handelen met marktpartijen die primair handelen vanuit CREM-logica. IVG moet beter in staat worden gesteld om te schakelen tussen PREM en CREM. Dat vraagt om meer marktgevoeligheid, zakelijkheid en projectsturing, zonder de publieke waarden uit het oog te verliezen.

Figuur 16 - Conceptueel evenwichts-model t.b.v. IVG



Figuur 17 - Conceptueel structuur-model t.b.v. IVG



Bijlage 2: Interviewvragen en koppeling met theoretisch kader

Bijlage 3: Interviewsamenvattingen per expert