



Delft University of Technology

Inbedding van de opdrachtgevende rol in gemeentelijke organisaties

Hermans, Marleen; Huizing, Denise; Veldhuis, Hanneke

DOI

[10.4233/uuid:3f0ad1a4-c9d5-4b7d-8be2-3e48a7722cc7](https://doi.org/10.4233/uuid:3f0ad1a4-c9d5-4b7d-8be2-3e48a7722cc7)

Publication date

2018

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Hermans, M., Huizing, D., & Veldhuis, H. (2018). *Inbedding van de opdrachtgevende rol in gemeentelijke organisaties*. Delft University of Technology. <https://doi.org/10.4233/uuid:3f0ad1a4-c9d5-4b7d-8be2-3e48a7722cc7>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Inbedding van de opdrachtgevende rol in gemeentelijke organisaties

Door: Prof.dr.ir. Marleen Hermans, ir. Hanneke Veldhuis, Denise Huizing
Review: dr. ing. Jan Veuger MRE FRICS, Jack Amesz Gemeente Den Haag
TU Delft, Faculteit Bouwkunde, Management in the Built Environment
Leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap in de bouw

Het onderzoek is tot stand gekomen in opdracht van de G4 – de vier grootste Nederlandse gemeenten –, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Opdrachtgeversforum in de bouw. Het onderzoek is uitgevoerd door de leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap in de bouw in samenwerking met Jan Veuger, lector (maatschappelijk) vastgoed Hanzehogeschool Groningen, en Jack Amesz van de Gemeente Den Haag.

1 oktober 2018

ISBN/EAN: 978-94-6186-976-0

DOI: 10.4233/uuid:3f0ad1a4-c9d5-4b7d-8be2-3e48a7722cc7

Inhoudsopgave

1	Inleiding: De gemeente als opdrachtgever in de bouw.....	6
1.1	Achtergrond	6
1.2	Relevantie professioneel publiek opdrachtgeverschap in de bouw	7
1.3	De gemeente als opdrachtgevende organisatie	9
1.4	Leeswijzer	9
2	Onderzoekopzet: drie regio's, achttien gemeenten, vierentwintig interviews	11
2.1	Onderzoekopzet	11
2.2	Analysemethode	12
2.3	Weergave van de onderzoeksbevindingen.....	12
3	Op welke gebieden van publiek opdrachtgeverschap in de bouw zijn gemeenten actief?	13
3.1	Introductie	13
3.2	Algemeen beeld resultaten.....	14
3.3	Resultaten: In welke segmenten zijn gemeenten actief?	14
3.4	Resultaten: welke functies en taken kennen gemeenten en wat besteden ze daarbij uit?..	16
3.5	Beeld van omvang van de inkoop in werken, diensten en leveringen	18
3.6	Conclusies en aanbevelingen inzicht in segmenten en activiteiten.....	18
4	Hoe sturen de gemeenten op hun opdrachtgevende rol	19
4.1	Introductie	19
4.2	De verschillende organisatiemodellen en de positie van het opdrachtgeverschap	19
4.3	Algemeen beeld resultaten.....	22
4.4	Resultaten: organisatiemodellen en inbedding opdrachtgevende rol.....	24
4.5	Resultaten: Hoe wordt opdrachtgeverschap aangestuurd in gemeentelijke organisaties?..	27
4.6	Resultaten: Beleidsmatige inbedding opdrachtgeverschap	31
4.7	Resultaten: Samenwerkingsverbanden voor professionalisering.....	31
4.8	Conclusies en aanbevelingen sturing op opdrachtgevende rol	31
5	Aangrijpingspunten voor verdere professionalisering.....	33
5.1	Introductie	33
5.2	Algemeen beeld resultaten.....	33
5.3	Resultaten: belangrijkste verbeterpunten inbedding opdrachtgeverschap.....	34
5.4	Resultaten: Belangrijkste aspecten voor professionalisering van opdrachtgeverschap	35
5.5	Conclusies en aanbevelingen professionalisering.....	39
6	Algemene conclusies en reflectie	42
6.1.	Conclusies	42

6.2. Aanbevelingen.....	43
7 Literatuur	45
8 Bijlagen	47
8.1 Interviewprotocol.....	47
8.2 Opdrachtgeverschap en samenwerkingsvormen.....	51
8.3. Analyse tabel segmenten gemeenten	53
8.4. Het maturity model	55
8.5. Tabel uitkomsten Maturity Model: de belangrijkste aspecten om te professionaliseren	61

1 Inleiding: De gemeente als opdrachtgever in de bouw

1.1 Achtergrond

Voor u liggen de resultaten van een onderzoek naar de inbedding van de opdracht gevende rol binnen gemeentelijke organisatie in Nederland. Dit onderzoek is uitgevoerd door de leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap in de bouw aan de TU Delft in opdracht van het Opdrachtgeversforum in de bouw, de G4 (de vier grootste gemeenten van Nederland), het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Goed opdrachtgeverschap vormt de basis voor een kwalitatief goede gebouwde omgeving, met effectieve en efficiënte realisatie- en beheerprocessen. Het vormt ook de voedingsgrond voor de implementatie van publieke waarden in de bouw-, infra- en vastgoedsector. Een goede openbare ruimte, Social Return, duurzaamheid en circulariteit, het behoud van cultureel erfgoed: door een juiste wijze van uitvragen en aansturen van de markt kunnen (gemeentelijke) opdrachtgevers op dit vlak als *'launching customer'* een voortrekkers- en voorbeeldrol vervullen. Het grote aandeel van gemeenten in de totale bouwproductie maakt dat een koerswijziging op dit vlak echt voelbaar wordt. Goed opdrachtgeverschap door gemeenten kan het verschil maken in de sector.

Het Opdrachtgeversforum in de bouw vindt het daarom belangrijk om juist de gemeenten goed in het vizier te hebben en de mogelijkheden voor professionalisering binnen gemeentelijke organisaties zo goed mogelijk te benutten. Een belang dat gedeeld wordt met het Ministerie van Binnenlandse Zaken, dat zowel ten aanzien van de kwaliteit van de bouwproductie als vanuit de basisbeginselen van goed bestuur belang heeft bij een effectief en efficiënt werkend gemeentelijk apparaat.

De leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap in de bouw

Deze leerstoel is in 2014 van start gegaan aan de faculteit Bouwkunde van de TU Delft. De missie van de leerstoel is het professionaliseren en wetenschappelijk ontwikkelen van het vakgebied dat behoort bij de interactie van (semi)publieke spelers met marktpartijen bij het (her)ontwikkelen, realiseren, onderhouden en beheren van de gebouwde omgeving. De leerstoel is tot stand gebracht op initiatief van het Opdrachtgeversforum in de bouw.

(www.tudelft.nl/bk/over-faculteit/afdelingen/management-in-the-built-environment/organisatie/leerstoelen/publiek-opdrachtgeverschap-in-de-bouw/)

Het Opdrachtgeversforum in de bouw

Het Opdrachtgeversforum in de bouw is een netwerk van (semi)publieke opdrachtgevers dat zich richt op het versterken van de professionaliteit van het opdrachtgeverschap bij publieke organisaties. Publieke organisaties ervaren een verantwoordelijkheid als het gaat om het entameren van veranderingen in de bouwsector. Mede vanwege hun grote aandeel in de totale bouwproductie is de impact van het opdrachtgeverschap aan publieke zijde groot. Vanuit die verantwoordelijkheid initieert het Opdrachtgeversforum actief kennisuitwisseling tussen publieke opdracht gevende organisaties. Het Opdrachtgeversforum in de bouw is initiator en financier van de leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap.

(www.opdrachtgeversforum.nl)

Om de professionaliteit van de opdracht gevende rol in gemeenten te versterken is allereerst zicht van belang hoe de opdrachtgevende rol in gemeenten is ingericht. Gemeenten hebben allerlei taken waarin de opdrachtgevende rol relevant is: de openbare ruimte, het gemeentelijk vastgoed, de gemeentelijke boven- en ondergrondse infrastructuur, om er een aantal te noemen. Het gemeentelijk organisatiemodel bepaalt op welke wijze deze sectoren binnen de gemeenten worden 'bediend'. De opdrachtgevende rol kent vervolgens een aantal verschillende, met elkaar samenhangende activiteiten. In de praktijk zijn delen van deze rol op verschillende plaatsen binnen de gemeenten belegd. Naast zicht op waar welk deel van die rol is belegd, is ook de mate van afstemming, samenhang en gelijk gerichtheid tussen de verschillende delen een voorwaarde voor een professionele opdrachtgevende organisatie. Naar de positionering van de opdrachtgevende rol, aansturing ervan, beleidsmatige uitgangspunten en beelden over de benodigde professionalisering is door de leerstoel onderzoek uitgevoerd.

In deze publicatie delen wij onze bevindingen met gemeenten en belanghebbenden. Er is een aantal patronen te ontdekken in de wijze waarop de opdrachtgevende rol binnen de gemeentelijke organisatie wordt uitgewerkt en gepositioneerd en de gevolgen die dat heeft voor de bedrijfsvoering. De resultaten van het onderzoek zijn niet alleen relevant voor het fysieke domein. De aanbevelingen op het gebied van de opdrachtgevende rol zijn ook relevant binnen het sociale domein. Regelmatig is in het onderzoek de opmerking gemaakt dat het fysieke en sociale domein van elkaar kunnen leren. Door van elkaars ervaringen te leren, komt het (semi)publieke domein verder. Het onderzoek laat zien dat meer beleid, sturing en samenhang op het gebied van opdrachtgeverschap in de gemeentelijke organisatie nodig is. Het opdrachtgeverschap blijkt echt te gefragmenteerd te zijn georganiseerd. Deze fragmentatie maakt professionaliseren van de opdrachtgevende rol buitengewoon lastig. Het projectgebonden karakter van bouwactiviteiten maakt het leren, het professionaliseren, op zich ook al niet vanzelfsprekend. Dat zijn relevant gegevens voor bestuurders en managers die aan zet zijn om de samenhang te verbeteren. Deze publicatie hoopt daartoe inspiratie te bieden. In het hele (semi)publieke domein zijn vergelijkbare ontwikkelingen zichtbaar, daarom is deze publicatie ook voor andere organisaties relevant.

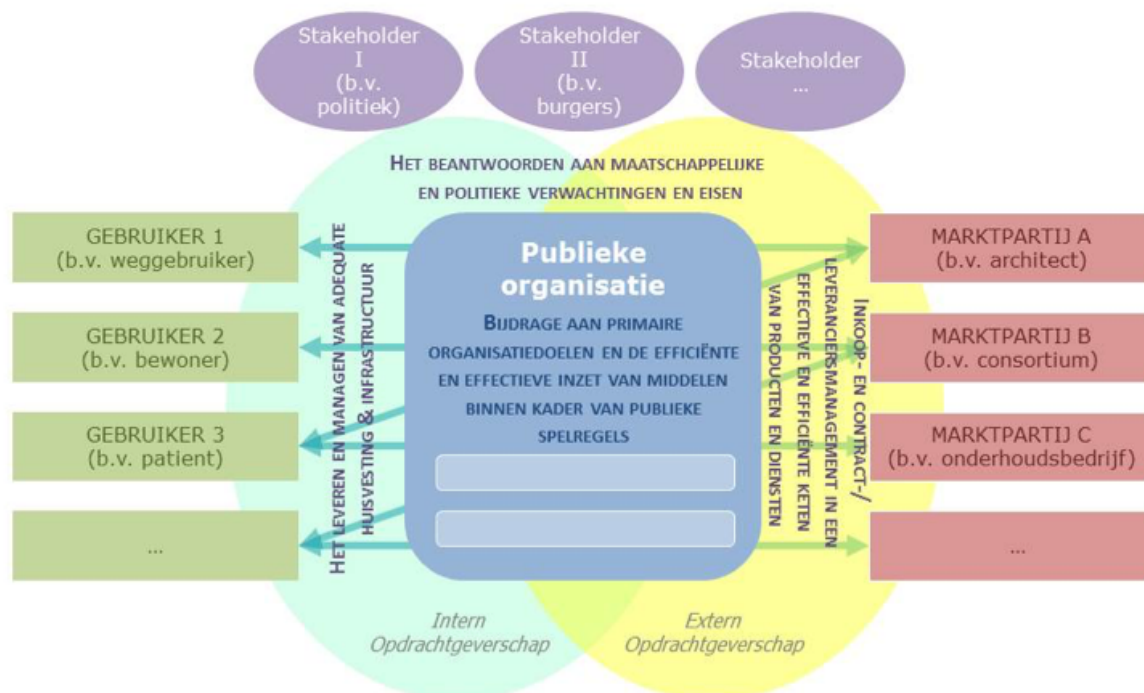
1.2 Relevantie professioneel publiek opdrachtgeverschap in de bouw

(Semi)publieke opdrachtgevers zijn verantwoordelijk voor ongeveer een derde van de omzet bedrijven in de Burgelijke- en Utiliteitsbouw (B&U) en Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW) in Nederland (Visser, 2016). Deze opdrachtgevers hebben dus grote invloed op de kwaliteit van de gebouwde omgeving (Vennström, 2008; Winch, 2010) en zijn daarnaast verantwoordelijk voor de juiste besteding van publieke middelen. (Semi)publieke opdrachtgevers hebben een maatschappelijke verantwoordelijkheid en er wordt er van ze verwacht dat ze actief bijdragen aan innovatie en de ontwikkeling van de bouwsector (Jørgensen, 1999; Boyd & Chinyio, 2006; Manley & McFallan, 2006; Ye, Shen, Xia, & Li, 2014).

Gemeenten zijn voor een groot deel verantwoordelijk voor de aanbestedingen in de bouw en voor 25% verantwoordelijk voor de GWW-productie in Nederland (Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra, 2015). Bij architectendiensten zijn gemeenten ook voor het grootste deel verantwoordelijk van de aanbestedingen, namelijk voor bijna 60% van de diensten in 2011 (Jansen, Geertse, & Talman, 2012). Het rijk en overige diensten namen een aanzienlijk kleiner deel op zich. Bij Design & Build-opdrachten zijn gemeenten ook de grootste aanbestedende dienst (Jansen et al., 2012).

Wat is professioneel publiek opdrachtgeverschap

De definitie van publiek opdrachtgeverschap van de leerstoel is: *De wijze waarop een organisatie in de publieke sector ten aanzien van haar verantwoordelijkheden in de gebouwde omgeving haar interactie met de markt intern en extern vormgeeft en ten uitvoer brengt* (Hermans, 2014, p. 21). Als we het over publiek opdrachtgeverschap hebben, kijken we in principe steeds naar de relatie tussen een publieke organisatie (zoals de gemeente) en de markt. We kijken naar datgene wat je met de markt samendoet om jouw werk als gemeente goed uit te voeren. In dit geval de markt in de sector bouw (van architectenbureaus tot aannemers, adviseurs, projectmanagers, facility managers). De filosofie hierbij is dat de wijze waarop je de marktpartijen aanstuurt zou moeten aansluiten bij je eigen



Figuur 1. Rollen en taken van een publieke opdrachtgever (Hermans, 2014)

organisatiedoelstellingen. Goed opdrachtgeverschap zou een bijdrage moeten leveren in het bedienen van de gebruikers (burgers/bewoners van panden) en speelt zich af in een zekere context, in dit geval een politiek gekleurde context. Opdrachtgeverschap gaat voor een deel over extern opdrachtgeverschap (hoe stel je de vraag aan de markt), maar het gaat ook over intern opdrachtgeverschap (hoe zorg je dat de vraag die je naar buiten stelt ingebed is in, en aantoonbaar voortkomt uit je eigen doelstellingen en ambities, hoe je je gebruikers wil bedienen en hoe je wil werken en verantwoording wil afleggen). We kijken naar het hele domein in dit onderzoek, maar we beginnen op het vlak van het externe opdrachtgeverschap.

Een opdrachtgever is professioneel als hij een bewuste, expliciete keuze maakt voor de wijze waarop hij samen wil werken met de markt en die keuze vervolgens op alle niveaus inbedt in zijn organisatie. Daarnaast stelt hij de processen en middelen ter beschikking die deze werkwijze voldoende ondersteunen.

Meer professionaliteit in het opdrachtgeverschap wordt gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor de verandering in de sector. Professioneel opdrachtgeverschap stelt hoge eisen aan de organisatie van de opdrachtgever. Een opdrachtgever moet goed in staat zijn de juiste samenwerkingsvorm te kiezen

op basis van de uit te voeren opgave, de mogelijkheden en de koers van de eigen organisatie en die van de markt. Iedere samenwerkingsvorm die toegepast wordt, heeft zijn eigen instrumentarium, maar vraagt ook een specifieke rolinvulling, houding en gedrag. In het (semi)publieke domein, zoals bij gemeenten, kijkt de maatschappij bovendien kritisch mee: worden bij het verschuiven van taken naar de markt de publieke belangen adequaat geborgd? Is er sprake van een efficiënte en effectieve uitvoering met voldoende participatie?

1.3 De gemeente als opdrachtgevende organisatie

De opdrachtgevende rol is bij gemeenten vaak verdeeld over verschillende afdelingen en diensten. Delen van de taak liggen bij de gemeentelijke vastgoedorganisatie, stadsontwikkeling, stadsbeheer, beleidsafdelingen of in de kolom bedrijfsvoering. Naast fragmentatie in de ambtelijke organisatie is er eenzelfde fragmentatie op politiek niveau: elementen van professioneel opdrachtgeverschap zijn verspreid over portefeuilles als Openbare Ruimte, Infrastructuur en Verkeer, Sport en Cultuur en beleidsprogramma's als Duurzaamheid, Mobiliteit et cetera. Het blijkt daardoor lastig om in de gemeentelijke praktijk op het gebied van opdrachtgeverschap veranderingen teweeg te brengen, en zelfs om het goede aanspreek- en aanknopingspunt voor die veranderingen te vinden, bijvoorbeeld om de juiste kennis aan te reiken of op te halen. Daarnaast speelt het feit dat een verandering in een onderdeel van een gemeente, niet zomaar een verandering in de hele gemeentelijke organisatie tot gevolg heeft.

1.3.1 Aanleiding van het onderzoek

In de bouwsector is de laatste jaren, mede onder invloed van de crisis, een verandering van traditioneel opdrachtgeverschap naar regisserend opdrachtgeverschap zichtbaar. Een regie-organisatie concentreert zich op de strategische taken en laat de tactische en operationele taken zoveel mogelijk door de markt uitvoeren (Dreimüller, Gruis, & Snoeijs, 2013). Deze ontwikkeling versterkt de al bestaande trend in de bouw om andere samenwerkingsvormen toe te passen. Zo wil men de faalkosten in de sector terugdringen, de kwaliteit verhogen, een efficiënt en effectief inkoopbeleid en voorraadbeheer stimuleren, sturen op levenscycluskosten, innovaties stimuleren, verduurzamen en heldere afspraken maken over risicoverdeling. Deze tendens is ook internationaal te herkennen in de vele vernieuwingsprogramma's in de bouw. Een toelichting op het verschil in traditioneel en regisserend opdrachtgeverschap en verschillende samenwerkingsvormen is te vinden in bijlage 8.2.

Veel vernieuwingen in het opdrachtgeverschap vinden in de sterk project-georiënteerde bouwsector plaats in pilots en krijgen niet de kans langdurig te beklijven. Om vernieuwingen te bewerkstellingen en te verankeren, en zo het opdrachtgeverschap te professionaliseren, is een systematische en integrale aanpak noodzakelijk. Uit onderzoek van Veuger (2014, 2015, 2016, 2017) blijkt dat voor de noodzakelijke professionalisering bij gemeenten, inzicht nodig is in de huidige stand van zaken ten aanzien van de inbedding van de opdrachtgevende rol in de organisatie.

1.4 Leeswijzer

De publicatie is ingedeeld in 3 delen. Hoofdstuk 2 bespreekt de onderzoeksopzet. Hierbij komen het doel van het onderzoek en de methode aan bod. De resultaten van het onderzoek worden in hoofdstukken 3 tot en met 5 besproken. Deze drie hoofdstukken geven antwoord op drie afzonderlijke vragen. Hoofdstuk 3 beantwoordt de vraag: Op welke gebieden van opdrachtgeverschap zijn gemeenten in de bouw actief? Hoofdstuk 4 onderzoekt hoe de gemeenten op hun opdrachtgevende rol sturen; en hoofdstuk 5 geeft aan welke aanknopingspunten gemeenten zelf zien voor de verdere

professionalisering van hun opdrachtgevende rol met behulp van het maturity model zoals dat ontwikkeld is door de leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap in de bouw. De hoofdstukken presenteren elk een toelichting op de vraagstelling, een algemeen beeld van de bevindingen, de resultaten en een conclusie met aanbevelingen. Hoofdstuk 6 sluit vervolgens af met de algemene conclusies en een reflectie op het onderzoek. In de bijlagen vindt u het interview protocol, achtergrondinformatie over verschillende vormen van opdrachtgeverschap en samenwerkingsvormen, en een toelichting op het maturity model.

2 Onderzoeksopzet: drie regio's, achttien gemeenten, vierentwintig interviews

2.1 Onderzoeksopzet

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de positionering en inbedding van de opdrachtgevende rol bij gemeenten. Via een kwalitatief onderzoek is inzicht verkregen in de specifieke gemeentelijke structuren rondom opdrachtgeverschap. Verspreid over Nederland, in de regio's Noord, Zuid en West, zijn 24 interviews afgenomen bij sleutelfiguren in 18 gemeenten, steeds 6 per regio. In verschillende gemeenten is in een interview met meerdere respondenten tegelijk gesproken, zowel met ambtelijke als met bestuurlijke vertegenwoordigers. Deze gesprekken met meer respondenten tegelijkertijd, worden als één interview geteld (1x). In gemeenten waar meerdere interviews zijn afgenomen (2x of 3x), of waar respondenten tijdens de interviews wél separaat hebben geantwoord, zijn de resultaten gewogen meegenomen (50% of 33%).

In dit onderzoek zijn gemeenten van verschillende omvang gekozen zodat er een goed beeld van de verschillende organisaties wordt verkregen. De gemeenten zijn ingedeeld in vier groepen op basis van het inwonersaantal (zie tabel 1): kleine gemeenten met minder dan 50.000 inwoners, middelgrote gemeenten met tussen de 50.000 en 100.000 inwoners, grote gemeenten met tussen de 100.000 en 250.000 inwoners en zeer grote gemeenten met meer dan 250.000 inwoners (CBS, n.d.). Er zijn twee zeer grote, acht grote, vijf middelgrote en drie kleine gemeenten geselecteerd voor dit onderzoek. Daarbij moet worden opgemerkt dat in dit onderzoek geen hele kleine gemeenten zijn meegenomen omdat het opdrachtevolumen zodanig moet zijn, dat de opdrachtgevende rol ook daadwerkelijk een issue is en besproken kan worden.

Grootte	Regio Noord	Inwoners	Regio West	Inwoners	Regio Zuid	Inwoners
Zeer groot			Den Haag (3x)	519988		
			Rotterdam (1x)	629606		
Groot	Groningen (1x)	200952	Leiden (1x)	122561	Eindhoven (1x)	224755
	Leeuwarden (1x)	107897	Delft (1x)	101034	Tilburg (2x)	212941
	Zwolle (2x)	124896				
	Enschede (2x)	158351				
Middelgroot	Assen (2x)	67061			Helmond (1x)	90127
	Hoogeveen - De Wolden (1x)	55240			Sittard - Geleen (1x)	93555
					Roermond (1x)	57010
Klein			Maasluiss (1x)	32292	Middelburg (1x)	47873
			Krimpen aan den IJssel (1x)	29054		

Tabel 1: Indeling gemeenten en inwonersaantallen

Het interview is onderverdeeld in vijf delen:

1. een algemeen onderdeel met onder andere vragen over de bouw gerelateerde activiteiten van de betreffende gemeente;
2. de bestuurlijke en ambtelijke inbedding van de opdrachtgevende rol (strategisch - tactisch);
3. de uitvoering van de opdrachtgevende rol binnen de organisatie (tactisch – operationeel);
4. de gremia en samenwerkingsverbanden waar de opdrachtgevende rol op de agenda staat, zowel intern als extern; en
5. kijkend naar de toekomst: op welke vlakken acht de gemeente zelf professionalisering van de opdrachtgevende rol nodig?

De vragenlijst is te vinden in bijlage 8.1.

Behalve interviews zijn ook relevante gegevens over de organisatiestructuur, de jaarverslagen én voor zover beschikbaar beleidsdocumenten over de opdrachtgevende rol (zoals het aanbestedingsbeleid) opgevraagd en bestudeerd.

2.2 Analysemethode

Alle interviews zijn opgenomen, volledig getranscribeerd en geanalyseerd met behulp van Atlas Ti. De wetenschappelijke verantwoording voor deze analyses zal in een separate publicatie worden opgenomen.

2.3 Weergave van de onderzoeksbevindingen

Hoe hebben we in de rest van dit rapport onze bevindingen weergegeven? De resultaten worden weergegeven in drie hoofdstukken:

1. op welke gebieden van publiek opdrachtgeverschap in de bouw zijn gemeenten actief?
2. hoe sturen de gemeenten op de opdrachtgevende rol?
3. welke aangrijpingspunten zien gemeenten zelf voor verdere professionalisering?

Elk hoofdstuk bestaat uit een toelichting op de vraagstelling, een algemeen beeld van de bevindingen, de resultaten, een conclusie en aanbevelingen.

Naast deze rapportage zullen er in het najaar van 2018 enkele regionale bijeenkomsten in samenwerking met PIANOo worden georganiseerd. In een later stadium volgen wetenschappelijke publicaties, die terug te vinden zullen zijn op de [site van de leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap](#).

3 Op welke gebieden van publiek opdrachtgeverschap in de bouw zijn gemeenten actief?

3.1 Introductie

Een professioneel opdrachtgever heeft ten minste goed inzicht in het volume en de aard van opdrachten die zijn organisatie in de markt zet. In dit hoofdstuk brengen we dan ook als eerste in beeld wat de gemeenten weten over de aard en het volume van bouw gerelateerde activiteiten die zij in de markt zetten. Er is onderzocht in welke segmenten binnen het fysieke domein de gemeente voornamelijk actief is en welke activiteiten zij zelf doen of uitbesteden.

De respondenten hebben van onderstaande segmenten aangegeven of de gemeente hierin actief is, waarbij een nader onderscheid is gemaakt tussen activiteiten te kenmerken als gerelateerd aan investeringen en activiteiten gerelateerd aan het beheer & onderhoud van de bestaande voorraad aan gebouwen, infrastructuur en openbare ruimte. Onderstaande lijst (tabel 2) is voorgelegd in de interviews:

Utiliteitsbouw (zoals kantoren)
Utiliteitsbouw maatschappelijke voorzieningen (onderwijs, ziekenhuis, musea etc.)
Woningbouw
Droge infrastructuur (zoals wegen, spoor, kunstwerken)
Natte infrastructuur (zoals sluizen, waterkeringen, vaarwegen, watergangen etc.)
Nutsvoorzieningen (zoals kabels, leidingen, boven- en ondergrondse netwerken, etc.)
Openbare ruimte
Sport en recreatie
Grondontwikkeling
Indien van toepassing, anders dan bovenstaande segmenten

Tabel 2: segmenten waarin gemeenten actief zijn.

Het fysieke domein bepaalt in alle gemeenten een groot deel van de begroting. Een goed inzicht in de aard en omvang van de opdrachtenportefeuille is een belangrijke start voor professionalisering om te kunnen sturen op kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie, maar ook voor het beantwoorden van de sourcings-vraag: wat doet de gemeente zelf en wat besteedt ze uit?

De mate van uitbesteden geeft een indicatie van de rolinvulling van de gemeente op het vlak van opdrachtgeverschap; een meer traditionele opdrachtgevende organisatie zal het grootste deel van de activiteiten in eigen beheer uitvoeren, een meer regisserend ingerichte opdrachtgevende organisatie heeft een aantal functies uitbesteed. Onder het uitbesteden van activiteiten valt ook het inhuren van mensen om de eigen organisatie te versterken. In tabel 3 worden de specifieke taken die deel uitmaken van de opdrachtgevende rol weergegeven.

Tenslotte is er gevraagd in hoeverre er in de organisatie een beeld van de omvang en de omzet van de inkoop in werken, diensten en leveringen in investeringen en beheer- en onderhoud is. Daarbij is ook belangrijk of dat beeld ergens wordt weergegeven (bijvoorbeeld in jaarverslagen, verantwoordingsrapportages, beleidsplannen, begrotingen, et cetera) en beschikbaar is voor de organisatie in de breedte. Het gaat daarbij om interne en externe bestedingen en eigen apparaatskosten.

Strategische afweging & beleid
Specificeren van onderhoudsprogramma's en Programma's van Eisen
Aanvraag vergunningen
Vastgoedtransacties
Grondtransacties
Projectmanagement
Inkoop
Aanbesteden
Toezicht en directievoering
Verantwoording (rapportage opstellen)
Contractmanagement
Ontwerpwerkzaamheden
Inspectie & auditing
Engineerings- en specialistisch technische (advies-) werkzaamheden
Business cases & financiële afweging
Begroten en ramen
Bestekken opstellen
Werkvoorbereiding
Uitvoering (bouw- en/of onderhoudsactiviteiten)

Tabel 3: taken die deel uitmaken van de opdrachtgevende rol

3.2 Algemeen beeld resultaten

Uit de interviews blijkt dat er geen erg grote verschillen zijn tussen de gemeenten. Alle gemeenten hebben een beperkt totaalbeeld van wat er aan opdrachten, investeringen en beheer & onderhoud, in de markt wordt gezet. Ook de gemeentebegrotingen en jaarverslagen bieden hier weinig uitkomst: bedragen zijn versnipperd over meerdere jaren en portefeuilles. Gemeenten voeren nog heel veel activiteiten zelf uit. Samenwerken met de markt gebeurt relatief weinig. Bij complexe of erg grote projecten wordt er soms gebruik gemaakt van nieuwe contract- en samenwerkingsvormen, maar dit is geen gemeengoed. Meer informatie over contract- en samenwerkingsvormen is te lezen in bijlage 8.2.

3.3 Resultaten: In welke segmenten zijn gemeenten actief?

In bijlage 8.3 zijn de tabellen opgenomen die weergeven in welke segmenten de gemeente actief investeert of actief is op het gebied van beheer en onderhoud. Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewden gemeenten vrijwel nooit investeren in utiliteitsbouw zoals kantoren. Zoals te verwachten wordt er alleen geïnvesteerd wanneer het de eigen huisvesting betreft (het stadskantoor bijvoorbeeld). Een respondent gaf aan dat er een enkele keer geïnvesteerd wordt in commercieel vastgoed wanneer dat bijdraagt aan een stedelijke ontwikkeling. Bijna alle gemeenten hebben, naast de eigen huisvesting, van oudsher nog wel commercieel vastgoed in hun bezit, bijvoorbeeld om de door respondent genoemde reden. Vaak wordt geprobeerd dit af te stoten, vooral wanneer het object geen beleidsdoel (meer) dient. Voor het beheer en onderhoud van eigen vastgoed hebben enkele gemeenten een afdeling vastgoedbeheer. De gemeente heeft bij utiliteitsbouw meestal alleen een kaderstellende en faciliterende rol.

Gemeenten investeren wel in utiliteitsbouw met een maatschappelijke functie zoals onderwijsobjecten (voornamelijk ten behoeve van het primair onderwijs), cultuurgebouwen zoals musea en theaters, bibliotheken etc. Voor het beheer en onderhoud van dit vastgoed zijn in de meeste

gevallen de gebruikers verantwoordelijk. Voor onderwijsinstelling geldt dat het eigendom meestal na oplevering wordt overgedragen naar het schoolbestuur (VNG, 2017). Bij grote renovaties en verduurzamingsopgaven, waarbij gebouwen weer toekomstbestendig worden, nemen de gemeenten in veel gevallen de verantwoordelijkheid. Dit wordt meestal als een investering gezien. Het vastgoed voor zorginstellingen en hoger onderwijs valt normaliter buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Op één gemeente na spelen gemeenten geen rol als opdrachtgever bij woningbouw: in Assen heeft de gemeente 35 woningen laten bouwen omdat de corporaties dit, volgens de gemeente, niet oppakten en er een tekort aan sociale woningen is. Een enkele gemeente heeft wel woningen in bezit, deze zijn meestal strategisch aangekocht voor gebiedsontwikkelingen. Hierbij zijn de gemeenten over het algemeen wel opdrachtgever, maar investeren ze niet in de woningbouw zelf. Het gaat dan om een faciliterende rol bij het herstructureren van de openbare ruimte waar de gemeente een (strategische) grondpositie heeft en het indirect sturen van ontwikkelingen.

De droge infrastructuur zien de meeste gemeenten als een kerntaak. Dit segment vormt een substantieel deel van de begroting van de gemeente. *“Hoewel door de decentralisatie van de zorg er ook een heel groot deel van de gemeentelijke begroting naar zorg (en uitkeringen) gaat”* aldus een van de geïnterviewde. Het onderscheid tussen beheer en onderhoud en investeren is niet altijd meer te maken: veel groot onderhoud wordt als een investering gezien en regelmatig wordt er aanbesteed met beheer en onderhoud erbij. Voor de natte infrastructuur geldt hetzelfde, al neemt dit een aanzienlijk kleiner deel van de begroting in. Bij natte infrastructuur wordt er ook regelmatig samengewerkt met andere publieke organisaties zoals waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat.

Ook investeren alle gemeenten in de openbare ruimte. Voor beheer en onderhoud hebben sommige gemeenten een eigen dienst, en besteden anderen de werkzaamheden uit, soms aan een beheerafdeling van meerdere gemeenten.

Het beleidsterrein sport en recreatie valt vaak niet binnen het fysieke domein. De opdrachten voor sportaccommodaties komen dan van een andere afdeling (intern opdrachtgeverschap) naar de ontwikkel- of vastgoedafdeling of het ingenieursbureau, maar alle gemeenten zijn actief op dit gebied. Beheer en onderhoud wordt soms door de gemeente gedaan, maar vaker door de gebruiker.

Bijna alle gemeenten hebben grondposities, maar er zijn grote verschillen. Afhankelijk van de demografische en economische ontwikkelingen wordt er ontwikkeld en verkocht. Sommige gemeenten hebben grote verliezen geleden gedurende de crisis.

Op de vraag of men aan kon geven hoeveel omzet of hoeveel procent van de omzet aan een bepaald segment kan worden toegekend, kon geen enkele respondent een (compleet) antwoord geven. In enkele gevallen werd er overlegd met een collega, meestal werd er verwezen naar begrotingen en/of jaarrapportages. Deze begrotingen zijn onderling niet goed te vergelijken: sportvelden bijvoorbeeld staan bij de ene gemeente bij openbare ruimte en bij andere gemeenten in het sociale domein geboekt. Maar ook binnen een gemeente is er regelmatig sprake van budgetten die over meerdere afdelingen zijn verdeeld.

3.4 Resultaten: welke functies en taken kennen gemeenten en wat besteden ze daarbij uit?

In onderstaande tabel is weergegeven welke functies en taken gemeenten zelf uitvoeren en welk ze uitbesteden.

Strategische afweging & beleid	Grotendeels zelf
Specificeren van onderhoudsprogramma's en Programma van Eisen	Grotendeels zelf
Aanvraag vergunningen	Grotendeels zelf
Vastgoedtransacties	Grotendeels zelf
Grondtransacties	Grotendeels zelf
Projectmanagement	Grotendeels zelf
Inkoop	Grotendeels zelf
Aanbesteden	Grotendeels zelf
Toezicht en directievoering	Zelf en uitbesteed
Verantwoording (rapportage opstellen)	Grotendeels zelf
Contractmanagement	Grotendeels zelf
Ontwerpwerkzaamheden	Zelf en uitbesteed
Engineerings- en specialistisch technische (advies-) werkzaamheden	Zelf en uitbesteed
Inspectie & auditing	Grotendeels zelf
Business cases & financiële afweging	Zelf en uitbesteed
Begroten en ramen	Zelf en uitbesteed
Bestekken opstellen	Grotendeels uitbesteed
Werkvoorbereiding	Zelf en uitbesteed
Uitvoering (bouw- en/of onderhoudsactiviteiten)	Grotendeels uitbesteed

Tabel 4: uitvoering van opdrachtgevende taken

Uit de antwoorden blijkt dat gemeenten vrijwel alles wat met de voorbereiding van bouw gerelateerde activiteiten te maken heeft zelf doen. Ook de verantwoording achteraf wordt voornamelijk zelf gedaan. Uitzondering hierop zijn de ontwerpwerkzaamheden, engineering- en specialistische activiteiten en het schrijven van bestekken waar regelmatig van externe bureaus gebruik wordt gemaakt. Tijdens de uitvoerings- en gebruiksfase worden de activiteiten bij sommige gemeenten (deels) uitbesteed en bij andere niet. Dit is vooral afhankelijk van de gekozen contractvorm: bij geïntegreerde contracten wordt er meer aan de markt overgelaten, bij traditionele contracten doen de gemeenten het meeste zelf. Waarbij opgemerkt dat het aandeel 'geïntegreerde contracten' in de gemeenten beperkt is. Af en toe wordt er specialistische (engineering)kennis ingehuurd, bijvoorbeeld op het gebied van inkoop, calculaties of bijzondere technische toepassingen. Dit gebeurt onder verantwoordelijkheid van een ambtenaar die het werk controleert. Voor vastgoedprojecten en projecten die minder regelmatig voorkomen, wordt vaker specialistische kennis ingehuurd. Dit is in kleinere gemeenten vaker het geval dan bij grotere gemeenten, simpelweg omdat ze minder projecten uitvoeren, een kleiner apparaat hebben en minder specialistische kennis in huis beschikbaar hebben. Af en toe wordt er ook capaciteit ingehuurd: veel gemeenten werken met een flexibele schil bij externe advies- en ingenieursbureaus. Deze extra capaciteit komt ook regelmatig van andere gemeenten, via een onderling samenwerkingsverband.

Het maken van strategische afwegingen en beleid, het specificeren van onderhoudsprogramma's en Programma's van Eisen (PVE) wordt door alle gemeenten zelf gedaan, waarbij er wel regelmatig expertise wordt ingehuurd. De aanvraag van vergunningen doen gemeenten zelf, soms wordt een deel uitbesteed, met name bij geïntegreerde contractvormen. Alle vormen van transacties (vastgoed en

grond) doen gemeenten zelf, slechts makelaars, advocaten en notarissen worden voor hun expertise ingehuurd. Ook het projectmanagement wordt door alle gemeenten overwegend zelf gedaan. Soms wordt voor deze werkzaamheden capaciteit ingehuurd. Alle gemeenten geven aan de inkoop zelf te doen, een enkele keer via een eigen afdeling inkoop. Twee van de drie kleine gemeenten (Middelburg, Maasluis), twee van de vijf middelgrote gemeenten (Sittard-Geleen, Roermond) en één grote gemeente (Leiden) geven aan dit in samenwerking te doen met omliggende gemeenten. Dat kan in de vorm van een *shared service center* of op projectbasis, met name als projecten grenzen overschrijden. Aanbesteden doen alle gemeenten zelf, een heel enkele gemeente huurt soms wat expertise in.

Voor toezicht en directievoering hangt het af van het contract waar de verantwoordelijkheid valt. Bij geïntegreerde contracten houdt de gemeente, in veel gevallen de afdeling die het beheer op zich neemt, alleen toezicht op het eindresultaat. Verantwoording en rapportages wordt door alle gemeenten overwegend zelf uitgevoerd, evenals het contractmanagement.

Ontwerpwerkzaamheden worden ongeveer evenveel uitbesteed als door de gemeente zelf gedaan. Dit is afhankelijk van het contract en van de complexiteit van de opgave. Bij geïntegreerde contracten worden de ontwerpwerkzaamheden altijd uitbesteed en bij complexe of unieke projecten worden de ontwerpwerkzaamheden meestal uitbesteed. Daarnaast is er een verschil tussen projecten in de openbare ruimte, civieltechnische projecten (infra) en vastgoed. Gemeenten hebben meestal wel stedenbouwkundig adviseurs in dienst, maar geen architecten of specialisten.

Inspectie en auditing wordt zowel uitbesteed als zelf gedaan. Hier valt op dat de kleine gemeenten deze taken uitbesteden, de grote en zeer grote gemeenten het zelf doen en van de middelgrote gemeenten besteden er twee gemeenten het werk uit, één doet het zelf en één doet beiden.

Specialistisch technische (advies-) werkzaamheden worden vrijwel altijd uitbesteed, de minder complexe engineeringactiviteiten worden nog veel zelf gedaan, meestal door het ingenieursbureau. Ook business cases en financiële afwegingen worden overwegend zelf gedaan. Voor een deel wordt expertise ingehuurd of wordt het werk uitbesteed: ook hier betreft het dan voornamelijk complexe projecten. Ook dit gebeurt door kleine gemeenten vaker dan door grote.

Begroten en ramen wordt zowel zelf gedaan als uitbesteed. In de voorfase worden begrotingen vaak zelf gemaakt om budgetten vast te stellen. Hier is geen verschil te zien tussen grote en kleine gemeenten. Het opstellen van bestekken en de werkvoorbereiding wordt zowel uitbesteed als zelf gedaan. Ook hier zien we weer dat complexe opgaven vaker uitbesteed worden.

De uitvoering van werk wordt altijd uitbesteed. Meestal hebben gemeentes nog wel een kleine buitendienst voor het 'recht leggen van de stoeptegels' en andere acute kleine problemen, maar alle andere werkzaamheden worden aan de markt overgelaten. In enkele gevallen zijn deze 'marktpartijen' ontstaan door het verzelfstandigen van afdelingen buitendienst in de afgelopen jaren.

Grote en kleine gemeenten verschillen over het algemeen nauwelijks in welke activiteiten ze zelf uitvoeren of welke ze uitbesteden. Uitzondering hierop zijn complexere projecten. Voor de kleinere gemeenten zijn dit vaak unieke projecten en wordt er meer aan de markt overgelaten of wordt er vaker expertise ingehuurd. In grotere gemeenten komen deze opgaven vaker voor, waardoor het interessanter is om expertise in huis te hebben.

3.5 Beeld van omvang van de inkoop in werken, diensten en leveringen

Uit het onderzoek dat de leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap heeft uitgevoerd blijkt dat gemeenten maar een beperkt totaalbeeld hebben van wat er aan opdrachten wordt uitgezet. Vrijwel geen enkele geïnterviewden was volledig op de hoogte van de omvang van de portefeuille of van het bedrag dat daar mee gemoeid is. In veel gevallen wordt verwezen naar de gemeentebegroting, het jaarverslag, verschillende rapportages of spend-analyses. Een geïnterviewde van een grote gemeente gaf aan de bedragen vooraf opgevraagd te hebben: *“dan denk je wel wow: we hebben voor meer dan 120 miljoen werken, leveringen, inkopen en diensten. Het opzoeken van de cijfers maakt je wel bewust waar je het over hebt.”*

Dat er bij individuen weinig bekend is over de totale portefeuille en kosten heeft een aantal oorzaken:

- in de gemeentebegroting zijn beheer en onderhoud opgenomen in de exploitatiebegroting, maar investeringen niet;
- voor investeringen worden projectbegrotingen gemaakt, projecten lopen vaak over meerdere boekjaren;
- de cijfers fluctueren per jaar;
- de assets van gemeenten zijn zeer divers en verdeeld over verschillende afdelingen en diensten. In sommige gevallen zou een afdeling ‘inkoop en aanbesteding’ op de hoogte moeten zijn van het totale plaatje, maar lang niet alle gemeenten hebben een centrale inkoopafdeling. De geïnterviewden hebben daardoor in het algemeen slechts zicht op het deel uitbesteed werk van de eigen afdeling.

3.6 Conclusies en aanbevelingen inzicht in segmenten en activiteiten

Er lijkt geen of nauwelijks een totaalbeeld te worden samengesteld en afdelingen kennen elkaars opdrachtenportefeuilles dan waarschijnlijk ook niet. Hierdoor ontstaat er eveneens weinig zicht in de organisatiebrede samenhang tussen onderdelen van die opdrachtenportefeuilles. Gezamenlijke professionalisering, of het meer eenduidig uitvragen aan de markt, wordt ten gevolge daarvan ook lastig.

Een concrete aanbeveling is dan ook dat gemeenten centraal gegevens gaan verzamelen over hun opdrachtgevende rol, tenminste ten aanzien van de volumes van aanbesteed werk, maar ook over de gehanteerde samenwerkingsvormen en de prestaties van en ervaringen met leveranciers. Het bij elkaar brengen van cijfers over investeringen en beheer en onderhoud leidt tot meer zicht op mogelijkheden voor integratie, maar ook tot het beter afstemmen van de uitvraag naar de markt. Dit is ook essentieel in een krapper wordende markt, waar het ‘vechten’ is om capaciteit.

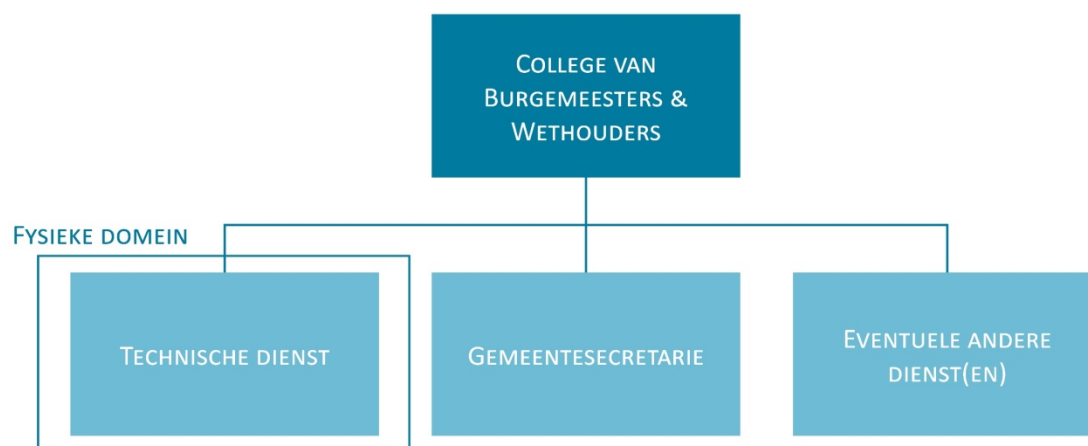
4 Hoe sturen de gemeenten op hun opdrachtgevende rol

4.1 Introductie

Om te kunnen bepalen hoe gemeenten sturen op hun opdrachtgevende rol is het van belang om inzicht te hebben in de positie van de opdrachtgevende rol. Om dit te begrijpen is er gekeken naar hoe gemeentelijke organisaties zijn gestructureerd. De eerste vraag die in dit stuk beantwoord zal worden is: “Welk organisatiemodel hebben de gemeenten en hoe weerspiegelt zich dat in de positie van de opdrachtgevende rol?”. Na afloop van het interview met de deelnemende gemeenten is aan hen gevraagd om een organogram op te sturen van de organisatie. Het analyseren van de organogrammen in combinatie met de antwoorden op vragen uit het interview heeft inzicht gegeven in de organisatiemodellen van de deelnemende gemeenten. In het interview zijn twee vragen, vraag 6 en 7 van het interviewprotocol, opgenomen die meer duidelijkheid gegeven hebben over de positionering van de opdrachtgevende rol binnen de organisatie (zie bijlage 8.1 voor het interviewprotocol). Naast de positionering van de opdrachtgever in de organisatie is de gesprekspartners gevraagd hoe (beleids)sturing op de opdrachtgevende rol plaatsvindt (vraag 13 van het interviewprotocol). Ook hebben we de respondenten gevraagd welke samenwerkingsverbanden en samenwerkingsnetwerken gemeenten gebruiken om hun opdrachtgevende rol te professionaliseren (vraag 21 van het interviewprotocol). De uitkomsten van deze vragen zullen in de paragrafen van dit hoofdstuk verder toegelicht worden.

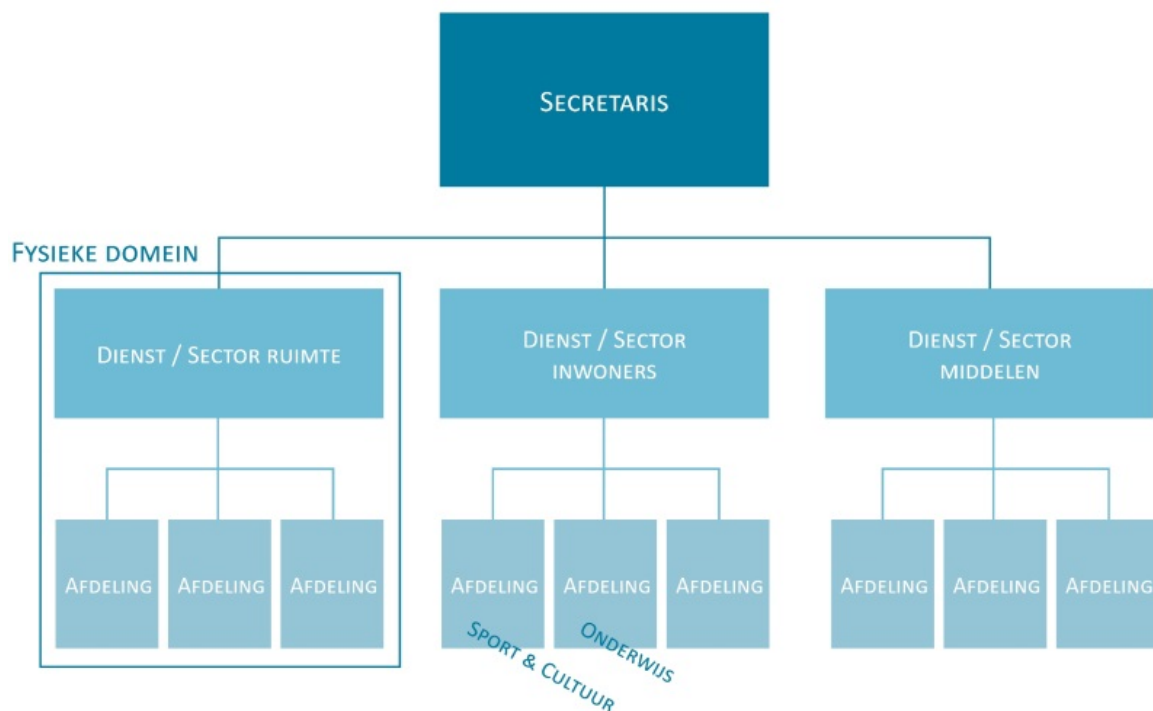
4.2 De verschillende organisatiemodellen en de positie van het opdrachtgeverschap

De aansturing van de opdrachtgevende rol, van het opdrachtgeverschap, hangt samen met de manier waarop de organisatie is georganiseerd. Aardema en Korsten (2009) beschrijven drie modellen die in de Nederlandse gemeenten zijn toegepast; het secretariemodel, het sectorenmodel of (concern)dienstenmodel en het gekanteld directie- of afdelingenmodel. Deze modellen tonen de mate van koppeling van beleid en uitvoering, hoe middelenfuncties gepositioneerd zijn en wat de positie van de gemeentesecretaris is. De organisatie van gemeentes beïnvloedt hoe opdrachtgeverschap van bouwgerelateerde activiteiten is georganiseerd en daarom is het van belang om deze positie in kaart te brengen.



Figuur 2. Het secretarie model (bron: Aardema en Korsten, 2009)

Binnen het secretariemodel worden beleidsvorming en uitvoering gescheiden en ondersteunende diensten (zoals financiën en controle) gecentraliseerd.



Figuur 3. Het (concern)dienstenmodel of sectorenmodel (bron: Aardema en Korsten, 2009)

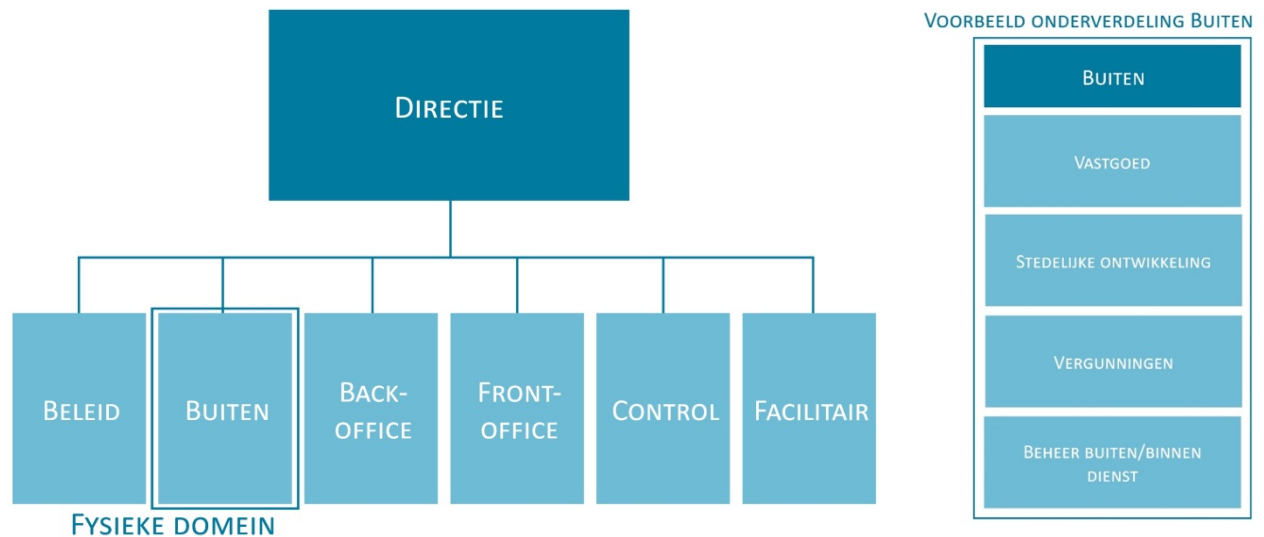
In het sectorenmodel of (concern)dienstenmodel worden beleidsvorming en -uitvoering juist gecombineerd in verschillende diensten/sectoren en zijn ondersteunende functies gedecentraliseerd. Deze verdeling leidt ertoe dat de opdrachtgevende rol ook verdeeld is over verschillende diensten. Eén van deze diensten is de dienst/sector ruimte, waaronder het fysieke domein valt. Deze dienst wordt in gemeenten vaak opgesplitst in een dienst stadsontwikkeling en een dienst stadsbeheer, welke vaak weer worden opgedeeld in afdelingen als gebiedsontwikkeling, economie en duurzaamheid, projectmanagement en stedelijke inrichting. Hier is geen eenduidige verdeling van en ook de benoemingen kunnen afwijken per gemeenten. De gemeente is ook actief als opdrachtgever in het fysieke domein bij de dienst/sector inwoners. Zowel sport, cultuur als onderwijs zijn gepositioneerd onder deze dienst. De afdeling sport is de intern opdrachtgever voor sportcentra, de afdeling onderwijs voor scholen, de afdeling cultuur stuurt musea aan, et cetera.

VOORBEELD ONDERVERDELING DIENST/SECTOR RUIMTE



Figuur 4. Voorbeeld onderverdeling dienst/sector ruimte

Bij het gekanteld directiemodel is sprake van een organisatie waar geen beleidsinhoudelijke hoofdindeling meer bestaat, maar een indeling waarbij de afdelingen beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en andere worden aangestuurd door de gemeentesecretaris, ook wel algemeen directeur genoemd, en één of meer directeuren (Aardema en Korsten, 2009).

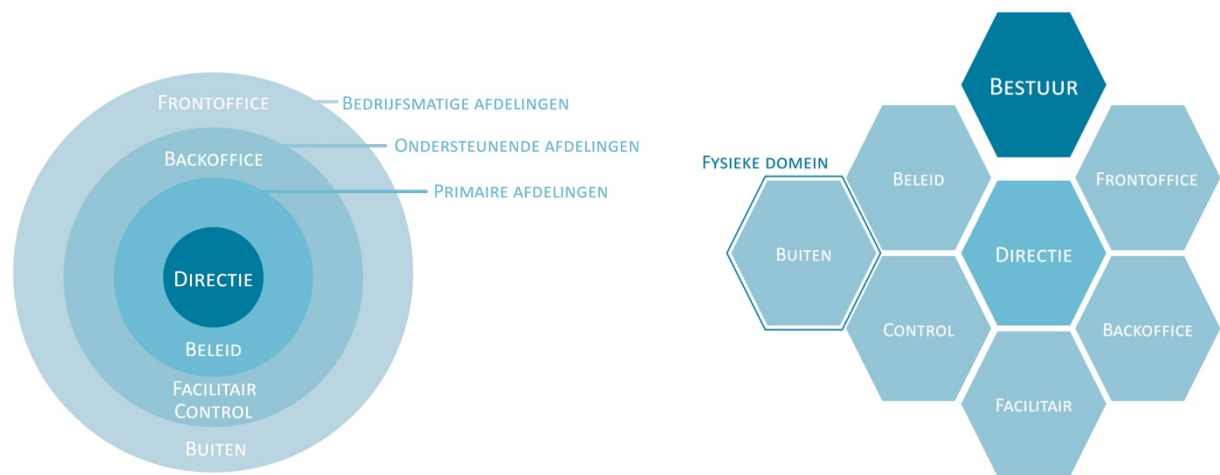


Figuur 5. Het gekanteld directiemodel (bron: Aardema en Korsten, 2009)

In het gekanteld directiemodel worden alle primaire taken samengevoegd. De bundeling van ondersteunende taken kan leiden tot bijvoorbeeld een *shared service center*.

Het fysieke domein in het gekantelde directiemodel wordt gepositioneerd onder 'buiten' of 'ruimte', hier vallen afdelingen als vastgoed, ontwikkeling, beheer buiten/binnen dienst en vergunningen onder. Deze diensten zijn dan gescheiden van de dienst die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van openbare ruimte en infrastructuur welke, vanuit het oogpunt van dienstbaarheid van het 'openbare goed', eerder zullen worden georganiseerd binnen een afdeling ruimtelijke ordening (primaire proces).

Er is vaak geen sprake van een zeer hiërarchische structuur zoals weergegeven in figuur 3, maar een organisatie waarbij verwante onderdelen in nauw contact staan met elkaar. De directie is vanuit het middelpunt van de organisatie sturend naar alle afdelingen. In de praktijk blijken de organisatie modellen meer in de vorm van een netwerkorganisatie opgezet, waarbij alle afdelingen rondom de directie gesitueerd zijn (zie figuur 5.). Dit komt ook naar voren in Aardema's (2005) omschrijving van het directiemodel, waarbij de nadruk wordt gelegd op het gebruiken van ketens en netwerken binnen de gemeentelijke organisatie. De gemeentelijke organisatie is daarin vaak complexer dan een rijksdienst, omdat de vele politieke portefeuilles zorgen voor een groot aantal doorsnijdingen en overlappen in de besturing van het fysieke domein. Het aantal politieke wisselingen – veelal elke vier jaar – maken zowel het zorgdragen voor eenduidige besturingslijnen als professionalisering nog ingewikkelder.



Figuur 5. Het gekanteld directiemodel in de praktijk

Als de meest vergaande vorm van het gekantelde directiemodel kan het ultieme of volledig gekantelde model worden beschouwd. Bij deze variant is niet alleen in de organisatie zowel de sectorhoofden laag geschrapt, maar is ook de gebruikelijke indeling naar beleidsterreinen (ruimte, inwoners, middelen) volledig losgelaten (Aardema, 2005).

4.3 Algemeen beeld resultaten

Het opdrachtgeverschap in gemeenten is over een aantal verschillende lagen georganiseerd:

Bestuurlijk intern opdrachtgeverschap: behoeftestelling, budgetbepaling en kadervorming

De gemeenteraad is ook in het fysieke domein het hoogste orgaan met betrekking tot het besluiten over programma's, het formuleren van beleidskaders en kwaliteitseisen en het maken van een begroting. Alle activiteiten in het fysieke domein moeten binnen de door de raad opgestelde kaders vallen. Mede afhankelijk van de omvang van de gemeente zijn de programma's en kaders meer of minder op hoofdlijnen. Binnen de kaders werkt in eerste instantie het college het uitvoeringsprogramma verder uit. We zien vaak een aantal wethouders die naast elkaar verantwoordelijkheid dragen voor verschillende delen van het fysieke domein. Met grote regelmaat is er een wethouder die de stedelijke ontwikkeling of ruimte onder zijn hoede heeft naast een wethouder voor economische zaken en/of vestigingsklimaat en/of een wethouder die medeverantwoordelijk is voor het gemeentelijk vastgoed. Daarnaast is er regelmatig nog een wethouder die binnen de gemeente de duurzaamheidsportefeuille heeft. Grote, complexe of politiek zeer gevoelige projecten of gebiedsontwikkelingen hebben met regelmaat ook een coördinerend projectwethouder.

De gemeenteraad en het college van burgemeester & wethouders zijn daarmee bestuurlijk opdrachtgevers in het fysieke domein. Afwijkingen van de door de raad vastgestelde programma's en kaders of toevoegingen daarop gedurende het jaar moeten, zeker als er budgettaire consequenties zijn, altijd worden teruggelegd in de raad.

Ambtelijk intern opdrachtgeverschap: uitvoeringsprogramma's

Deze bestuurlijke opdrachtgevers voeren uitvoeringsprogramma's door in de ambtelijke organisatie. Directeuren of afdelingshoofden Vastgoed, Ruimte of Stadsbeheer, Stedelijke Ontwikkeling (hier vigeren veel verschillende namen en portefeuilles) hebben de verantwoordelijkheid voor structurele uitvoeringsprogramma's als het beheer van de vastgoedportefeuille of de kwaliteit van de openbare ruimte of voor projecten zoals gebiedsontwikkelingen. Deze hoofden of directeuren zijn daarmee de hoogste ambtelijke interne opdrachtgevers (of behoeftestellers), werken veelal de in de raad vastgestelde programma's uit en zetten deze vervolgens als projecten of activiteiten uit binnen hun

afdelingen. Ook hier is sprake van een diversiteit aan benamingen, maar ook aan portefeuilleverdelingen. De mate van verantwoordelijkheid voor programma's en projecten, en de wijze van doordelegeren van verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie, is vastgelegd in mandaatbesluiten. Hier geldt meestal: hoe groter, complexer of politiek gevoeliger het project, hoe hoger in de organisatie de uitvoeringsverantwoordelijkheid is belegd en aan hoe meer verschillende kaders het project of programma zal moeten voldoen. Deze kaders horen dan weer tot de verantwoordelijkheid van verschillende bestuurlijk opdrachtgevers.

Ambtelijk extern opdrachtgeverschap: de rol van de gemeente naar de markt

De uitvoering van projecten of beheeractiviteiten is vervolgens belegd bij projectmanagers die, mede afhankelijk van het gemeentelijk organisatiemodel, onderdeel uitmaken van een gemeentelijk ingenieursbureau of een projectmanagementafdeling. De projectmanagers vervullen op hun beurt de rol van extern opdrachtgever naar de markt. Ook hier geldt: hoe groter het project en de opdracht, hoe hoger in de organisatie het mandaat voor extern opdrachtgeverschap is belegd. In een aantal gevallen hebben gemeenten, ter toetsing van de kwaliteit van het externe opdrachtgeverschap, gremia zoals een Tenderboard ingericht. Soms zijn in beginfasen deze gremia zowel kader stellend als toetsend. Een Tenderboard heeft een project overstijgend karakter en staat daarmee naast de sturingsmechanismen van het project (stuurgroep of projectteam) en vaak ook naast het lijnmanagement. Als apart sturingsmechanisme heeft het, over het algemeen, een adviserende rol.

Voor het extern opdrachtgeverschap, de daadwerkelijke inkoop, worden vaak via de lijn van de bedrijfsvoering nog aanvullende kaders opgesteld. Dit gebeurt in de vorm van categoriemanagement en betreft een financiële functie al dan niet naast, of samen met, een inkoop en/of juridische functie. De aanvullende kaders betreffen het aanbestedingsbeleid (bijvoorbeeld bij opdrachten boven een bepaald bedrag altijd drie offertes uitvragen), de te volgen aanbestedingsprocedures of de inhoud van de te sluiten overeenkomsten en daaraan verbonden administratieve voorwaarden. Ook bij de administratieve afhandeling is veelal de bedrijfsvoeringkolom betrokken. Deze financiële, juridische en inkoopfuncties hebben vaak weer hun eigen ambtelijke en bestuurlijke aansturing via bedrijfsvoering, control en de gemeentesecretaris. De rol van de bedrijfsvoeringkolom is, naast kader stellend, meestal ook toetsend, soms adviserend – op aspecten als aanbesteden, contracteren en leveranciersmanagement – en soms ook uitvoerend. Dat laatste bijvoorbeeld bij het uitvoeren van een aanbestedingsproces.

Opvallend is overigens dat in de interviews de rol van de bedrijfsvoeringkolom in het opdrachtgeverschap slechts weinig wordt genoemd. Nader onderzoek naar deze rol en de verhouding tussen de bedrijfsvoeringkolom en de fysieke kolom lijkt gewenst.

Positionering opdrachtgevende rol in relatie tot het gemeentelijk organisatiemodel

De positionering van de opdrachtgevende rol, en daarmee de inbedding van het opdrachtgeverschap binnen gemeentelijke organisatie, is afhankelijk van het organisatiemodel. Gesprekspartners werkzaam in een gemeente met een gekanteld directiemodel hebben over het algemeen een beter beeld van de inbedding van de opdrachtgevende rol dan degenen die werkzaam zijn bij gemeenten die opgedeeld zijn in concernafdelingen. Bij gemeenten met een (gekanteld) directie model is het over het algemeen duidelijker waar de opdrachtgevende rol gepositioneerd is. Dit komt doordat de verkokering op afdelingsniveau is weggenomen en de opdrachtgevende rol bij een vaste groep mensen is ondergebracht. Dit maakt het mogelijk voor de ambtelijk opdrachtgevers om, organisatie breed, meer

programmatisch te sturen met als gevolg dat het opdrachtgeverschap eenduidig, transparant en sterk ingebed is in de organisatie.

4.4 Resultaten: organisatiemodellen en inbedding opdrachtgevende rol

Uit de analyse van de organisatiemodellen en de interviews blijkt dat er veel verschillen bestaan. Er komt naar voren dat geen van de deelnemende gemeenten een directiemodel heeft en niet veel gemeenten een zuiver sectorenmodel of een gekanteld directiemodel hebben. Vaak worden eigenschappen gecombineerd. Ook de plek van een ingenieursbureau dan wel een projectbureau of vastgoedbedrijf is niet eenduidig gepositioneerd in de gemeentelijke organisatiemodellen. Bij de zeer grote gemeenten is er sprake van een sectoren of (concern)dienstenmodel. Bij de grote gemeenten komen zowel het concernmodel als het gekantelde directiemodel voor. Om een duidelijk beeld te krijgen van de organisatiemodellen en de positionering en inbedding van de opdrachtgevende rol in de organisatie zullen de resultaten in deze paragraaf beschreven worden op basis van de grootte van de gemeenten.

4.4.1 Zeer grote gemeenten (Den Haag, Rotterdam)

Den Haag en Rotterdam hebben beiden een concernmodel waarbij elke dienst weer een eigen organisatiestructuur heeft. Elk concern heeft een concerndirecteur die de aansturing op zich neemt. In deze zeer grote gemeentelijke organisaties zijn meerdere interviews afgenomen om een duidelijk beeld te krijgen van de opdrachtgevende rol. Hieruit is gebleken dat er binnen één gemeente geen eenduidig beeld is van de positionering van de opdrachtgevende rol in verschillende organisatie-onderdelen.

Aspecten uit het fysieke domein zijn diffuus verdeeld over de portefeuilles van de verschillende wethouders. Organisatorisch fungeren de directeuren van de diensten als ambtelijk intern en extern opdrachtgever. De directeur geeft opdracht aan een projectteam dat aangestuurd wordt door een projectmanager. Het projectteam legt verantwoording af aan de directeur, die koppelt de resultaten terug aan de bestuurlijke opdrachtgever. Soms op projectniveau soms op programmaniveau, afhankelijk van de omvang en impact. Binnen de projecten vervult het ingenieursbureau veel adviserende en ontwerpende taken.

Een belangrijke constatering is dat de omvang van de organisatie in combinatie met het concern-diensten model ervoor zorgt dat de opdrachtgevende rol over veel verschillende wethouders, concerndirecteuren en projectteams verspreid is. Dit zorgt ervoor dat de opdrachtgevende rol in het fysieke domein niet op een eenduidige plek ingebed is, waardoor het voor de ambtelijke organisatie lastig blijkt te zijn om een beeld te schetsen van de organisatie van het opdrachtgeverschap op breder niveau. De gesprekspartners wisten redelijk te schetsen hoe het opdrachtgeverschap binnen hun eigen afdeling georganiseerd is, maar op schaal van het gehele fysieke domein was dit, vanwege de diffuse positionering van de opdrachtgeversrol, lastig te benoemen.

Beide gemeenten hebben verschillende wethouders die delen van het takenpakket in het fysieke domein in hun portefeuille hebben. Vaak wordt erbij complexe en/of grote projecten wel één coördinerend wethouder aangewezen, waarbij één van de andere wethouders meekijkt. Bij de bouw van bijvoorbeeld een groot sportcomplex is de opgave portefeuille overstijgend. Wethouders verantwoordelijk voor onder andere vastgoed, sport, economie en stedelijke ontwikkeling kunnen fungeren als bestuurlijk opdrachtgever. Door de diffuse verdeling over portefeuilles is het ook lastig te

bepalen wie er intern ambtelijk opdrachtgever is. Als afgeleide hiervan geldt vervolgens hetzelfde voor de externe ambtelijk opdrachtgever. Bij dit soort complexe en domein overstijgende grote opgaven is een mandaat 'hoog' in de organisatie nodig. Omdat er zoveel opties zijn, is het lastig tevoren aan te geven waar dit mandaat ondergebracht wordt. Voor kleinere projecten is het opdrachtgeverschap meestal doorgedelegeerd naar het ingenieurs- of projectbureau.

4.4.2 Grote gemeenten (Delft, Eindhoven, Enschede, Groningen, Leeuwarden, Leiden, Tilburg, Zwolle)

De grote gemeenten die deelgenomen hebben aan dit onderzoek zijn zeer divers georganiseerd. Zowel het gekantelde directiemodel als het (concern)dienstenmodel komt voor. Enkele gemeenten geven in hun organogram duidelijk aan een netwerkorganisatie te zijn, een variant op het gekantelde directiemodel. Voor het ambtelijk intern opdrachtgeverschap zijn er twee 'hoofdmodellen' herkenbaar: een tweetal gemeenten (Delft en Enschede) werken met programmamanagers of programmeurs die integraal verantwoordelijk zijn voor de activiteiten in (een deel van) het fysieke domein, in Delft als intern opdrachtgever en soms als extern opdrachtgever. De directies zijn daaraan faciliterend. Uit één van de interviews kwam naar voren dat sinds de reorganisatie van een sectorenmodel naar een gekanteld directiemodel de opdrachtgevende rol veel beter ingebed is. Waar in het dienstenmodel de directies los van elkaar opereerden, is de organisatie nu zo ingericht dat een directie-overstijgend programmateam, dat verantwoordelijk is voor de opdrachten intern, altijd een beeld heeft van de opdrachten binnen de gemeenten, zowel intern als extern. Dit team geeft ook de opdrachten aan het projectbureau.

In de andere gemeenten is het intern opdrachtgeverschap bij de directies belegd. Een aantal van deze gemeenten heeft een intern opdrachtgeversoverleg dat tot taak heeft voor (de grotere) projecten de verschillende beleidslijnen bij elkaar te brengen in één behoeftestelling voor dat project.

Het ambtelijk intern opdrachtgeverschap binnen het fysieke domein is vaak gefragmenteerd doordat het belegd kan zijn bij het vastgoedbedrijf, een project- of ingenieursbureau of bij een directeur verantwoordelijk voor het fysieke domein. Daarnaast is er intern opdrachtgeverschap vanuit verschillende beleidsprogramma's, zoals bijvoorbeeld duurzaamheid. Voor het vastgoed is het intern opdrachtgeverschap (de behoeftestelling) voor sportfaciliteiten belegd bij de wethouder en de directeur die over sport gaat. De ontwikkeling en het beheer van sportfaciliteiten valt dan wel vaak onder de vastgoedafdeling óf is bij een gebruiker, exploitant of exploitatiemaatschappij belegd. Ook voor onderwijs is deze verdeling gebruikelijk: het intern opdrachtgeverschap zit bij een wethouder die onderwijs in de portefeuille heeft, de uitvoering en het extern opdrachtgeverschap bij een vastgoedafdeling en schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud.

Vrijwel overal gelden aparte sturingslijnen voor vastgoed en stedelijke ontwikkeling, openbare ruimte en infrastructuur en voor grote complexe ten opzichte van eenvoudiger kleine opgaven. Ook nieuwe ontwikkelingen en beheeropgaven worden vaker niet dan wel op dezelfde wijze gestuurd. Dit geldt dan zowel voor het intern opdrachtgeverschap als de verantwoordelijkheid voor het extern opdrachtgeverschap.

De meeste van de acht grote gemeenten hebben een ingenieurs- of projectbureau of een dienst die daarmee vergelijkbaar is. Bij deze diensten is ook een deel van het externe opdrachtgeverschap belegd. In het algemeen geldt dat het niveau waarop het extern opdrachtgeverschap belegd is, mede

afhankelijk is van de omvang of complexiteit van het project of de opdracht: hoe groter/complexer, hoe hoger in de (ambtelijke) boom, conform de vigerende mandaatregeling.

Opvallend is verder dat in de interviews blijkt dat het intern opdrachtgeverschap en de sturing daarop bij de meeste grote gemeenten wél de aandacht heeft, maar beleid ten aanzien van het extern opdrachtgeverschap nog slechts mondjesmaat. Ook is het opmerkelijk dat in de gesprekken de relatie met inkoop of het juridisch domein nauwelijks naar voren komt. Met regelmaat wordt wel opgemerkt dat er hier en daar met nieuwe samenwerkingsvormen wordt geëxperimenteerd, maar dat het merendeel van de opdrachten nog via traditionele modellen en RAW-besteksystematiek in de markt worden gezet.

4.4.3 Middelgrote gemeenten (Assen, Helmond, Hoogeveen- de Wolden, Roermond, Sittard-Geleen)

Van de vijf onderzochte gemeenten zijn er drie organisaties met een gekanteld directiemodel en twee met een (concern)dienstenmodel. Bij de middelgrote gemeenten is de sturing aanmerkelijk minder complex dan bij de grote gemeenten. De individuele wethouders hebben een bredere portefeuille, er zijn dus eenvoudigweg minder wethouders die een rol spelen in het fysieke domein. Ook de ambtelijke organisatie kent een veel beperktere onderverdeling. De formele sturing is in grote lijnen gelijk aan die bij de grote gemeenten, maar het bestuur lijkt directer mee te sturen in de operatie, met een directe lijn naar de projectleiders. Wel wordt hier vaker de rol van inkoop genoemd, die een adviserende rol hebben in het contracteren en aanbesteden.

Ook hebben de meeste middelgrote gemeenten een ingenieursbureau, een projectmanagement afdeling en/of een afdeling beheer en ontwerp. De extern opdrachtgevende rol is bij de gemeenten met het (concern)dienstenmodel belegd bij het ingenieursbureau, net zoals bij de zeer grote gemeenten. Bij de gemeenten met een gekanteld directiemodel is er verschil in de positie waar de opdrachtgevende rol is belegd, zowel binnen de gemeenten, vaak afhankelijk van het type project, als tussen de gemeenten onderling.

Van de middelgrote gemeenten heeft Hoogeveen-de Wolden een aparte organisatiestructuur: er is een ambtelijke samenwerking met één uitvoeringsorganisatie die voor twee colleges en twee gemeenteraden werkt, de gemeente de Wolden en de gemeente Hoogeveen. Sittard-Geleen heeft samen met Maastricht en Heerlen een *Shared Service Center* waar de inkoop en een deel van de aanbestedingen is neergelegd. Het bestuurlijk en ambtelijk intern opdrachtgeverschap wordt daarmee gescheiden van het extern opdrachtgeverschap. Een vervolgvraag zou hier kunnen zijn welke consequenties deze scheiding heeft. Tegelijkertijd zorgt de samenwerking tussen de gemeenten er wel voor dat het volume opdrachten stijgt. De mogelijkheden voor professionalisering van de (externe) opdrachtgevende functie zijn daarmee aanmerkelijk groter dan wanneer iedere gemeente dat alleen voor zichzelf zou organiseren.

4.4.4 Kleine gemeenten (Krimpen aan den IJssel, Maassluis, Middelburg)

Ook bij de kleine gemeenten komen beide organisatiemodellen voor. Twee van de drie deelnemende kleine gemeenten hebben een (concern)dienstenmodel. De derde gemeente heeft een gekanteld directiemodel.

Vanwege een kleinere organisatieomvang bestaat het directieteam in deze gemeenten uit twee of drie directeuren, vaak een algemeen directeur, directeur voor het fysieke domein en een directeur voor het sociale domein. De laatste twee kunnen beide intern ambtelijk opdrachtgever zijn, de directeur voor het sociale domein vanwege het feit dat bijvoorbeeld sport en onderwijs onder zijn aansturing valt en de directeur van het fysieke domein onder andere voor de openbare ruimte. Het fysieke domein voert vervolgens de projecten uit en daarmee ook het extern opdrachtgeverschap. Twee van de kleine gemeenten hebben een ingenieursbureau, bij één gemeente is dit een gezamenlijk ingenieursbureau met omliggende gemeenten. Bij de gemeente met een eigen ingenieursbureau, fungeert de projectmanager van het ingenieursbureau ook als extern opdrachtgever in het fysieke domein. De gemeente zonder duidelijk omschreven ingenieursbureau heeft een gemeenschappelijk inkoopbureau met andere gemeenten.

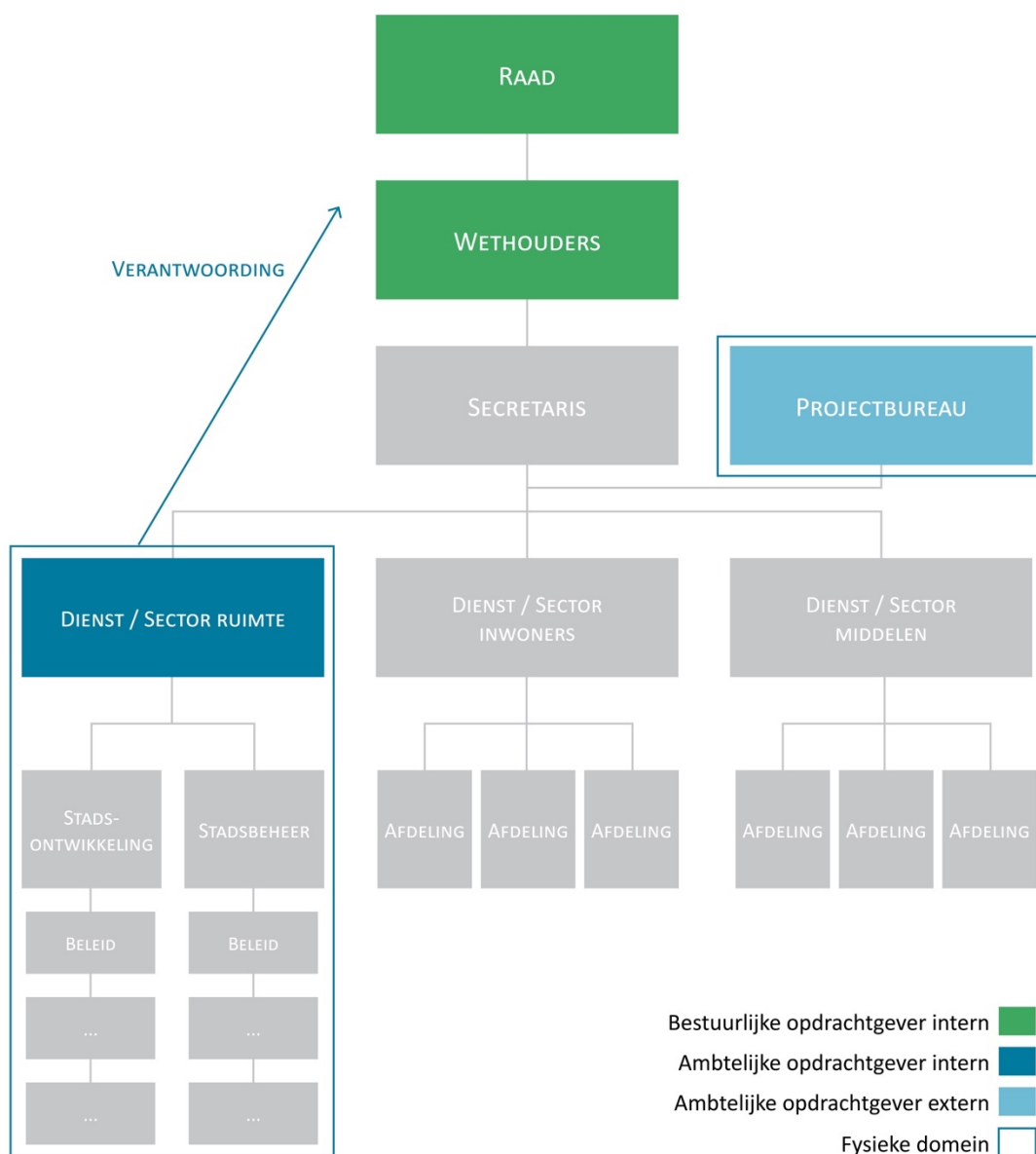
In alle drie de gemeenten wordt de bestuurlijke opdrachtgevende rol ingevuld door de wethouder met de overeenkomende portefeuille. De rol van deze bestuurlijke opdrachtgever wordt per gemeente anders ingevuld. In één van de drie gemeenten wordt ieder project besproken aan de bestuurlijke tafel, waarbij de bestuurder nauw betrokken is als bestuurlijk opdrachtgever bij het project. In de andere gemeenten houdt de bestuurlijk opdrachtgever zich meer op de achtergrond.

4.5 Resultaten: Hoe wordt opdrachtgeverschap aangestuurd in gemeentelijke organisaties?

Bij alle gemeenten hebben projecten één of meer ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers: degenen die de vraag stellen. Over het algemeen wordt vervolgens één van deze als de coördinerend opdrachtgever benoemd. De aansturing op het opdrachtgeverschap is afhankelijk van de positionering van de opdrachtgevende rol. Uit de analyse is gebleken dat gemeenten met een (concern)dienstenmodel een andere positionering hebben van de ambtelijk intern opdrachtgever en, samenhangend daarmee, is ook de aansturing van het extern opdrachtgeverschap anders. Sommige gemeenten hebben aangegeven dat de positionering van de ambtelijk intern opdrachtgever verschilt op basis van de grootte en complexiteit van het project. De bepaling van de intern ambtelijk opdrachtgever en de positie van het extern opdrachtgeverschap van projecten vindt plaats op basis van de mandaatregeling en de daaraan gekoppelde drempelbedragen.

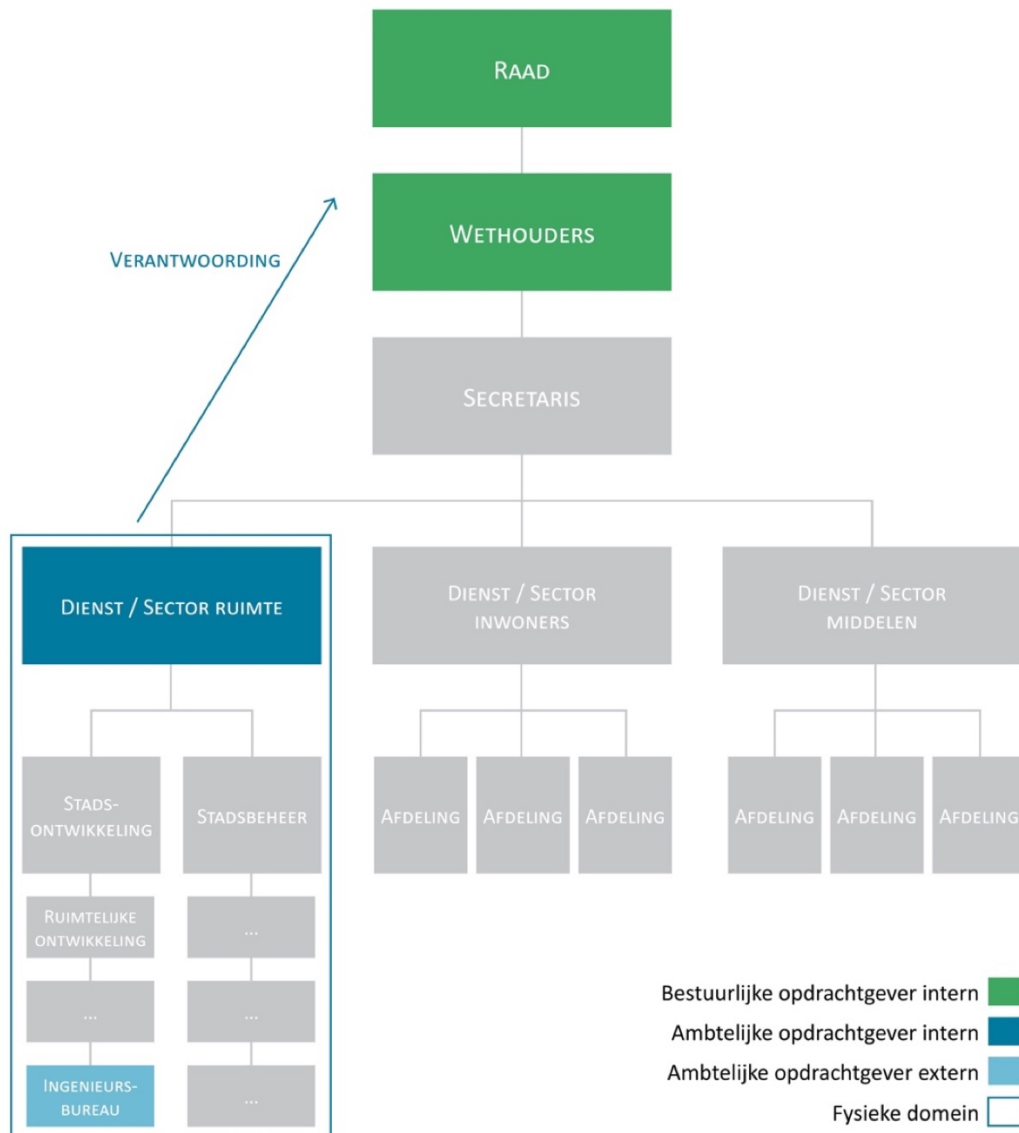
Bij gemeenten met een (concern)diensten model fungeert de wethouder als bestuurlijk opdrachtgever. Bij grote projecten zal de concerndirecteur als intern ambtelijk opdrachtgever fungeren, en ook het extern opdrachtgeverschap ligt dan bij hem of bij afdelingshoofden. Bij kleinere projecten wordt het intern opdrachtgeverschap door gemandateerd aan afdelingshoofden en het extern opdrachtgeverschap aan projectleiders of afdelingshoofden.

Uit de analyse blijkt dat voornamelijk bij grote gemeenten in dit model heel veel variatie zit in de plek van het ambtelijk intern opdrachtgeverschap. Het extern opdrachtgeverschap wordt meestal per project georganiseerd. Er zijn gemeenten die een project- of ingenieursbureau hebben dat voor alle projecten in het fysieke domein fungeert als projectverantwoordelijke en extern opdrachtgever gedurende de initiatief- en uitvoeringsfase van het project. Na afloop zal het project dan worden overgedragen aan beheer. Een aantal middelgrote en kleine gemeenten deelt een uitvoeringsorganisatie voor projecten of voor inkoop met omliggende gemeenten. Het intern ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgeverschap ligt dan wel nog steeds bij de gemeente zelf.



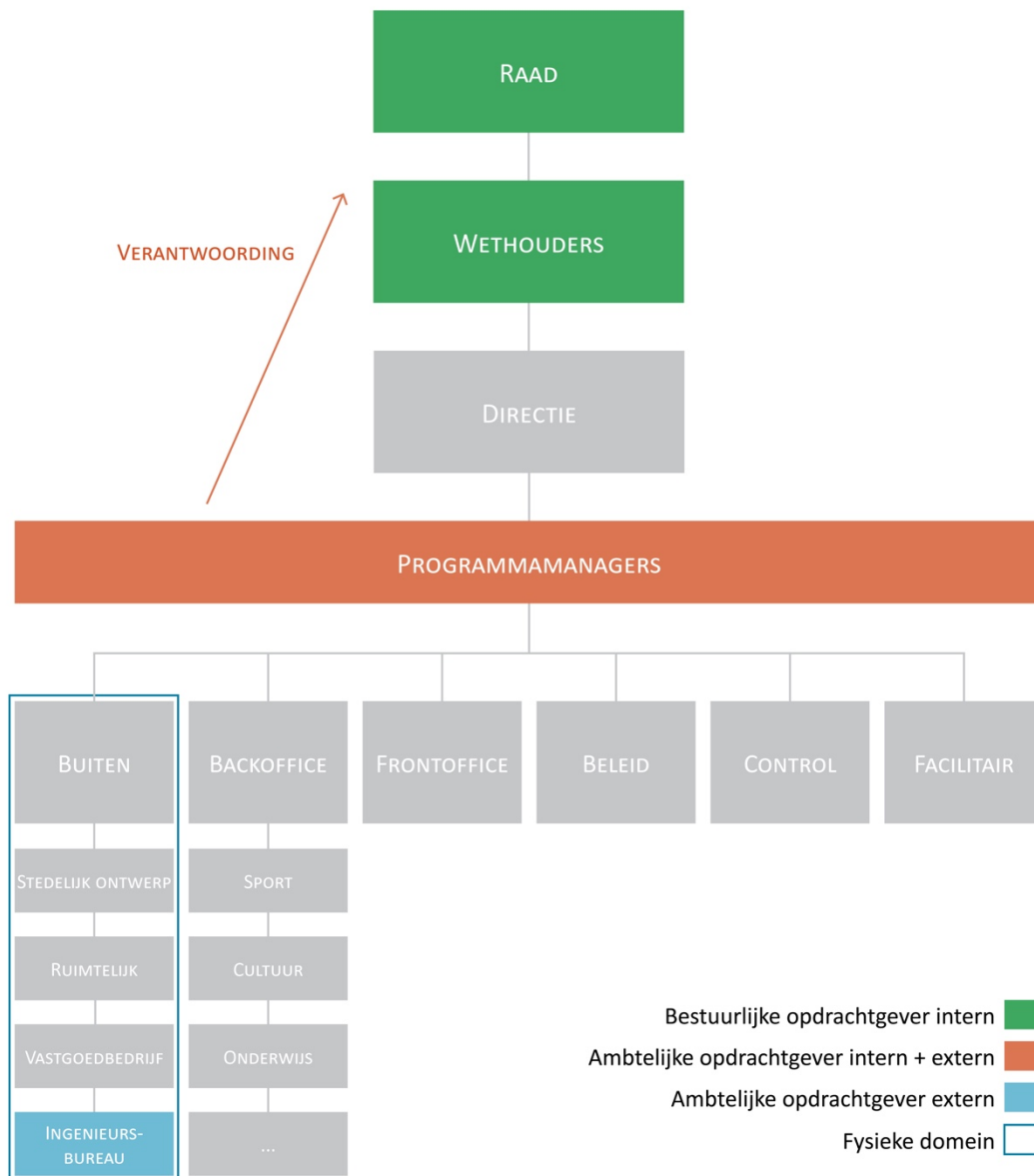
Figuur 6. Opdrachtgeverschap concern(diensten)model met projectbureau

Bij gemeenten zonder projectbureau fungeert het ingenieursbureau als extern opdrachtgever in het fysieke domein. Het ingenieursbureau is vaak een aparte afdeling binnen de dienst ruimtelijke ontwikkeling.



Figuur 7. Opdrachtgeverschap concern(diensten)model met ingenieursbureau

Ook bij gemeenten met een gekanteld directiemodel fungeert de wethouder als bestuurlijk opdrachtgever. Vervolgens vervullen de afdelingsdirecteuren de rol van ambtelijk opdrachtgever. Uit de analyse is gebleken dat dit niet eenduidig belegd is, maar dat dit verschilt per gemeente en vaak, afhankelijk van het soort project, ook binnen de gemeente. In het fysieke domein zullen dan voornamelijk de directeur ruimte en directeur samenleving (ook wel 'inwoners' of 'sociale zaken' genoemd), deze laatste bij projecten gerelateerd aan sport, cultuur en onderwijs, de rol van intern opdrachtgever vervullen.



Figuur 8. Opdrachtgeverschap gekanteld directiemodel

Bij gemeenten met een ultiem gekanteld directiemodel, zoals bijvoorbeeld bij de gemeente Delft of Eindhoven, fungeert niet het directieteam als ambtelijk opdrachtgever, maar is er een afdeling overstijgend team dat als intern ambtelijk opdrachtgever opereert. In de gemeenten met een gekanteld directiemodel wordt dit team in de gemeentelijke praktijk ook wel programmamanagers, programmeurs of lead-buyers genoemd. Binnen het opdrachtgeversteam zijn thema's als duurzaamheid, vastgoed, gebiedsontwikkeling etc. onderverdeeld over de verschillende teamleden. Hierdoor is het (vrijwel) altijd duidelijk welke ambtelijk interne opdrachtgever betrokken is bij desbetreffende projecten. Een belangrijk verschil met de voorgaande modellen is dat dit opdrachtgeversteam verantwoordelijkheid heeft voor tijd, geld en kwaliteit en daarom direct verantwoording afgelegd aan de bestuurlijk opdrachtgever. Dit gaat niet via de directies. Het gemeentelijk ingenieurbureau heeft bij dit model voornamelijk een uitvoerende rol in het leveren van adviesdiensten. Soms heeft het ingenieurbureau, voor de kleinere projecten, ook een gedelegeerd extern opdrachtgevende rol.

4.6 Resultaten: Beleidsmatige inbedding opdrachtgeverschap

De beleidsmatige inbedding van het extern opdrachtgeverschap is bij vrijwel alle gemeenten beperkt tot beleidsdocumenten op het vlak van inkoop en aanbesteden. Een visie op andere vormen van samenwerken met de markt wordt zeer zelden genoemd. Wel is er soms een Tenderboard dat de kwaliteit van het opdrachtgeverschap naar de markt, met name bij grote projecten, bewaakt.

Veel gemeenten hebben wel instrumentarium op het gebied van projectmatig werken, waar onder andere de verantwoordelijkheden binnen de projecten zijn benoemd, en documenten waarin de eisen aan de fysieke leefomgeving, zoals de openbare ruimte, zijn neergelegd.

4.7 Resultaten: Samenwerkingsverbanden voor professionalisering

In Nederland zijn verschillende regionale en nationale overlegstructuren ontstaan in de afgelopen decennia. Binnen deze netwerken wordt de samenwerking gezocht met betrekking tot verschillende vraagstukken. Het fysieke domein is vaak één van de pilaren waar de discussie over opdrachtgeverschap kan worden gevoerd.

Op regionaal niveau werken gemeenten veel onderling samen. Door heel Nederland zijn er regionale samenwerkingsverbanden, waarin activiteiten in het fysieke domein onderling besproken worden. Er zijn onder andere regionale inkoopverbanden¹. De kleine gemeenten hebben een intensievere samenwerking met omliggende gemeenten dan de middelgrote, grote en zeer grote gemeenten. Een landkaart van deze inkoopverbanden is op de website van [PIANOO](https://www.pianoo.nl) te vinden.

Op het gebied van opdrachtgeverschap – in de zin van nieuwe vormen van samenwerking met de markt – zijn er weinig gemeenten die hier onderling met elkaar over praten. Uit de interviews blijkt dat geen enkele gemeente structureel praat over opdrachtgeverschap met samenwerkingspartners, met uitzondering van Rotterdam en Den Haag. Zij maken deel uit van Het Opdrachtgeversforum in de bouw en delen deze kennis met de G4.

Kennisvergaring met betrekking tot opdrachtgeverschap vindt voornamelijk plaats op ad hoc basis; hier zijn geen structurele overleggen voor. Wel hebben een aantal middelgrote en kleinere gemeenten een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie of een *shared service center* voor inkoop. Daarin wordt meestal ook de kennis over (operationeel) extern opdrachtgeverschap gebundeld.

4.8 Conclusies en aanbevelingen sturing op opdrachtgevende rol

Uit het onderzoek blijkt de opdrachtgevende rol binnen gemeenten verdeeld over verschillende bestuurlijke opdrachtgevers, verschillende ambtelijke intern opdrachtgevers en vaak ook verschillende extern opdrachtgevers binnen het gemeentelijk apparaat. Op het vlak van extern opdrachtgeverschap zijn inkoop en aanbesteden de thema's die beleidsmatig en operationeel nog het meest in het vizier liggen. Op basis van de gesprekken met de deelnemers is gebleken dat nieuwe samenwerkingsvormen of een gedeelde gemeentelijke aanpak vrijwel nergens op de agenda staat.

¹ Meer informatie over (regionale) inkoopverbanden is te vinden op de website van [PIANOO](https://www.pianoo.nl). Zie <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-0-organisatie-van-inkoop/inkoopverbanden> voor een overzichtkaart.

Een aantal gemeenten heeft wel een opdrachtgeversoverleg, maar dat is gericht op het coördineren van het interne opdrachtgeverschap: de interne eenduidige behoeftestelling voor projecten. Ook kennen sommige gemeenten een Tenderboard waarin, kort samengevat, de kwaliteit van de aanbesteding van grote projecten en de mate waarin deze projecten voldoen aan de interne kwaliteitsmaatstaven wordt bewaakt.

Bij de grote en zeer grote gemeenten is de fragmentatie van het interne en externe opdrachtgeverschap bijzonder groot, met name als het organisatiemodel bij voorbaat al tot verkokering van afdelingen leidt. Daarnaast lijkt de voorspelbaarheid van de plaats waar bij een specifiek project het opdrachtgeverschap wordt belegd beperkt. Dat blijkt ook uit de diversiteit van de antwoorden die bij meerdere interviews in dezelfde gemeente worden gegeven. Het is dan lastig te identificeren waar kennis en inzichten over opdrachtgeverschap ten behoeve van professionalisering zouden moeten worden gedeeld of opgehaald. Over het algemeen is gebleken dat gemeente met een afdeling overstijgend opdrachtgeversteam (vaak bij een volledig gekanteld directiemodel) leidt tot een heldere positionering van het opdrachtgeverschap voor de ambtelijke organisatie.

Een allereerste aanbeveling is om bij grote gemeenten de structuur van het opdrachtgeverschap helder in kaart te brengen, zowel voor het interne als het externe opdrachtgeverschap. Het terugbrengen van de fragmentatie zou kunnen helpen wanneer professionalisering van het opdrachtgeverschap een thema is. Dat laatste lijkt op dit moment echter nog niet zo op de agenda van de meeste gemeenten te staan. Het vergroten van het bewustzijn van het belang van goed opdrachtgeverschap lijkt hier de eerste gewenste stap.

Bij de middelgrote en kleinere gemeenten is de organisatiestructuur rondom het opdrachtgeverschap aanmerkelijk inzichtelijker. Ook hier lijkt extern opdrachtgeverschap nog niet echt een thema. Wel is het hier eenvoudiger het inzicht in het opdrachtgeverschap te vergroten, al is de ambtelijke organisatie vrij klein en het volume aan opdrachten ook kleiner. Het versterken van intergemeentelijke structuren voor goed opdrachtgeverschap zou hier wellicht een logischere weg zijn.

5 Aangrijpingspunten voor verdere professionalisering

5.1 Introductie

In dit hoofdstuk bespreken we de gedachten van de gemeenten over de gebieden binnen het domein van het opdrachtgeverschap die verder geprofessionaliseerd kunnen worden. We hebben daarover in de interviews twee vragen gesteld:

- Op welke manier zou de inbedding van het opdrachtgeverschap in de gemeente verbeterd kunnen worden? Dit is een vraag naar de organisatiecomponent (vraag 22 uit het interview, zie bijlage 8.1);
- Welke aspecten van het opdrachtgeverschap zouden meer aandacht moeten krijgen in het kader van professionalisering? Dit is een vraag naar de inhoud van de opdrachtgevende rol en de accenten daarin (vraag 23 uit het interviewprotocol).

Voor deze laatste vraag gebruiken we aspecten van professioneel opdrachtgeverschap zoals in kaart gebracht in het Maturity Model (bijlage 8.4). Het Maturity Model voor professioneel publiek opdrachtgeverschap is ontwikkeld door de leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap, de praktijkpublicatie is te vinden op de [website](#) van de leerstoel. Het Maturity Model geeft een indruk van het ontwikkelingsstadium van de organisatie op het gebied van professioneel opdrachtgeven.

Aan de hand van deze vragen zoeken we naar aanknopingspunten voor professionalisering van het opdrachtgeverschap binnen de gemeenten. Hierbij is het interessant om te zien of de gemeenten vergelijkbare ideeën hebben over zwakke punten in de organisatie. Ook komen de aspecten die meer aandacht behoeven aan het licht. Door de uitkomsten te vergelijken met eerder onderzoek van de leerstoel, onder andere aan de hand van het genoemde 'Maturity Model Professioneel Publiek Opdrachtgeverschap', kunnen we bovendien zien of de beelden van de geïnterviewden overeenkomen met het algemeen beeld ten aanzien van het ontwikkelstadium van het publieke opdrachtgeverschap in de bouw. Hieruit komen wellicht accentverschillen tussen gemeenten en andere (semi)publieke opdrachtgevers naar voren, of potentiële blinde vlekken daar waar gemeenten zelf bepaalde aspecten minder relevant vinden, terwijl die volgens het onderzoek met het Maturity Model wel zijn.

5.2 Algemeen beeld resultaten

Over de inhoudelijke aspecten die meer aandacht behoeven in het opdrachtgeverschap zijn de gemeenten het behoorlijk eens. Ten aanzien van de inbedding van die opdrachtgevende rol is er wel een duidelijk verschil tussen de grotere gemeenten en de kleinere. De opdrachtgevende rol lijkt bij de grotere gemeente vaker expliciet benoemd dan bij de kleinere en staat vaak ook als specifiek thema op de agenda. Het beeld over hoe die inbedding vervolgens verbeterd kan worden is daar dan ook vaak concreter. Dat zegt natuurlijk nog niet per se iets over de kwaliteit van het opdrachtgeverschap, maar je zou kunnen veronderstellen dat het bewustzijn van de opdrachtgevende rol kan resulteren in dat er meer wordt nagedacht over de bekwaamheid in die rol.

Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de deelnemers aan het onderzoek zich wellicht meer dan andere gemeenten bewust zijn van het belang van de opdrachtgevende rol. De deelnemende zeer grote gemeenten (Den Haag en Rotterdam) nemen ook zelf deel in de stuurgroep van het Opdrachtgeversforum in de Bouw, waarbij Den Haag zelfs mede-initiatiefnemer was van dit onderzoek. Het zijn partijen die ook initiatieven zoals de Marktvisie, de Bouwagenda en dergelijke scherp op het vizier hebben en daarmee actief bezig zijn met het denken over de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Vanuit dat bewustzijn zouden de antwoorden dan ook gekleurd kunnen zijn door een hogere mate van kennis over de opdrachtgevende rol.

De bevindingen naar aanleiding van de twee hierboven genoemde vragen worden in de volgende twee paragrafen apart behandeld. Eerst worden mogelijke verbeteringen aan de organisatorische kant van de inbedding van het opdrachtgeverschap besproken. Daarna worden verbeteringen ten aanzien van de inhoudelijke aspecten van en professionalisering van het opdrachtgeverschap besproken.

5.3 Resultaten: belangrijkste verbeterpunten inbedding opdrachtgeverschap

Aan alle gesprekspartners is gevraagd hoe zij denken dat de inbedding van het opdrachtgeverschap in de gemeente verbeterd zou kunnen worden en waar het opdrachtgeverschap nog op de agenda zou moeten komen te staan. De interviews geven de volgende beelden:

Zeer grote gemeenten (Rotterdam, Den Haag)

Opdrachtgeverschap is een duidelijk thema binnen de grote gemeenten, zowel het externe opdrachtgeverschap (tussen publieke organisatie en marktpartijen) als het interne opdrachtgeverschap (tussen organisatieonderdelen). Zelfs zodanig dat een van de geïnterviewde aangeeft dat hij hoopt dat het thema niet nog vaker ter sprake zal komen. Bij het interne opdrachtgeverschap lijkt met name de vraag over de verdeling van verantwoordelijkheden en de samenhang tussen projecten en beleid centraal te staan. Het 'wie gaat waarover' en 'hoe hangen projecten samen met het beleid en hoe dragen projecten bij aan het beleid' en het 'doorleven' van wat er beleidsmatig of operationeel is afgesproken, zijn belangrijke vragen die gesteld worden. Daarnaast wordt de samenhang tussen stadsbeheer en stadsontwikkeling vaak genoemd. Deze samenhang gaat vaak over de verhouding met gebruikersorganisaties (zoals schoolbesturen) in de opdrachtgevende rol en de onderlinge overdracht van projecten.

Voor meer samenhang in het externe opdrachtgeverschap zijn of worden verschillende platforms ingericht. Zo gaat Den Haag een intern opdrachtgeversoverleg installeren. Er is in deze gemeente overigens ook een Tenderboard waar de wijze van aanbesteden van projecten wordt besproken.

Bij de zeer grote gemeenten wordt ook gewezen op de relatie tussen het opdrachtgeven in het fysieke domein en het opdrachtgeven in het sociale domein, en ook hier wordt het belang van samenhang benoemd.

Grote gemeenten (Delft, Eindhoven, Enschede, Groningen, Leiden, Leeuwarden, Tilburg, Zwolle)

Ook bij de grote gemeenten lijkt het opdrachtgeverschap, zeker in het fysieke domein, veel aandacht te krijgen. Men wordt zich bewuster van de omvang van de uitgaven en de risico's die daaraan verbonden zijn. Verbeterpunten lijken vooral te zitten in de verbinding tussen bestuur (wethouders), directie en lijn en het expliciet maken van een visie op het opdrachtgeverschap. Ook ziet men nog weleens incongruentie in de aandacht voor opdrachtgeverschap tussen het sociale en het fysieke domein, of binnen de verschillende sectoren in het fysieke domein. Tenslotte geven veel van de geïnterviewden aan dat het onderwerp opdrachtgeverschap vooral op tafel moet blijven en dat de hoeveelheid aandacht nog wel groter kan. Één van de geïnterviewde geeft aan ook een structureel gesprek met de markt relevant te vinden en dat nog wel te missen. Het is overigens wel de vraag of het gesprek daadwerkelijk over opdrachtgeverschap in al zijn facetten gaat. In de interviews wordt namelijk vooral op de financiële risico's en de omvang van investeringen gewezen en maar een enkele keer op de wijze van aanbesteden.

Middelgrote gemeenten (Assen, Hoogeveen, Sittard-Roermond, Geleen, Helmond)

Bij de middelgrote gemeenten zijn de beelden heel wisselend. Vrijwel steeds wordt aangegeven dat het opdrachtgeverschap als thema vaker op de agenda zou moeten. Er worden initiële stappen gezet, maar structureel is het nog geen onderwerp van gesprek. Wel is in deze groep het bewustzijn ontstaan dat de gemeente meer moet met opdrachtgeverschap. Hier zijn ze op verschillende manieren mee bezig. Er wordt onderzoek gedaan naar hoe het opdrachtgeverschap nu gaat, het projectmanagement wordt tegen het licht gehouden en er wordt tactisch of operationeel instrumentarium ontwikkeld. Dit zijn bijvoorbeeld leidraden die aangeven hoe opdrachten eruit moeten zien. Ook hier wordt steeds gewezen op de relatie tussen het fysieke en het sociale domein.

Extern opdrachtgeverschap lijkt vooral een thema op uitvoeringsniveau voor het ambtelijk apparaat. Aan de bestuurstafel is het geen strategisch thema; in het college lijkt er weinig over gesproken te worden, en als dat wel zo is, is dat vrij instrumenteel (tactisch/operationeel). Intern opdrachtgeverschap staat vaker op de agenda van het college, maar vooral vanuit een uitvoerend perspectief (wie is de opdrachtgever?). Er wordt minder gekeken naar reflectieve vragen als 'waarom doen we de dingen zoals we ze doen'. De middelgrote gemeenten geven aan vaak bij netwerken aangesloten te zijn met bijvoorbeeld andere gemeenten, waarbij ze het over projectmatig werken en opdrachtgeverschap gerelateerde onderwerpen hebben. Er lijkt nadrukkelijk kennis 'opgehaald' te worden bij collega's.

Kleine gemeenten (Krimpen aan de IJssel, Maassluis)

In afwijking van de grote gemeenten staat opdrachtgeverschap bij de onderzochte kleine gemeenten niet met grote regelmaat op de agenda. Uit de interviews klinkt door dat opdrachtgeverschap vooral ter tafel komt bij reorganisaties of incidenten. Ook wordt hier, in tegenstelling tot bij de grote gemeenten, aangegeven dat opdrachtgeverschap vooral aan het ambtelijk apparaat moet worden overgelaten. Daarbij doelt men vooral op het ongewenst interfereren van het bestuur (politiek) met de uitvoering van het opdrachtgeverschap, zoals de selectie van partijen.

Algemeen

Opvallend is dat in de interviews vaak gewezen wordt op de relatie tussen opdrachtgeverschap in het fysieke en in het sociale domein. Vaak in de zin van: niet alleen in het fysieke domein is veelvuldig sprake van opdrachtgeverschap, maar ook in het sociale domein. Toch lijken de onderlinge relaties tussen het fysieke en sociale domein er nog onvoldoende te zijn. Daar valt wellicht nog wat af te stemmen en waarschijnlijk wat van elkaar te leren.

5.4 Resultaten: Belangrijkste aspecten voor professionalisering van opdrachtgeverschap

In het Maturity Model voor professioneel publiek opdrachtgeverschap is een tiental² aspecten weergegeven die van belang zijn voor de professionaliteit van de opdrachtgevende functie van publieke organisaties (zie bijlage 8.4 voor uitleg over het Maturity Model). Aan alle gesprekspartners is gevraagd welke aspecten van het opdrachtgeverschap zij het meest van belang vinden. Tabel 5 geeft deze aspecten weer.

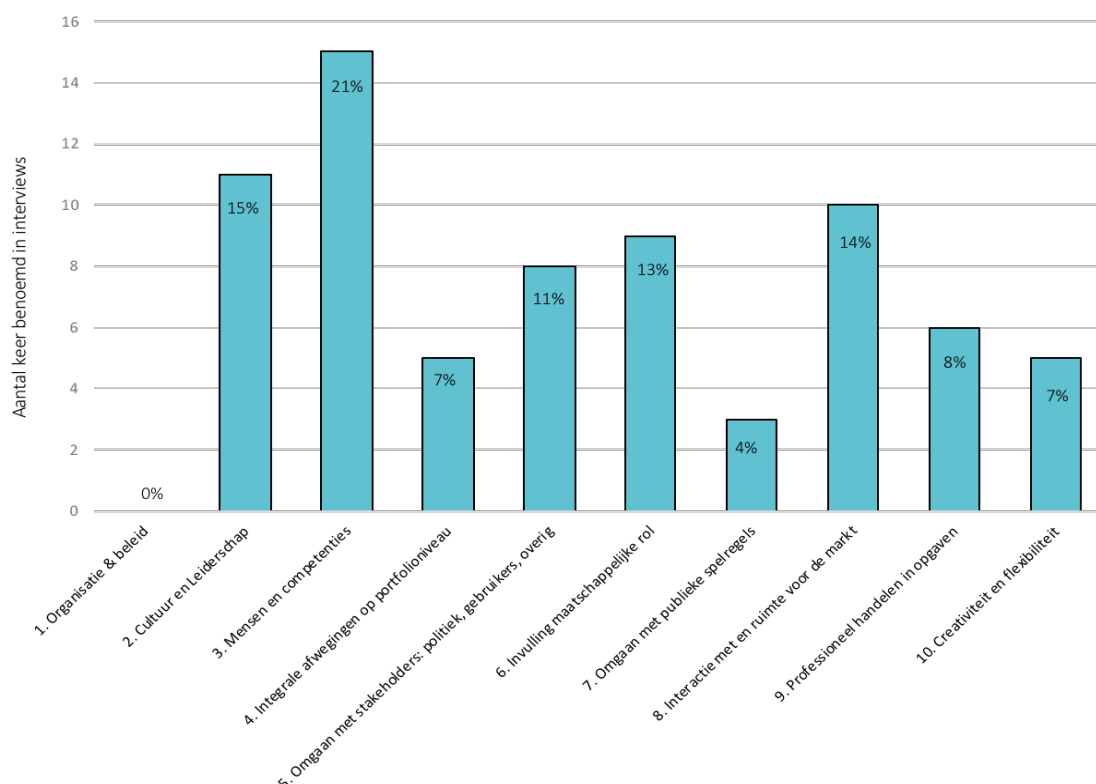
² In de versie die in dit onderzoek gebruikt is, ging het om een eerste versie van het Maturity Model waarin sprake was van tien aspecten. In een latere, verbeterde versie, is het tiende aspect komen te vervallen en verwerkt in de 'maturity levels' – de mate van taakvolwassenheid per aspect.

1. Organisatie & beleid	a. Doelstellingen & beleid m.b.t opdrachtgeverschap
2. Cultuur en leiderschap	a. Sturing opdrachtgeverschap intern
	b. Sturing opdrachtgeverschap extern
	c. Opdrachtgeverschap op de agenda
	d. Ondersteuning opdracht gevende rol vanuit bestuurlijk en ambtelijke spelers
3. Mensen & competenties	a. Kennis, capaciteit & competenties
	b. Werkwijze opdrachtgeverschap gemeente
4. Integrale afwegingen op portefeuilleniveau	a. Samenwerkingsvormen
5. Omgaan met stakeholders: politiek, gebruikers & overige	a. Consequenties politiek context
	b. Belangen & positie gebruikers & stakeholders
	c. Trends & ontwikkelingen
6. Invulling maatschappelijke rol	a. Maatschappelijke belangen integreren in het opdrachtgeven
	b. Voorbeeldrol die gemeente heeft
7. Omgaan met publieke spelregels	a. Vormgeven van integriteit, transparantie, doelmatigheid, rechtmatigheid
	b. Aanbestedingsregels
8. Interactie met en ruimte voor de markt	a. Marktkennis
	b. Doelgericht selecteren
	c. Benutten innovatiekracht & kennis
	d. Interactie, partnership, samenwerking
9. Professioneel handelen in opgaven	a. Rolbewust en rolvast
10. Creativiteit en flexibiliteit	a. Handelen binnen kaders
	b. Out of the box werken

Tabel 5. Maturity aspecten

De geïnterviewde is gevraagd een top drie te maken van de aspecten die meer aandacht nodig hebben om publiek opdrachtgeverschap te professionaliseren in algemene zin. Indien meer mensen vanuit één gemeentelijke organisatie deelnamen aan een interview is op deze vraag een gezamenlijk antwoord gegeven. Alleen bij de gemeente Helmond is in een gezamenlijk interview deze vraag door de wethouder en de ambtelijk vertegenwoordiger individueel beantwoord.

In onderstaande tabel is de totale respons weergegeven. In totaal zijn er 72 (24*3) aspecten benoemd.



Figuur 10. Totale Respons maturity aspecten

De meest gegeven antwoorden zijn:

- Mensen en competenties (21%)
- Cultuur en leiderschap (15%)
- Interactie met en ruimte voor de markt (14%)
- Invulling maatschappelijke rol (13%)
- Omgaan met stakeholders: politiek, gebruikers en overig (11%)

Hierbij is de opmerking op zijn plaats dat er niet veel toelichting is gegeven op de verschillende aspecten, en dat dus de reactie vrij spontaan en op gevoel is gegeven.

Een groot deel van de geïnterviewden noemt **mensen en competenties** van groot belang voor de professionalisering van de opdrachtgevende rol. Opdrachtgeverschap (naar de markt) is mensenwerk en men is zich ervan bewust dat nieuwe samenwerkingsvormen met de markt ook een andere rol en ander gedrag van de mensen vraagt. Ook zijn daarvoor soms andere competenties nodig dan in een traditionele opdrachtgever – opdrachtnemer verhouding.

Daarnaast wordt **cultuur en leiderschap** als zeer belangrijk gezien. Daar waar er een toelichting wordt gegeven, worden het ‘de rug recht houden’, de rol van de leidinggevende en de (heldere) vertaling van het beleid naar de werkvloer genoemd.

In de **interactie met en ruimte voor de markt** heerst het gevoel dat er nog weinig echt een beroep gedaan wordt op de creativiteit, innovatiekracht en het oplossend vermogen van de markt en dat dat meer nodig is. De geïnterviewden zien hier nog wel kansen voor verbetering. Aangezien de meeste gemeenten nog over een aanzienlijk eigen ingenieursbureau beschikken, zou een verklaring ook kunnen zijn dat de interne organisatie de markt als directe concurrent ziet van het eigen apparaat. De gemeenten verschillen hierin aanmerkelijk van het Rijk, waar een groot deel van de ingenieurs-, ontwerp- en adviesdiensten zijn uitbesteed. Waarbij natuurlijk de vraag is welke bezetting van een interne ingenieurs-, ontwerp- of adviesdienst wenselijk is om als deskundig opdrachtgever op te kunnen blijven treden.

Verder wordt de **invulling van de maatschappelijke rol**, en hoe je daar handen en voeten aan geeft in het opdrachtgeverschap, relevant geacht. Hierbij denkt men bijvoorbeeld aan de wijze waarop met duurzaamheid en *social return* in het opdrachtgeverschap moet worden omgegaan. Ook wordt de relatie met het thema **omgaan met stakeholders** hier genoemd. Dit gaat over het omgaan met politieke dynamiek, wanneer burgers als stakeholders meegenomen moeten worden bij het toepassen van nieuwe samenwerkingsvormen. Daarnaast gaat het over de politieke arena als onvoorspelbaar onderdeel van het opdrachtgeverschap en de wijze waarop je in de samenwerking met marktpartijen deze dynamiek vorm kunt geven.

Opvallend is dat **Organisatie en beleid** nooit genoemd werd. Wellicht veronderstelt men dat in een gemeentelijke organisatie de beleidsfunctie voldoende ontwikkeld is, maar de vraag is of dat ook zo is. Uit uitgevoerde Maturity workshops³ blijkt dat specifiek beleid op het vlak van opdrachtgeverschap

³ In de publicatie ‘professioneel opdrachtgeverschap: een handreiking voor corporaties en andere (semi-)publieke opdrachtgevers’ wordt verslag gedaan van de resultaten van verschillende Maturity workshops. De publicatie is [hier](#) te downloaden.

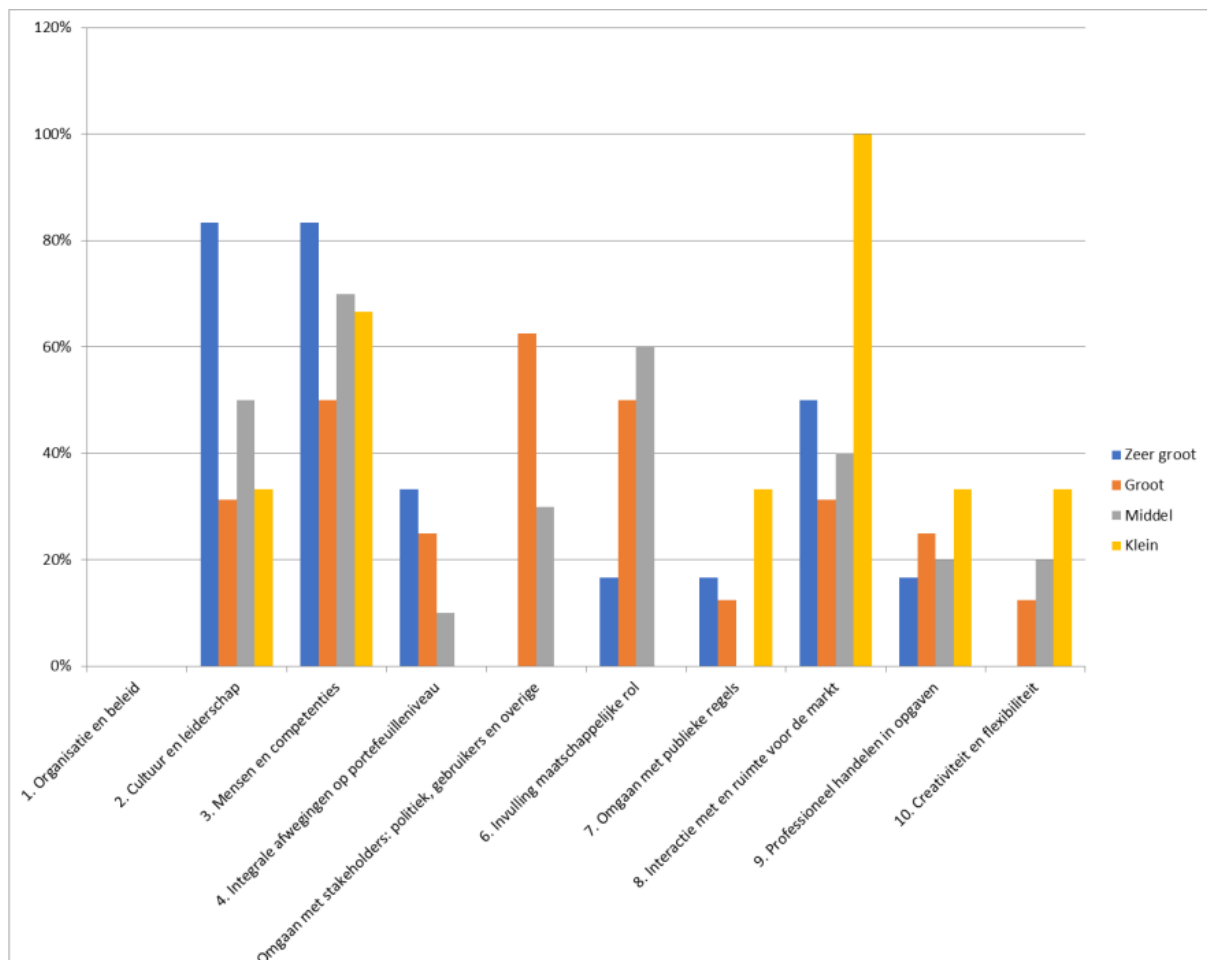
regelmatig ontbreekt. Slechts een beperkt aantal organisaties hebben een eigen, organisatiebrede visie (zoals de Marktvisie) op het vlak van opdrachtgeverschap. Wel hebben de meeste organisaties een aanbestedings- of inkoopbeleid, integriteitsbeleid of dergelijke, maar dit zijn meer tactische beleidsinstrumenten. De respondenten lijken in ieder geval van mening dat er in de gemeentelijke praktijk voldoende beleid is op het vlak van opdrachtgeverschap of, beter geformuleerd, dat het aanvullend formuleren van beleid op dit gebied geen prioriteit heeft in de verdere professionalisering van het opdrachtgeverschap.

Op het vlak van **Integrale afwegingen op portfolioniveau** wijst de praktijk eveneens uit dat project- of opdracht overstijgende afwegingen op het vlak van opdrachtgeverschap nog eerder uitzondering zijn dan regel. Hier lijken opdrachtgevers (zeker niet alleen gemeenten) zich niet bewust te zijn van het belang.

Uit de tabel blijkt ook dat het **omgaan met publieke spelregels** niet als belangrijk aandachtspunt voor verdere professionalisering gezien wordt. Dat komt overeen met uitgevoerde Maturity metingen bij andere publieke organisaties. Met name voor publiek aanbesteden is er, in het licht van de nieuwe aanbestedingswet, in de afgelopen jaren veel aandacht geweest.

Verschillen tussen gemeenten van verschillende omvang

De onderstaande grafiek, die is gebaseerd op alle ingevulde vragenlijsten, geeft de percentuele totalen per aspect per categorie gemeenten weer. De tabel met alle antwoorden is opgenomen in bijlage 8.5.



Grafiek 1. Respons maturity aspecten op basis van grootte gemeente

De beelden over de verschillende categorieën van gemeenten zijn wisselend. Hier is natuurlijk wel een waarschuwing op zijn plaats dat het aantal interviews per categorie zeer beperkt is. De resultaten kunnen dus zeker niet veralgemeniseerd worden. Het beeld in deze beperkte steekproef is als volgt: in alle categorieën gemeenten wordt 'Mensen en competenties (aspect 3)' veel genoemd. Opvallend is dat in de grote gemeenten het 'omgaan met stakeholders' (aspect 5) veel genoemd wordt, terwijl die in de zeer grote gemeenten helemaal niet genoemd is. Het beeld van het belang daarvan voor professionalisering is het meest diffuus.

'Cultuur en leiderschap' (2) en 'interactie met en ruimte voor de markt' (8) scoren ook in alle categorieën relatief hoog. Aspect 6 ('invulling maatschappelijke rol') wordt door de grote en middelgrote gemeenten een belangrijk aspect voor professionalisering genoemd, terwijl de zeer grote gemeenten dat aspect nauwelijks noemen en de kleine gemeenten zelfs helemaal niet. Aspect 7 ('omgaan met publieke spelregels') lijkt bij de grotere gemeenten niet (meer) zo te spelen, bij de kleine gemeenten nog enigszins.

De grotere gemeenten noemen 'integrale afwegingen' (4) regelmatig, kleinere gemeenten veel minder. 'Professioneel handelen in opgaven' (7) speelt nog wel een rol in professionalisering, maar het belang lijkt door de respondenten niet zo belangrijk gevonden te worden. 'Creativiteit en flexibiliteit' (10) wordt in alle categorieën weinig genoemd. 'Beleid en organisatie' (1) wordt helemaal niet genoemd.

5.5 Conclusies en aanbevelingen professionalisering

Deze paragraaf geeft twee sets conclusies en aanbevelingen: die voor de inbedding van de opdrachtgevende rol, en voor de aspecten in professionalisering.

Conclusie en aanbevelingen inbedding opdrachtgevende rol

Hoe groter de gemeente, hoe groter de kans dat opdrachtgeverschap een specifiek gespreksonderwerp is en op de agenda staat. Verbeterpunten lijken met name op de volgende onderwerpen te zitten:

- sturingsvraagstukken rondom opdrachtgeverschap waarbij de vertaling van beleidsmatige onderwerpen naar het extern opdrachtgeven en het programmamanagement, en het aantal bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers (vraagstellers) een issue is. Dit bemoeilijkt voornamelijk het hebben en houden van overzicht op het opdrachtgeverschap;
- de borging van het overzicht op, en de kwaliteit van de opdrachtgevende functie zelf. De opdrachtgevende functie kent een veelheid aan sturingslijnen en (soms nieuwe) interne gremia over verschillende onderdelen van de opdrachtgevende functie. Integrale sturing op het opdrachtgeverschap, zowel procesmatig als kwalitatief lijkt te ontbreken;
- het formuleren van beleid op strategisch niveau ten aanzien van het opdrachtgeverschap in de bouw (zoals weergegeven in de Marktvisie) dat aansluit op tactisch- en operationeel niveau;
- het verschil tussen het fysieke en sociale domein, waarbij het zicht op hoe ieder domein werkt en de uitwisseling van beleid en uitvoering nog meer aandacht zouden kunnen krijgen.

Bij kleinere gemeenten is opdrachtgeverschap überhaupt geen specifiek thema. Daar is, behalve meer tactisch/operationeel beleid, nog nauwelijks sprake van een strategische koers ten aanzien van opdrachtgeverschap. De sturing op zich is eenvoudiger, door een beperkt aantal bestuurlijke betrokkenen en ambtelijk opdrachtgevers. Echter, omdat het thema nog niet echt op de agenda staat

en omdat er op dat gebied ook geen eigenaarschap lijkt te zijn, is het zicht op of het bewustzijn over opdrachtgeverschap beperkt. Deze kleinere gemeenten lijken, zoals het vorige hoofdstuk liet zien, wel vaak in samenwerkingsverbanden kennis over opdrachtgevende aspecten te delen. Bij kleinere gemeenten zou het opdrachtgeverschap als specifieke rol meer onder de aandacht moeten worden gebracht en de strategische functie in het opdrachtgeverschap moeten worden ontwikkeld. Omdat bij kleinere gemeente vaker onderling wordt samengewerkt, bijvoorbeeld in inkoop Samenwerkingsverbanden, biedt dat wellicht een toegang tot kennisoverdracht.

Bij grotere gemeenten zou de aanbeveling zijn om de kwaliteit van het opdrachtgeverschap expliciet te beleggen in de bestuurlijke en ambtelijke top. Hieronder kan dan, vanwege de fragmentatiegraad verder naar beneden, het zicht ontstaan over alle opdrachtgevende activiteiten van de gemeente op het gebied van de bouw (en wellicht ook breder, naar het sociale domein). Dit gaat overigens verder dan de met regelmaat al aangestelde functie van een Chief Procurement Officer (CPO), die meer toeziet op adequate inkoopprocessen en aanbestedingsbeleid. In het kader van opdrachtgeverschap is dat slechts een deel van het vraagstuk, zoals het Maturity Model laat zien. De formule van een Tenderboard draagt zeker ook bij in de professionalisering van het opdrachtgeverschap. Deze formule is echter meestal projectgericht georganiseerd, waarbij op het niveau van individuele projecten wordt gekeken naar de meest toepasselijke wijze van samenwerken, aanbesteden en contracteren.

Verder is het in kaart brengen van hoe de opdrachtgevende functies (taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) binnen een gemeente precies zijn georganiseerd ook een aandachtspunt (van bestuur tot uitvoering). De geïnterviewden hebben immers niet allemaal hetzelfde beeld over hoe het nu binnen hun (meestal grotere) gemeente zit in de volle breedte van het opdrachtgeverschap: van het maken van beleid tot de uitvoering hiervan, de samenhang met inkoop, tenderboard, CPO, stuurgroepen, afdelingshoofden etc. Aan de hand van een dergelijk organogram en procesbeschrijvingen kan dan in kaart gebracht worden waar raakvlakken zitten tussen functionarissen uit verschillende delen van de organisatie en ook waar (veranderend) beleid aangrijpt.

Conclusie en aanbevelingen aspecten in professionalisering

Hoewel de steekproef van gemeenten in dit onderzoek beperkt was, hebben de deelnemende gemeenten zelf de indruk dat zij in het kader van hun professionalisering in het opdrachtgeverschap in ieder geval aan de volgende thema's moeten werken:

- 1 Mensen en competenties
- 2 Cultuur en leiderschap
- 3 Ruimte voor en interactie met de markt
- 4 Invulling van de maatschappelijke rol
- 5 Omgaan met stakeholders

Ad 1: Uit eerder onderzoek van de leerstoel naar het leren binnen (gedeeltelijk) projectgebonden organisaties, blijkt dat leren niet zomaar ontstaat binnen een organisatie die veel projectmatig werkt. Daar moet het nodige voor georganiseerd worden. Dit kan onder andere gebeuren door het beter aanhaken van de HR-functie op de leerervaringen uit projecten en de daarbij gewenste kennis- en competentieontwikkeling. Het vergroten van het bewustzijn van gemeenten op dit vlak zou kunnen helpen. Gezien het gezamenlijk bewustzijn van het belang hiervan, is wellicht ook een gezamenlijk leertraject een mogelijkheid.

Ad 2: Het begeleiden van bestuurders (wethouders), ambtelijke top en middelmanagement in hun rol in professioneel opdrachtgeverschap en het belichten van de wisselwerking tussen managementlagen op dit onderwerp zou hierin een stap kunnen zijn.

Ad 3-4-5: Op het vlak van 'ruimte voor de markt', 'de invulling van de maatschappelijke rol' en 'het omgaan met stakeholders' zou het uitwisselen van *good practices* wellicht een mogelijkheid zijn voor onderlinge kennisvergroting. Gezien de fragmentatie van de opdrachtgevende rol binnen gemeenten, zou alleen al de uitwisseling van kennis en inzichten tussen afdelingen tot een vergroting van het algemene inzicht kunnen leiden. Eerder onderzoek naar het Maturity Model laat zien dat in veel opdrachtgevende organisaties verschillende afdelingen heel verschillende ervaringen kunnen hebben op dit punt, maar slechts zelden onderling ervaringen uitwisselen (Hermans, Veldhuis, & van Zoest, 2018). Ook intergemeentelijke uitwisseling – via een platform als PIANOo of de bestaande samenwerkingsverbanden van gemeenten – zou een mogelijkheid zijn.

Er lijkt een 'blinde vlek' te zijn voor het belang van beleid specifiek gericht op opdrachtgeverschap en op het belang van project overstijgende afwegingen. Een bewustwordingstraject met adequate communicatiemiddelen lijkt hier op zijn plaats. Hierbij kunnen vervolgens ook goede praktijkvoorbeelden aangereikt worden.

6 Algemene conclusies en reflectie

6.1. Conclusies

De analyse van de resultaten van de interviews met 18 gemeenten in 3 regio's in Nederland blijken de volgende zaken:

- Gemeenten hebben maar beperkt een totaalbeeld van wat er aan opdrachten wordt uitgezet in het fysieke domein. Een integraal beeld van wat er aan investeringen en beheer en onderhoud wordt uitgegeven in vastgoed, openbare ruimte en infrastructuur is er niet bij de in het interview bevroegde medewerkers, noch van de wijze hoe dit geheel aan opdrachten dan in de markt wordt gezet. Dat doet de vraag rijzen of er op een andere plek binnen de gemeente dat totaalbeeld wel is.
- De gemeenten doen relatief veel zelf; het aandeel uitbestede activiteiten in alle activiteiten die aan opdrachtgeverschap zijn gerelateerd is beperkt. Bijna alle gemeenten hebben een ingenieursbureau en/of een projectmanagementbureau dat de uitwerking van de projecten voor hun rekening neemt. Alleen voor specialistische zaken, of als flexibele schil, of bij grote complexe projecten wordt vrij algemeen uitbesteed. Kleinere gemeenten werken vaker samen op het vlak van inkoop en bundelen zo hun expertise.

Doordat er geen totaalbeeld is, zal er weinig zicht zijn op de organisatie brede samenhang tussen onderdelen van die opdrachtenportefeuilles. Gezamenlijke professionalisering, of het meer eenduidig uitvragen aan de markt, wordt ten gevolge daarvan ook lastig.

Uit het onderzoek blijkt de opdrachtgevende rol binnen gemeenten verdeeld is over verschillende bestuurlijke opdrachtgevers, verschillende ambtelijke intern opdrachtgevers en vaak ook verschillende extern opdrachtgevers binnen het gemeentelijk apparaat. Deze fragmentatie betekent dat professionalisering van het opdrachtgeverschap een breed 'offensief' vraagt: er moeten binnen het gemeentelijk apparaat veel spelers worden meegenomen indien er naar een andere samenwerking met de markt zou moeten worden gekomen.

De urgentie voor een andere relatie met die markt blijkt uit de interviews overigens niet echt. Marktvisie-achtige overwegingen lijken nog niet, of in ieder geval niet in de breedte te spelen of onderwerp van gesprek te zijn. Het komt daardoor opvallend weinig ter tafel in de interviews. Van (centraal) gemeentelijk beleid op dit punt lijkt nog geen sprake. Inkoop en aanbesteden zijn thema's met betrekking tot extern opdrachtgeverschap, die beleidsmatig en operationeel nog het meest in het vizier liggen. Voor nieuwe samenwerkingsvormen of een gedeelde gemeentelijke aanpak op het vlak van (extern) opdrachtgeverschap zijn weinig aanwijzingen gevonden.

Een aantal gemeenten heeft wel een opdrachtgeversoverleg, maar dat is dan meestal gericht op het coördineren van het interne opdrachtgeverschap – de interne eenduidige behoeftestelling voor projecten. Ook kennen sommige gemeenten een Tenderboard, waarin de kwaliteit van de aanbesteding van grote projecten wordt bewaakt en de mate waarin deze projecten voldoen aan de interne kwaliteitsmaatstaven.

Bij de grote en zeer grote gemeenten is de fragmentatiegraad van het interne en externe opdrachtgeverschap enorm, de voorspelbaarheid van de plaats waar bij een specifiek project het opdrachtgeverschap landt, is daardoor beperkt. Dat blijkt ook uit de verschillende antwoorden die uit

de diverse interviews bij dezelfde gemeente worden gegeven. Het wordt dan lastig identificeren waar kennis en inzichten over opdrachtgeverschap ten behoeve van professionalisering zouden moeten worden gedeeld of opgehaald. Hoe groter de gemeente, hoe groter de kans dat opdrachtgeverschap een specifiek gespreksonderwerp is en op de agenda staat, maar ook hoe meer gefragmenteerd de opdrachtgevende rol zelf is, dus hoe meer moeite het zal kosten daarin (breed) verandering aan te brengen.

Bij kleinere gemeenten is gebleken dat opdrachtgeverschap geen specifiek thema is: het zicht op of het bewustzijn over opdrachtgeverschap is beperkt. Er is behalve meer tactisch/operationeel beleid nog nauwelijks sprake van een strategische koers ten aanzien van opdrachtgeverschap. De sturing op zich is eenvoudiger, door een beperkt aantal bestuurlijke betrokkenen en ambtelijk opdrachtgevers. Deze kleinere gemeenten lijken, zoals het vorige hoofdstuk liet zien, wel vaak in samenwerkingsverbanden kennis over opdrachtgevende aspecten te delen.

Alhoewel de steekproef van gemeenten in dit onderzoek beperkt was, hebben de deelnemende gemeenten zelf de indruk dat zij in het kader van hun professionalisering in het opdrachtgeverschap aan de volgende thema's moeten werken: mensen en competenties, cultuur en leiderschap, ruimte voor en interactie met de markt, invulling van de maatschappelijke rol en omgaan met stakeholders.

6.2. Aanbevelingen

Een concrete aanbeveling is dan ook om in de gemeenten centraal gegevens op te gaan bouwen over hun opdrachtgevende rol, tenminste ten aanzien van de volumes van aanbesteed werk, maar ook over de gehanteerde samenwerkingsvormen en de prestaties van en ervaringen met leveranciers. Het bij elkaar brengen van cijfers over investeringen en beheer en onderhoud leidt tot meer zicht op mogelijkheden voor integratie, maar ook tot het beter afstemmen van de uitvraag naar de markt. Dit is ook essentieel in een krapper wordende markt, waar het 'vechten' is om capaciteit.

Bij grote gemeenten is, vanuit de fragmentatie in de opdrachtgevende rol, een aanbeveling om de structuur van het opdrachtgeverschap helderder in kaart te brengen, zowel voor het interne als het externe opdrachtgeverschap. Het terugbrengen van de fragmentatiegraad zou kunnen helpen indien professionalisering van het opdrachtgeverschap een thema is. Dat laatste lijkt op dit moment echter nog niet zo op de agenda van de meeste gemeenten te staan. Het vergroten van het bewustzijn van het belang van goed opdrachtgeverschap lijkt hier de eerste gewenste stap. Er lijkt echt een 'blinde vlek' te zijn in het belang van specifiek op opdrachtgeverschap gericht beleid en op het belang van project overstijgende afwegingen. Een bewustwordingstraject, met adequate communicatiemiddelen, lijkt hier op zijn plaats. Om vervolgens ook goede praktijkvoorbeelden aan te reiken.

Bij de middelgrote en kleinere gemeenten is de organisatiestructuur rondom het opdrachtgeverschap aanmerkelijk inzichtelijker. Ook hier lijkt extern opdrachtgeverschap nog niet echt een thema. Wel is het hier eenvoudiger inzichten in het opdrachtgeverschap te vergroten, als speelt dan vervolgens weer dat de ambtelijke organisatie vrij klein is, en het volume aan opdrachten veel kleiner. Het versterken van intergemeentelijke structuren voor goed opdrachtgeverschap zou hier wellicht een meer aangewezen weg zijn.

Bij grotere gemeenten zou de aanbeveling zijn om de kwaliteit van het opdrachtgeverschap expliciet te beleggen in de bestuurlijke en ambtelijke top, waaronder dan, vanwege de fragmentatiegraad

verder naar beneden, het zicht moet ontstaan over alle opdrachtgevende activiteiten van de gemeente op het gebied van de bouw (en wellicht ook breder, naar het sociale domein). Dit gaat overigens verder dan de met regelmaat wel al aangestelde functie van een CPO (Chief Procurement Officer) die meer toeziet op adequate inkoopprocessen en aanbestedingsbeleid. In het kader van opdrachtgeverschap is dat slechts een deel van het vraagstuk, zoals het maturity model (zie volgende paragraaf) laat zien. De formule van een Tenderboard draagt zeker ook bij in de professionalisering van het opdrachtgeverschap, maar is dan weer meestal projectgericht georganiseerd, waarbij op het niveau van individuele projecten wordt gekeken naar de meest toepasselijke wijze van samenwerken, aanbesteden en contracteren.

Verder is het in kaart brengen van hoe de opdrachtgevende functies (rollen, taken, verantwoordelijkheden) binnen een gemeente precies zijn georganiseerd ook een aandachtspunt (van bestuur tot uitvoering). De geïnterviewde hebben immers niet allemaal hetzelfde beeld over hoe het nu binnen hun (meestal grotere) gemeente zit in de volle breedte van het opdrachtgeverschap – van beleid maken tot op uitvoering, de samenhang met inkoop, tenderboard, CPO, stuurgroepen, afdelingshoofden etc. Aan de hand van een dergelijk organogram en procesbeschrijvingen kan dan in kaart gebracht worden waar raakvlakken zitten tussen functionarissen uit verschillende delen van de organisatie en ook waar (veranderend) beleid aangrijpt. Het begeleiden van bestuurders (wethouders), ambtelijke top en middenmanagement in hun rol in professioneel opdrachtgever en het belichten van de wisselwerking tussen managementlagen zou het hoofd kunnen bieden aan de fragmentatiegraad in intern- en extern opdrachtgeverschap.

Bij kleinere gemeenten zou het opdrachtgeverschap als specifieke rol meer onder de aandacht moeten worden gebracht en de strategische functie in het opdrachtgeverschap nog moeten worden ontwikkeld. Omdat bij kleinere gemeente vaker onderling wordt samengewerkt, bijvoorbeeld in inkoop Samenwerkingsverbanden, is dat wellicht een toegang tot kennisoverdracht.

Uit eerder onderzoek van de leerstoel naar het leren binnen (gedeeltelijk) projectgebonden organisaties, blijkt dat een organisatie die veel projectmatig werkt, het leren niet zomaar ontstaat. Daar moet het nodige voor georganiseerd worden. Onder andere door het beter aanhaken van de HR-functie op de leerervaringen uit projecten en de daarbij gewenste kennis- en competentieontwikkeling. Het vergroten van het bewustzijn van gemeenten op dit vlak zou kunnen helpen, en, gezien het gezamenlijk bewustzijn van het belang hiervan, is wellicht ook een gezamenlijk leertraject een mogelijkheid.

Op het vlak van ruimte voor de markt, de invulling van de maatschappelijke rol en het omgaan met stakeholders zou het uitwisselen van *best practices* wellicht een mogelijkheid zijn voor onderlinge kennisvergroting. Gezien de fragmentatie van de opdrachtgevende rol binnen gemeenten, zou alleen al de uitwisseling van kennis en inzichten tussen afdelingen tot een vergroting van het algemene inzicht kunnen leiden. Een eerder onderzoek naar het maturity model (referentie toevoegen) laat zien dat in veel opdrachtgevende organisaties verschillende afdelingen heel verschillende ervaringen kunnen hebben op dit punt, maar slechts zelden onderling ervaringen uitwisselen. Ook intergemeentelijke uitwisseling – al dan niet via een platform als PIANOo of de bestaande Samenwerkingsverbanden van gemeenten – zou een mogelijkheid zijn.

7 Literatuur

- Aardema, H. (2005). Het directiemodel (II) Hoever kantelt uw organisatie? *Overheidsmanagement*, 1(2), 12–15.
- Aardema, H., & Korsten, A. (2009). Gemeentelijke organisatiemodellen - Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet'. *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur*, 209-227.
- Boyd, D. & Chinyio, E. (2006) *Understanding the construction client*, London: Blackwell Publishing.
- CBS (n.d.). *Gemeentegrootte en stedelijkheid*. Geraadpleegd op 04-03-2018 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentegrootte-en-stedelijkheid>.
- Dreimüller, A., Gruis, V., & Snoeijs, C. (2013). *De regiecorporatie: naar een doelmatige maatschappelijke verhuurder*. Utrecht: Kenniscentrum Technologie en Innovatie.
- Drijver, M., Hermans, M., Smeulders, T., & Spek, E. (2017). *Handreiking Opdrachtgeverschap; inleiding en praktijk voor toezichthouders*: Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW).
- Hermans, M. (2014, 14-11-2014). *Mag het iets meer zijn?* [Inaugurele rede]. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Hermans, M., Veldhuis, H., & van Zoest, S. (2018). Professioneel Opdrachtgeverschap: Een handreiking voor corporaties en andere (semi-)publieke opdrachtgevers. Delft University of Technology. DOI: 10.4233/uuid:27b32688-803f-48b8-bb90-045ea5039a2b
- Hermans, M., Volker, L., Eisma, P., & Van Zoest, S. (2016). *Maturity Model 'Publiek Opdrachtgeverschap in de bouw'*. Delft: Delft University of Technology.
- Jansen, C., Geertse, M., & Talman, B. (2012). *Innovatief aanbesteden kan en moet beter, 3^e EU Aanbestedingendag*. Brugge: Die Keure.
- Jorgensen, T. B. (1999). The public sector in an in-between time: searching for new public values. *Public Administration*, 77(3).
- Manley, K., & McFallan, S. (2006). Exploring the drivers of firm-level innovation in the construction industry. *Construction Management and Economics*, 24(9), 911-920.
- Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra (2015). *Veilig Verder. Resultaten Aanbestedingsanalyse 2014*. Geraadpleegd op 06-07-2018 van: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/aanbestedingsanalyse2014veiligverder-november2015.pdf>
- Van Zoest, S., Volker, L., & Hermans, M. (in progress). *New ways of working: housing associations reorienting their sourcing strategies*.
- Vennström, A. (2008). *The Construction Client as a Change Agent - Contextual Support and Obstacles*. (Doctoral Thesis). Luleå, Sweden: Luleå University of Technology, Department of Civil, Mining and Environmental Engineering, Division of Architecture and Infrastructure.
- Veuger, J. et al (2014). *Barometer Maatschappelijk Vastgoed: maatschappelijk verantwoord ondernemen*. Lectoraat Maatschappelijk Vastgoed, Hanzehogeschool Groningen. Assen: Van Gorcum.

Veuger, J. et al (2015). *Barometer Maatschappelijk Vastgoed. Public real estate international*. Lectoraat Maatschappelijk Vastgoed, Hanzehogeschool Groningen. Assen: Van Gorcum.

Veuger, J. et al (2016). *Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2016: Onderzoeken, trends en ontwikkelingen in zorgvastgoed en gemeentelijk vastgoed*. Lectoraat Maatschappelijk Vastgoed, Hanzehogeschool Groningen. Amsterdam: De Boekdrukker.

Veuger, J. et al (2017). *Barometer Maatschappelijk Vastgoed: 10 jaar onderzoeken, trends en ontwikkelingen*. Lectoraat Maatschappelijk Vastgoed, Hanzehogeschool Groningen. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

Visser, N. (2016). *Bedrijfseconomische kencijfers b&u en gww-bedrijven 2015*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.

VNG (2017). *Eigendom gebouwen en eigendomsoverdracht*. Geraadpleegd op 14-04-2018 van: <https://vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/eigendom-gebouwen-en-eigendomsoverdracht>

Wamelink, H. (Ed.) (2009). *Inleiding bouwmanagement*. Delft: VSSD.

Winch, G. M. (2010). *Managing construction projects* (2nd ed.). Chichester, UK: John Wiley & Sons.

Ye, K., Shen, L., Xia, B., Li, B. (2014). Key Attributes Underpinning Different Markup Decision Between Public and Private Projects: A China Study. *International Journal of Project Management* 32(3), 461-472.

8 Bijlagen

8.1 Interviewprotocol

Deel 1. Algemeen

1. **Bij welke gemeente / organisatie bent u werkzaam?**
2. **Wat is de naam van uw functie binnen de organisatie waar u werkzaam bent?**
Hoofd vastgoedbedrijf
3. **Wat voor periode bent u werkzaam in deze functie? En in de organisatie?**
4. **In welk(e) segment(en) is uw gemeente voornamelijk actief? Dit zijn segmenten die meer dan 20% van de gemeentebegroting m.b.t. vastgoed, bouw en infra gerelateerde zaken zijn. We kijken dus in het domein bouw. Dit gaat zowel over investeringen als beheer en onderhoud. Dit gaat over alle verschillende segmenten woningbouw tot infrastructuur.**

	Investeren	Beheer / onderhoud
Utiliteitsbouw (zoals kantoren)		
Utiliteitsbouw maatschappelijke voorzieningen (onderwijs, ziekenhuis, musea etc.)		
Woningbouw		
Droge infrastructuur (zoals wegen, spoor, kunstwerken)		
Natte infrastructuur (zoals sluizen, waterkeringen, vaarwegen, watergangen etc.)		
Nutsvoorzieningen (zoals kabels, leidingen, boven- en ondergrondse netwerken, etc.)		
Openbare ruimte		
Sport en recreatie		
Grondontwikkeling		
Anders, namelijk		

5. **Welke activiteiten voert uw gemeente zelf uit? En welke activiteiten worden uitbesteed?**

	<i>Uitvoering door de gemeente zelf</i>	<i>Welke activiteiten worden uitbesteed? Hieronder valt ook het inhuren van mensen om de eigen organisatie te versterken.</i>
Strategische afweging & beleid		
Specificeren van onderhoudsprogramma's en Programma van Eisen		
Aanvraag vergunningen		
Vastgoedtransacties		
Grondtransacties		
Projectmanagement		
Inkoop		
Aanbesteden		
Toezicht en directievoering		
Verantwoording (rapportage opstellen)		

Bijlage 8.1: Interviewprotocol

Contractmanagement		
Ontwerpwerkzaamheden		
Inspectie & auditing		
Engineerings- en specialistisch technische (advies-) werkzaamheden		
Business cases & financiële afweging		
Begroten en ramen		
Bestekken opstellen		
Werkvoorbereiding		
Uitvoering (bouw- en/of onderhoudsactiviteiten)		

Deel 2. Bestuurlijke en ambtelijke inbedding opdrachtgeverschap

6. **Wie zijn in uw ogen de belangrijkste bestuurlijke en ambtelijke spelers binnen dit werkgebied binnen uw gemeente? En intergemeentelijk? (Het gaat over opdrachtgeverschap, waarbij onderscheid gemaakt wordt op sturing op projecten en de relatie met opdrachtgeverschap. Wie gaan er nou over marktbenadering in het kader van projecten op portefeuille niveau?)**
7. **Waar binnen de gemeentelijke organisaties is welk deel van de opdracht gevende taak belegd?**
8. **Kunt u aangeven waar binnen uw organisatie voor de volgende aan bouw, vastgoed en infra gerelateerde segmenten de opdracht gevende rol is ondergebracht:**

	Investeren	Beheren
Utiliteitsbouw (zoals kantoren)		
Utiliteitsbouw maatschappelijke voorzieningen (onderwijs, ziekenhuis, musea etc.)		
Woningbouw		
Droge infrastructuur (zoals wegen, spoor, kunstwerken)		
Natte infrastructuur (zoals sluizen, waterkeringen, vaarwegen, watergangen etc.)		
Nutsvoorzieningen (zoals kabels, leidingen, boven- en ondergrondse netwerken, etc.)		
Openbare ruimte		
Sport en recreatie		
Grondontwikkeling		
Anders, namelijk		

9. **Kent u documenten waarin de werkwijze op het gebied van opdrachtgeverschap binnen uw organisatie is beschreven?**
10. **Waar wordt op dit moment al over opdrachtgeverschap gesproken binnen de gemeente?**
11. **Waar zou opdrachtgeverschap aan de agenda toegevoegd kunnen worden?**

Deel 3. Uitvoering opdrachtgevende rol binnen organisatie

- 12. Op welke wijze komt uw organisatie op dit gebied aan haar kennis?**
- 13. Hoe vindt (beleids)sturing op die opdrachtgevende taak plaats (indien aan de orde)?**
- 14. Is er in uw organisatie een beeld van de omvang van de inkoop in werken, diensten en leveringen in investeringen en beheer- en onderhoudsuitgaven? Wordt dat beeld ergens weergegeven (b.v. jaarverslagen, verantwoordingsrapportages, beleidsplannen, begrotingen,) En wie is / zijn verantwoordelijk voor deze rapportages?**
- 15. Wat was in 2015 (naar schatting) de omzet in euro's aan bouw gerelateerde activiteiten van uw organisatie? Voorbeelden van bouw gerelateerde activiteiten zijn nieuwbouw, aanleg, uitbreiding, (her-)ontwikkeling, renovatie, beheer, onderhoud, asset management, of anderszins bouw gerelateerde ondersteunende taken. Het gaat hierbij om interne en externe bestedingen en eigen apparaatskosten.**
- 16. Hoe en waar vindt financiële besluitvorming over vastgoed / bouw / infra gerelateerde zaken plaats?**
- 17. Hoe en waar vindt beleidsmatige besluitvorming over vastgoed / bouw / infra gerelateerde zaken plaats?**
- 18. Hoe en waar vindt besluitvorming over de kwaliteit van vastgoed / bouw / infra gerelateerde zaken plaats?**

Deel 4. Gremia / samenwerkingsverbanden

- 19. Zijn er specifieke gremia of vergaderingen waar binnen de gemeente vastgoed / bouw / infra gerelateerde zaken worden besproken?**
- 20. Zijn er specifieke gremia of vergaderingen waar tussen gemeenten onderling vastgoed / bouw / infra gerelateerde zaken worden besproken?**
- 21. Kent uw organisatie specifiek op het gebied van opdrachtgeverschap samenwerkingsverbanden? Zo ja met wie en waarover?**

Tot slot, kijkend naar toekomst:

22. Op welke manier zou de organisatie component, de inbedding van opdrachtgeverschap in de gemeente, verbeterd kunnen worden?

23. Onderstaand tabel weergeeft de belangrijkste aspecten die te maken hebben met opdrachtgeverschap in een organisatie. Welk van onderstaande aspecten zouden meer aandacht nodig hebben, gevat in een top 3, ten behoeve van het professionaliseren van opdrachtgeverschap in algemene zin.

1. Organisatie & beleid	a. Doelstellingen & beleid m.b.t opdrachtgeverschap
2. Cultuur en leiderschap	a. Sturing opdrachtgeverschap intern
	b. Sturing opdrachtgeverschap extern
	c. Opdrachtgeverschap op de agenda
	d. Ondersteuning opdracht gevende rol vanuit bestuurlijk en ambtelijke spelers
3. Mensen & competenties	a. Kennis, capaciteit & competenties
	b. Werkwijze opdrachtgeverschap gemeente
4. Integrale afwegingen op portefeuilleniveau	a. Samenwerkingsvormen
5. Omgaan met stakeholders: politiek, gebruikers & overige	a. Consequenties politiek context
	b. Belangen & positie gebruikers & stakeholders
	c. Trends & ontwikkelingen
6. Invulling maatschappelijke rol	a. Maatschappelijke belangen integreren in het opdrachtgeven
	b. Voorbeeldrol die gemeente heeft
7. Omgaan met publieke spelregels	a. Vormgeven van integriteit, transparantie, doelmatigheid, rechtmatigheid
	b. Aanbestedingsregels
8. Interactie met en ruimte voor de markt	a. Marktkennis
	b. Doelgericht selecteren
	c. Benutten innovatiekracht & kennis
	d. Interactie, partnership, samenwerking
9. Professioneel handelen in opgaven	a. Rolbewust en rolvast
10. Creativiteit en flexibiliteit	a. Handelen binnen kaders
	b. Out of the box werken

8.2 Opdrachtgeverschap en samenwerkingsvormen

De verschillen in sturing tussen regisserend opdrachtgeverschap en traditioneel opdrachtgeverschap.

De wijze waarop partijen met elkaar samenwerken, wat de functionele en contractuele relatie tussen hen is, wordt in organisatie-, samenwerkings- en contractmodellen vastgelegd. De verschillen tussen traditioneel en regisserend opdrachtgeverschap worden in onderstaande tabel weergegeven.

Traditioneel opdrachtgever	Regisserend opdrachtgever
De beslissing over hoe de markt wordt benaderd wordt laag in de organisatie genomen (door project- of asset managers).	De beslissing over hoe de markt wordt benaderd wordt hoog in de organisatie genomen.
Inkoop gebeurt voornamelijk op projectbasis en is discipline georiënteerd.	Er is een organisatiebreed inkoop- en aanbestedingsbeleid waarbij resultaat georiënteerde samenwerkingsvormen de hoofdrol spelen.
De opdrachtgever maakt een gedetailleerd ontwerp en bestek en vraagt aan de markt een inspanning voor de laagste prijs.	De opdrachtgever omschrijft het gewenste eindresultaat en selecteert op de prijs/kwaliteit verhouding waarbij TCO (total cost of ownership) of levenscycluskosten een rol kunnen spelen. Ontwerp en uitvoering worden in één hand neergelegd bij integrale dienstverleners.
De opdrachtgever heeft een coördinerende rol waarbij alle disciplines in huis zijn, er is veel interne deskundigheid.	De opdrachtgever stuurt op afstand waarbij de markt expertise en innovaties kan inbrengen.
Er is veelal sprake van een gefragmenteerd ontwikkel- en bouwproces.	Er is samenhang tussen de ontwikkel- en bouwfasen.
De risico's zijn impliciet.	De risico's worden expliciet benoemd en er is sprake van risicobeheersing.
Het proces is flexibel waardoor (continu) wijzigingen mogelijk zijn (ongeacht de efficiëntie en effectiviteit van deze wijzigingen).	Er is ruimte voor flexibiliteit binnen vooraf gestelde kaders.
Er is sprake van vergaand maatwerk per project en persoonlijke invulling door projectbetrokkenen.	Er is sprake van standaardisatie (in processen en/of producten) met enige diversiteit gericht op individuele projecten of klanten.
De opdrachtgever zit dichtbij en bovenop het bouwproces.	De opdrachtgever stuurt op afstand, op geleverde prestatie.
Er is vaak een langdurige relatie met leveranciers die niet (volledig) geborgd is in contractuele relaties of niet (geheel) door transparante selectieprocessen tot stand is gekomen (of is herbevestigd).	Leveranciers worden geselecteerd in transparante selectieprocessen.

Om de samenwerking in de keten en de prestaties te verbeteren zijn de afgelopen jaren vele nieuwe samenwerkingsvormen, zoals bijvoorbeeld prestatiecontracten, geïntroduceerd. In plaats van zich te concentreren op het bouwproces, houdt de opdrachtgever zich bezig met het eindresultaat van dat bouwproces. De rol van de opdrachtgever verschuift van het voorschrijven van wat er gerealiseerd moet worden en het controleren of er conform dat bestek gebouwd wordt, naar regisserend

Bijlage 8.2: Opdrachtgeverschap en samenwerkingsvormen

opdrachtgeverschap op basis van de gewenste functionaliteit tegen het daarvoor beschikbare budget. Het ontwerp en de wijze van uitvoering, en soms ook het beheer en onderhoud worden door de markt gerealiseerd en gecoördineerd. Regisserend opdrachtgeverschap kan leiden tot besparingen, kortere doorlooptijden, een betere risicobeheersing, een hogere (integrale) kwaliteit en een hogere klanttevredenheid. Er is een rijk palet aan samenwerkingsvormen ontstaan, om verschillende doelen te dienen. Een organisatie kiest die samenwerkingsvormen die passen bij haar eigen doelstelling.

Voorbeelden van typen samenwerkingsvormen in de bouw:

VRAAGGESTUURD	DOEL
Geïntegreerde contracten, <i>maincontracts</i>	Sturen op eindresultaat (presterend product of dienst)
Energie Service Companies (ESCO's), Design-Build-Finance-Maintain & Operate contracten (DBFMO)	Huisvesting als dienst met een lange looptijd, sturing op Total Cost of Ownership (TCO) en levenscycluskosten (LCC), financiering en financiële prikkel bij markt
Raamcontracten of Inkoopsamenwerkingsverbanden	Benutten van schaalvoordelen en bundelen van expertise (object- en projectongebonden)
Partnerships of allianties of ketensamenwerking	Stroomlijnen van belangen, samen ontwikkelen
AANBODGESTUURD	DOEL
Conceptontwikkeling	Gestandaardiseerd integraal product, <i>lean</i> keten, gezamenlijke ontwikkeling

8.3. Analyse tabel segmenten gemeenten

BEHEER EN ONDERHOUD											
GEMEENTE	GROOTTE	UTILITEITSBOUW KANTOREN	UTILITEITSBOUW MAATSCHAPPELIJK VASTGOED	WONINGBOUW	DROGE INFRASTRUCTUUR	NATTE INFRASTRUCTUUR	NUTSVOORZIENINGEN	OPENBARE RUIMTE	SPORT EN RECREATIE	GRONDONTWIKKELING	
KRIMPEN AAN DEN IJSSEL	Klein	Ja	<20%	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	-
MAASSLUIS	Klein	Nee	Ja	-	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	-	-
MIDDELBURG	Klein	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	-	Ja	-	Ja	Ja
ASSEN	Middel	-	Ja	-	Ja		<20%	-	Ja	Ja	Ja
ASSEN	Middel	Ja	Ja	Nee	Ja	<20%	Nee	Ja	Ja	Ja	-
HELMOND	Middel	Ja*	Ja	Nee	Ja	Ja	-	Ja	Ja	Ja	-
HOOGVEEN - DE WOLDEN	Middel	Ja	Ja*	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	-
ROERMOND	Middel	Ja	Ja	-	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	-
SITTARD-GELEEN	Middel	Ja	-	-	Ja	-	-	Ja	Ja	Ja	-
DELFT	Groot	-	Ja*	-	Ja	Ja	-	-	Ja	Ja	-
EINDHOVEN	Groot	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	-
ENSCHDEDE	Groot	Ja	Ja	-	-	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee
ENSCHDEDE	Groot	<20%	<20%	Nee	Nee	Nee	Nee	<20%	<20%	<20%	-
GRONINGEN	Groot	Ja									
LEEUWARDEN	Groot	Ja**	-	-	Ja	Ja	-	Ja	Ja	Ja	-
LEIDEN	Groot	-	Ja	-	Ja	Ja	-	Ja	Ja	Ja	-
TILBURG	Groot	-	Ja	Nee	Ja	-	Ja	Ja	Ja	Ja	-
TILBURG	Groot	Ja	Ja	Nee	Ja	-	Ja	Ja	Ja	Ja	-
ZWOLLE	Groot	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
ZWOLLE	Groot	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	-
DEN HAAG	Zeer groot	Ja	Ja	-	Ja	-	-	Ja	-	-	-
DEN HAAG	Zeer groot	Ja	-	-	Ja	-	-	Ja	Ja	Ja	-
DEN HAAG	Zeer groot	-	Ja	-	Ja	Ja	-	-	-	Ja	-
ROTTERDAM	Zeer groot	-	Ja	-	Ja	Ja	-	Ja	Ja	Ja	-

INVESTEREN										
GEMEENTE	GROOTTE	UTILITEITSBOUW KANTOREN	UTILITEITSBOUW MAATSCHAPPELIJK VASTGOED	WONINGBOUW	DROGE INFRASTRUCTUUR	NATTE INFRASTRUCTUUR	NUTSVOORZIENINGEN	OPENBARE RUIMTE	SPORT EN RECREATIE	GRONDONTWIKKELING
KRIMPEN AAN DEN IJSSEL	Klein	Ja	<20%	Nee	Ja	Ja	<20%	Ja	Ja	Nee
MAASSLUIS	Klein	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	?
MIDDELBURG	Klein	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	-	Ja	-	Ja
ASSEN	Middel	-	Ja	-	Ja	<20%	-	Ja	Ja	Ja
ASSEN	Middel	Ja	<20%	<20%	Ja	<20%	Nee	Ja	Ja	Ja
HELMOND	Middel	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
HOOGVEEN - DE WOLDEN	Middel	Ja	Ja	Nee	Ja	<20%	Nee	Ja	<20%	Ja
ROERMOND	Middel	Ja	Ja	-	Ja	Ja	Ja	-	-	-
SITTARD-GELEEN	Middel	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
DELFT	Groot	-	-	Nee	<20%	<20%	-	-	Ja	Ja
EINDHOVEN	Groot	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	-	-	Ja
ENSCHEDÉ	Groot	Nee	Nee	Nee	-	-	-	Ja	Nee	-
ENSCHEDÉ	Groot	Nee	Nee	-	Nee	Nee	Nee	<20%	<20%	Nee
GRONINGEN	Groot	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja
LEEUWARDEN	Groot	Ja	Nee	<20%	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja
LEIDEN	Groot	<20%	<20%	<20%	Ja	Ja	Nee	<20%	<20%	<20%
TILBURG	Groot	-	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
TILBURG	Groot	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
ZWOLLE	Groot	<20%	Ja	Nee	Ja	Ja	<20%	-	Ja	Ja
ZWOLLE	Groot	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
DEN HAAG	Zeer groot	<20%	<20%	Nee	Ja	<20%	Nee	Ja	Ja	<20%
DEN HAAG	Zeer groot	-	-	-	Ja	-	-	Ja	Ja	Ja
DEN HAAG	Zeer groot	-	Ja	-	Ja	-	-	Ja	-	-
ROTTERDAM	Zeer groot	<20%	Ja	-	Ja	Ja	-	Ja	Ja	Ja

8.4. Het maturity model

Het maturity model publiek opdrachtgeverschap bevat negen voor het opdrachtgeverschap meest relevante thema's waaraan organisaties in ieder geval in onderlinge samenhang aandacht moeten besteden bij het ontwikkelen van hun professionaliteit. Deze negen aspecten zijn in onderstaande 'roos' weergegeven.



Aspecten van professioneel opdrachtgeverschap (Hermans, Volker, Eisma, & Van Zoest, 2016, p. 3)

De negen aspecten kunnen worden gegroepeerd rondom drie thema's:

ORGANISATIE	CONTEXT	OPGAVE
1. Organisatie en beleid	4. Afwegingen en portfolio	8. Interactie met en ruimte voor de markt
2. Cultuur en leiderschap	5. Stakeholders	9. Professioneel handelen in opgave
3. Mensen en leren	6. Maatschappelijke rol	
	7. Publieke spelregels	

Organisatie: de mate waarin een organisatie zijn strategie en beleid op het vlak van opdrachtgeverschap en marktbenadering concreet heeft uitgewerkt, een cultuur heeft die professionaliteit, innovatie en vernieuwing van de opdrachtgevende rol faciliteert, leiderschap weet te organiseren, gericht stuurt en zijn HRM inzet voor de professionalisering van deze rol.

Context: de mate waarin integrale afwegingen over de marktbenadering op portfolioniveau centraal staan, de mate waarin een organisatie ontwikkelingen bij stakeholders kan

duiden en deze stakeholders passend kan positioneren in het proces van opdrachtgeven, de mate waarin een organisatie erin slaagt maatschappelijke waarden (cultuur, duurzaamheid, *social return*, ruimtelijke kwaliteit) in de opdrachtgevende rol te verwezenlijken en om kan gaan met publieke spelregels (integriteit, transparantie, doelmatigheid en rechtmatigheid).

Opgave: de mate waarin een opdrachtgever de markt kent, weet te sturen en met de markt weet samen te werken om daadwerkelijk het beste uit die markt te halen en de markt adequaat inzet om zijn eigen doelstellingen te realiseren, de mate van competentie om samenwerkingsvormen toe te passen in specifieke opgaves en om een project goed te managen.

Elk aspect kent relevante deelaspecten. Voor ieder aspect is een aantal deelvragen geformuleerd. Organisaties inventariseren aan de hand van deze negen thema's welke aandacht zij binnen hun organisaties aan deze thema's besteden, specifiek vanuit hun rol als opdrachtgever.

Maturity levels

Een maturity model is een matrix met rijen en kolommen. Langs één as staan de bovengenoemde aspecten op het gebied van het opdrachtgeverschap waarop een organisatie wordt beoordeeld. Deze aspecten laten de breedte van de rol als opdrachtgever zien. Langs de andere as staan in het maturity model de niveaus die per aspect behaald kunnen worden. Voor elk aspect van opdrachtgeverschap vraagt het model om de huidige stand van zaken binnen een organisatie te analyseren op basis van vijf indicatoren:

1. Of de opdrachtgever dit specifieke aspect op het gebied van opdrachtgeverschap binnen zijn organisatie op de agenda heeft staan en hoe integraal de beschouwing van het aspect is (integraliteit);
2. Of de opdrachtgever zichzelf concrete doelstellingen heeft opgelegd op dit aspect en in hoeverre de opdrachtgever over die doelstellingen ook verantwoording aflegt en evalueert (SMART-doelen);
3. In welke mate dit specifieke aspect in de organisatie is ingebed en dus gekend en bekend is bij de (relevante) medewerkers (inbedding);
4. In welke mate er voor dit specifieke aspect processen, methoden en instrumenten beschikbaar zijn om de activiteiten te borgen en te ondersteunen (ondersteunende middelen);
5. In hoeverre men de aspecten bekwaam toepast binnen de organisatie, en hier bewust flexibel en creatief mee om weet te gaan (toepassing).

Het niveau van professionaliteit wordt vervolgens per aspect uitgedrukt in een 5-puntsschaal van ad hoc tot geoptimaliseerd, zie bijlage 3 voor de verschillende ontwikkelniveaus. Hierbij wordt een weinig integrale, niet of slechts beperkt SMART-gemaakt aspect, individueel benaderde aanpak, die nauwelijks ondersteund wordt door (gedeelde) processen, methoden of instrumenten als 'ad hoc' gekenmerkt en een integrale, organisatie breed gedeelde, via SMART-doelstellingen ingerichte en met gestandaardiseerde, onderling gedeelde processen en methoden ondersteunde werkwijze als 'geoptimaliseerd'. Er is sprake van een continue schaal; een organisatie bepaalt het eigen niveau op basis van de omschrijving van het schaalniveau die het dichtst bij zijn eigen situatie komt.

Het maturity model maakt geen complexe wegingen over deelaspecten en doet ook geen einduitspraak over het maturity niveau over de aspecten heen. Het model spreekt zich zo min mogelijk oordelend uit over inhoudelijke keuzes die een organisatie maakt op het gebied van

Bijlage 8.4 Het maturity model

opdrachtgeverschap; het brengt vooral in kaart of er onderbouwde, integrale, onderling samenhangende keuzes gemaakt worden. Zo zal het model niet per definitie de brede toepassing van nieuwe samenwerkings- en contractvormen als 'beter' classificeren: het is immers de vraag of deze specifieke toepassing voor alle opdrachtgevers in elke situatie de juiste keuze is. Wel beoordeelt het model of een opdrachtgever een bewuste keuze maakt in het uitvoeren van zijn opdrachtgevende rol en de mate waarin de opdrachtgever erin slaagt die rol, en de gekozen samenwerkingsvormen, ook rolbewust en rolvast vorm te geven.

Er is daarom gekozen voor een schaalindeling die niet zozeer specifiek gekozen oplossingen centraal stelt, maar die met name kijkt naar de mate waarin een opdrachtgever bewust en integraal aspecten afweegt en implementeert. Een fragmentarische, individuele behandeling van een aspect wordt dan als minder 'taakvolwassen' of 'mature' opgevat dan een situatie waarin dit aspect zorgvuldig is ingebed in de beleidscyclus van een organisatie en er concreet handen en voeten aan is gegeven.

Het doel van het model is vooral een inhoudelijke gespreksagenda te bieden voor een interne evaluatie van het opdrachtgeverschap binnen een organisatie. Corporaties en andere (semi-)publieke organisaties kunnen zichzelf per aspect beoordelen en krijgen zo een beeld van waar ze op een bepaald moment staan ten opzichte van hun groeidoelstelling op dat gebied. Dit biedt ook de mogelijkheid om de gewenste verdere ontwikkeling te bepalen, dan wel van afdelingen, van organisatieonderdelen of voor organisaties om van elkaar te leren.

		Stand van ontwikkeling t.a.v. professioneel opdrachtgeverschap in een organisatie								
Maturity level (taakvolwassenheid)	5.	Geoptimaliseerd								
	4.	Beheerst								
	3.	Gestandaardiseerd								
	2.	Herhaalbaar								
	1.	Ad hoc								
		Organisatie & beleid	Cultuur en leiderschap	Mensen en competenties	Integrale afwegingen op portfolio-niveau	Omgaan met stakeholders: politiek, gebruikers, overig	Invulling maatschappelijke rol	Omgaan met publieke spelregels	Interactie met en ruimte voor de markt	Professioneel handelen in opgaven
										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
		Aspecten								

Totaalbeeld maturity model op organisatieniveau (Hermans et al., 2016, p. 7).

De ontwikkeling van het maturity model

Het maturity model publiek opdrachtgeverschap in de bouw is gebaseerd op de resultaten van een literatuuronderzoek naar elementen die in de wetenschappelijke literatuur zijn benoemd rondom het thema 'Opdrachtgeverschap in de bouw'. Deze elementen zijn aangevuld met wat er vanuit de praktijk, in vakbladen en bij het Opdrachtgeversforum wordt aangemerkt als relevante vragen rondom het opdrachtgeverschap. Op deze wijze konden ook actuele ontwikkelingen rondom de vernieuwing van het opdrachtgeverschap worden geïncorporeerd. Waar nodig, is aanvullende wetenschappelijke literatuur verzameld over onderwerpen die in de bouw-gerelateerde wetenschappelijke literatuur onvoldoende behandeld zijn. Bovendien is naar een aantal gerelateerde meer thematische 'maturity modellen' gekeken, zoals een inkoopmodel, een model voor ketensamenwerking in de bouw, een aantal op projectmanagement gerichte modellen en een op assetmanagement gericht maturity model. Zo ontstond een pakket van negen relevante thema's.

Daarnaast is voor het vormgeven van de schaalverdeling van het ontwikkelingsniveau onderzocht welke type schalen gehanteerd worden in andere maturity modellen. Met behulp van deze schalen kan de taakvolwassenheid op de verschillende aspecten worden gemeten. Daarvoor gebruiken we in dit maturity model een vijfpuntsschaal. De meeste schalen combineren de mate van integraliteit van de aanpak van het benoemde aspect met de mate van inbedding in de organisatie. Een ad hoc en individuele, niet georganiseerde, min of meer 'onbewuste' aanpak van een aspect scoort dan laag, een integrale, brede, door middelen ondersteunde aanpak scoort hoog.

Het resulterende conceptmodel is besproken in een aantal expertsessies met wetenschappers en praktijkexperts. Op basis van hun feedback is een aangepaste versie van het model gemaakt. Daarbij is er expliciet voor gekozen het model vooral een kader voor interne discussie binnen organisaties te laten zijn, en het niet te ontwikkelen als benchmark- en dataverzamelingsmodel. Dit conceptmodel is vervolgens gevalideerd in een aantal sessies met opdrachtgevende organisaties. In deze rapportage zijn de resultaten van die toepassingen bij een aantal corporaties weergegeven.

Bijlage 8.4 Het maturity model

Aspect	Deelaspect	Vragen per deelaspect
1. Organisatie & beleid	Doelstellingen & beleid	In hoeverre heeft de opdrachtgever op organisatieniveau doelstellingen en beleid geformuleerd op het gebied van sourcing, marktbenadering, intern en extern opdrachtgeverschap en inkoop?
	Verbeteren & vernieuwen	In hoeverre is de opdrachtgever bewust bezig met verbeteren en vernieuwing (innovatie) op het gebied van opdrachtgeverschap?
	Veranderstrategie	In hoeverre heeft de opdrachtgever een veranderstrategie voor de professionalisering, verbetering of vernieuwing van het opdrachtgeverschap binnen zijn organisatie (inhoudelijk en procesmatig)?
2. Cultuur en leiderschap	Sturing & Beoordeling	In hoeverre is er binnen de organisatie sprake van leiderschap op het gebied van professioneel opdrachtgeverschap? In hoeverre wordt er binnen de organisatie daadwerkelijk gestuurd en beoordeeld op basis van de kwaliteit (governance) van de opdrachtgevende rol?
	Cultuur t.a.v. innovatie en professionaliteit	In hoeverre is de cultuur binnen de (opdrachtgevers)organisatie gericht op innovatie en vernieuwing?
	Kennis, capaciteit & competenties	In hoeverre is er binnen de organisatie voldoende capaciteit (kwalitatief en kwantitatief) beschikbaar om het opdrachtgeverschap nu en in de toekomst goed in te kunnen vullen? In hoeverre worden mensen opgeleid (kennis etc.) en hebben zij toegang tot de juiste kennis om hun rol op het gebied van opdrachtgeven goed in te (kunnen blijven) vullen?
3. Mensen & competenties	Teams	In hoeverre is de opdrachtgever in staat om de teamsamenstelling van een opgave af te stemmen op teamkwaliteit, kenmerken van de opgaven en samenwerkingskwaliteiten met opdrachtnemer(s)?
	Lerende organisatie	In hoeverre worden mensen opgeleid (kennis etc.) en hebben zij toegang tot de juiste kennis om hun rol op het gebied van opdrachtgeven goed in te (kunnen blijven) vullen?
	Keuzemenu & afwegingskader samenwerkingsvormen	In hoeverre heeft de opdrachtgever een goed beeld van de opgaven over zijn totale portefeuille en manier waarop hij die 'in de markt' wil en kan zetten op middellange en lange termijn? In hoeverre is er een afwegingskader beschikbaar om voor een specifieke opgave de keuze van de best passende samenwerkingsvorm te maken?
4. Integrale afwegingen op portefeuilleniveau	Levenscyclus kosten of <i>total costs of ownership</i>	In hoeverre is er bij de keuze van samenwerkingsvormen sprake van beschouwingen over de gehele levensduur van de portfolio en van objecten en TCO-achtige benaderingen?
	Opgave vs. Portfolio	In hoeverre is de opdrachtgever in staat (de doelen van) een individuele opgave in te bedden in en te relateren aan portefeuille brede doelstellingen?
	Consequenties politiek context	In hoeverre heeft de opdrachtgever de consequenties van zijn politieke context geborgd bij het opdrachtgeven?
5. Omgaan met stakeholders: politiek, gebruikers & overigen	Belangen & positie gebruikers & stakeholders	In hoeverre is de organisatie in staat om de belangen van externe stakeholders (politiek, derden) te duiden, expliciteren en te borgen bij het opdrachtgeven in het algemeen en bij specifieke opgaven in het bijzonder? In hoeverre is het beleid van de opdrachtgever op het gebied van marktbenadering bekend bij stakeholders (politiek, gebruikers, overige externe stakeholders)?
	Trends & ontwikkelingen	In hoeverre is de organisatie in staat om ontwikkelingen bij gebruikers en externe stakeholders te voorzien en te duiden ten aanzien van het belang bij opdrachtgeven?
	Maatschappelijke belangen integreren in het opdrachtgeven	In hoeverre is de opdrachtgever in staat zijn maatschappelijke waarden (b.v. duurzaamheid, cultureel-maatschappelijke waarden, ruimtelijke kwaliteit,) onderdeel uit te laten maken van het opdrachtgeven?
6. Invulling maatschappelijke rol	Voorbeeldrol	In hoeverre geeft de opdrachtgever actief zijn voorbeeldrol op het gebied van maatschappelijke waarden en opdrachtgeverschap vorm?
	Vormgeven van integriteit, transparantie, doelmatigheid, rechtmatigheid	In hoeverre weet de opdrachtgever zorgvuldig maar creatief om te gaan met 'spelregels' op het gebied van integriteit, transparantie, betrouwbaarheid, doelmatigheid, rechtmatigheid, ethiek e.d.?
	Aanbestedingsregels	In hoeverre weet de opdrachtgever goed gebruik te maken van het aanbestedingsbeleid en -reglement?
7. Omgaan met publieke spelregels	Marktkennis	In hoeverre heeft de opdrachtgever goede marktkennis (over bestaande leveranciers, totale leveranciersmarkt (wie het zijn, wat ze doen, wat ze kunnen, welke belangen er zijn) en lopende contracten)?
	Doelgericht selecteren	In hoeverre is de opdrachtgever in staat de juiste leveranciers (en teams) voor zijn opgaven te identificeren en te contracteren?
	Benutten innovatiekracht & kennis	In hoeverre is de opdrachtgever in staat de kennis en kunde van leveranciers actief in te zetten voor het verbeteren van processen en producten?
8. Interactie met en ruimte voor de markt	Interactie, partnership, samenwerking	In hoeverre heeft de opdrachtgever binnen en buiten lopende opdrachten overleg met leveranciers over de onderlinge (huidige en beoogde) samenwerking en prestaties? In hoeverre is er sprake van een (wederzijds) open en transparante samenwerking tussen opdrachtgever en leverancier bij verschillende opgaven?
	Rolbewust en rolvast	In hoeverre is de opdrachtgever in staat zijn opdrachtgeversrol bij opgaven zoals projecten en beheer- en onderhoudsactiviteiten, adequaat en passend bij de geselecteerde samenwerkingsvorm te managen (proces, risico's, kwaliteit, ...)?
	Professioneel variëren	In hoeverre is de opdrachtgever in staat om binnen zijn portefeuille naast elkaar verschillende samenwerkingsvormen toe te passen?
9. Professioneel handelen in opgaven	Specificeren, aanbesteden, contracteren, contractmanagement	In hoeverre beheerst hij de verschillende activiteiten (specificeren, aanbesteden (selecteren en gunnen), contracteren, verifiëren/toetsen, contract management) bij verschillende samenwerkingsvormen?

Bijlage 8.4 Het maturity model

	Ontwikkelingsniveaus				
	1. Ad hoc	2. Herhaalbaar	3. Gestandaardiseerd	4. Beheerst	5. Geoptimaliseerd
	Voor dit aspect geldt in belangrijke mate:	Voor dit aspect geldt in belangrijke mate:	Voor dit aspect geldt in belangrijke mate:	Voor dit aspect geldt in belangrijke mate:	Voor dit aspect geldt in belangrijke mate:
A. Breedte, samenhang & integraliteit van beschouwde aspecten	Er worden weinig tot geen deelaspecten meegenomen en de deelaspecten worden niet in onderlinge samenhang beschouwd.	Een aantal deelaspecten wordt beschouwd en de notie van samenhang bestaat, maar daar wordt nog niet actief naar gehandeld.	Vrijwel alle deelaspecten worden beschouwd, maar slechts beperkt ook in onderlinge samenhang.	Alle deelaspecten worden beschouwd en voor een groot deel ook in onderlinge samenhang.	Er vinden een brede beschouwing plaats op alle relevante deelaspecten. Deze beschouwing is integraal van karakter en beoordeelt deelaspecten in hun samenhang met andere deelaspecten.
B. Actuele SMART-doelen & prestaties	Deelaspecten zijn hooguit op kwalitatief benoemd.	Voor een aantal deelaspecten zijn SMART-doelstellingen geformuleerd. Hier en daar worden de werkelijke prestaties ook gemonitord.	Voor een deel van de deelaspecten zijn SMART-doelstellingen geformuleerd, en worden de werkelijke prestaties gemonitord. Er wordt nog weinig structureel geëvalueerd. Op een beperkt aantal vlakken wordt verantwoording afgelegd.	Voor alle deelaspecten zijn SMART-doelstellingen geformuleerd, voor het merendeel worden de werkelijke prestaties worden gemonitord en de doelstellingen regelmatig geëvalueerd. De bereikte resultaten maken onderdeel uit van de verantwoordingscyclus	Voor alle deelaspecten zijn SMART-doelstellingen geformuleerd, de werkelijke prestaties worden gemonitord en doelstellingen worden zeer regelmatig geëvalueerd. De bereikte resultaten maken onderdeel uit van de verantwoordingscyclus
C. Inbedding in alle lagen van organisatie	Deelaspecten worden hooguit individueel en op ad hoc basis meegewogen.	Een aantal deelaspecten is bekend binnen de organisatie en er wordt op een aantal plaatsen binnen de organisatie aandacht aan besteed bij het dagelijks handelen.	Deelaspecten zijn breed bekend, en voor een deel van de organisatie vertaald naar consequenties voor het dagelijks handelen.	Deelaspecten zijn breed bekend en vormen voor een groot deel van de organisatie een element in het dagelijks handelen.	Deelaspecten worden organisatiebreed onderkend en bewust betrokken in het dagelijks handelen.
D. Beschikbaarheid van ondersteunende middelen, processen, methoden, systemen	Er bestaan weinig tot geen middelen en methoden (procesbeschrijvingen, informatiesystemen, opleidings- of overlegstructuren, ...) rondom deze deelaspecten. Bestaande middelen en methoden zijn vooral individueel van aard.	Voor een beperkt aantal deelaspecten zijn ondersteunende middelen en methoden beschikbaar. Slechts een deel van de organisatie gebruikt deze middelen en het gebruik is nog niet optimaal.	Voor een deel van de deelaspecten zijn middelen en methoden beschikbaar. Een deel van de organisatie past de middelen en methoden ook toe. Het gebruik is vrij adequaat.	Voor een groot deel van de deelaspecten zijn voldoende middelen en methoden beschikbaar. Deze worden door een belangrijk deel van de organisatie gebruikt. De middelen worden vrij goed benut.	Voor alle deelaspecten zijn voldoende middelen en methoden beschikbaar. De beschikbare ondersteunende middelen en methoden worden breed gebruikt en adequaat benut.
E. Bewuste en bekwame omgang met de aspecten	Men wijkt veelal onbewust en onbedoeld af van de deelaspecten.	Men is zich grotendeels bewust van de deelaspecten maar wijkt hier dikwijls onbedoeld vanaf.	Men is zich bewust van de deelaspecten en past ze grotendeels bekwaam toe.	Men past de deelaspecten bekwaam toe en weet hier grotendeels bewust flexibel en creatief mee om te gaan.	Men past de deelaspecten bekwaam toe en weet hier bewust flexibel en creatief mee om te gaan.

8.5. Tabel uitkomsten Maturity Model: de belangrijkste aspecten om te professionaliseren

GEMEENTE	GROORTE	BESTUURLIJKE/AMBTELIJK	FUNCTIE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	TOTAAL
ASSEN	Middel	Bestuurlijk	Wethouder stadsvernieuwing, recreatie & toerisme, vastgoed			1	1		1		1			1	3
		Ambtelijk	Teamleider vastgoed en grondzaken												3
DELFT	Groot	Bestuurlijk	Wethouder gebiedsontwikkeling, zorg en wonen, volkshuisvestelijk beleid, sport en publieke gezondheidszorg			1		1			1				3
		Ambtelijk													
DEN HAAG	Zeër groot	Bestuurlijk	Plaatsvervangend gemeentesecretaris		1		1		1						3
		Ambtelijk	Hoofd opdrachtgeving binnen de dienst stadsbeheer (DSB)		1	1				1					3
		Ambtelijk	Adjunct afdelingsmanager van de afdeling grondzaken				1								
		Ambtelijk	Projectleider bij de afdeling grondzaken			1	1						1		3
		Ambtelijk	Senior-adviseur afdeling grondzaken												
EINDHOVEN	Groot	Ambtelijk	Lead Buyer Openbare Ruimte			1		1			1				3
ENSCHDE	Groot	Ambtelijk	Hoofd vastgoedbedrijf Enschede		1		1		1						3
GROENINGEN	Groot	Bestuurlijk	Wethouder cultuur, stedelijke ontwikkeling en vastgoed				1	1	1						3
HELMOND	Middel	Bestuurlijk en Ambtelijk	Wethouder stedelijke ontwikkeling, wonen, sport, cultuur, stadsmarketing, monumenten		1	2		1			1			1	6
HOOGVEEN - DE WOLDEN	Middel	Bestuurlijk	Manager ondernemen en ontwikkelen			1									3
KRIMPEN AAN DEN IJSSEL	Klein	Ambtelijk	Wethouder aantrekkelijk wonen, werken en financien					1	1						3
LEEUWARDEN	Groot	Bestuurlijk en Ambtelijk	Directeur ruimte, waarnemend afdelingshoofd bestuur en managementondersteuning en eerste loco secretaris		1						1	1			3
		Ambtelijk	Wethouder vastgoed, duurzaam en ontwikkeling, wonen, monumentenzorg, natuur en landbouw Senior-adviseur cluster vastgoed			1			1	1			1		3
LEIDEN	Groot	Ambtelijk	Programamanager bereikbaarheid en opdrachtgever infrastructuur					1	1	1					3
MAASSIUS	Klein	Ambtelijk	Directeur Stadsontwikkeling			1				1	1				3
MONDELBURG	Klein	Ambtelijk	Hoofd van gemeentelijk ingenieursbureau			1					1			1	3
ROERMOND	Middel	Ambtelijk	Senior projectleider afdeling voorbereiding en organisatie		1	1			1						3
ROTTERDAM	Zeër groot	Ambtelijk	Directeur Projectmanagement en engineering bij de afdeling stadsontwikkeling		1	1					1				3
SITTARD-GELEEN	Middel	Bestuurlijk en Ambtelijk	Wethouder van openbare ruimte, zorg en welzijn, burgerparticipatie en wijgericht werken		1						1	1			3
		Ambtelijk	Teammanager projecten												
Tilburg	Groot	Ambtelijk	Hoofd vastgoedbedrijf		1	1						1			3
		Ambtelijk	Afdelingshoofd Ruimte												
		Ambtelijk	Afdelingshoofd project, programma en interim-management		1			1					1	1	3
ZWOLLE	Groot	Bestuurlijk	Afdelingshoofd vastgoed											1	3
		Bestuurlijk	Wethouder economische zaken, sport, vastgoed, recreatie, toerisme, evenementen		1	1		1							3
				0	11	15	5	8	9	3	10	6	5		72