

Gemeenten als opdrachtgevers in de bouw – zoekt en gij zult vinden
Diffuse inbedding van opdrachtgevende rol in gemeentelijke organisaties

Hermans, Marleen; Huizing, D.; Amesz, J.; Veuger, J.

Publication date

2017

Document Version

Final published version

Published in

Barometer Maatschappelijk Vastgoed 10 jaar

Citation (APA)

Hermans, M., Huizing, D., Amesz, J., & Veuger, J. (2017). Gemeenten als opdrachtgevers in de bouw – zoekt en gij zult vinden: Diffuse inbedding van opdrachtgevende rol in gemeentelijke organisaties. In J. Veuger (Ed.), *Barometer Maatschappelijk Vastgoed 10 jaar: Impact, trends en ontwikkelingen* (pp. 64-71). Hanze Hogeschool Groningen.

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.

10 jaar Barometer Maatschappelijk Vastgoed

Impact, trends en ontwikkelingen

Colofon



**Hanzehogeschool
Groningen**

University of Applied Sciences

Kenniscentrum Noorderruimte

Lectoraat Maatschappelijk Vastgoed

Druk	De Boekdrukker, Amsterdam
ISBN	978-90-827076-1-8
NUR	805
1 ^e oplage	5 oktober 2017
Omslag	Jan Veuger en De Boekdrukker
Advies- en redactieraad	A. (Annette) van den Beemt – Tjeerdsma MSc

© CC BY-NC-SA 4.0. Jan Veuger

Alles uit dit artikel mag worden gebruikt zonder toestemming van de auteur, onder de voorwaarde dat u deze niet voor commerciële doeleinden gebruikt, onder dezelfde licentie uitbrengt en de bron correct aangeeft: Veuger, J. et al. (2017), 10 jaar Barometer Maatschappelijk Vastgoed, Groningen.

Gemeenten als opdrachtgevers in de bouw – zoekt en gij zult vinden

Diffuse inbedding van opdrachtgevende rol in gemeentelijke organisaties

*prof. dr. ir. M.H. Hermans, D. Huizing, J. Amesz MSc & dr. ing. J. Veuger MRE
FRICS*

Gemeenten zijn een belangrijke speler als het gaat om opdrachtgeverschap in de bouw; ze nemen gezamenlijk meer dan de helft van de totale bouwproductie vanuit de overheid voor hun rekening (EIB, 2016). De opdrachtgevende rol is binnen gemeenten veelal op verschillende plaatsen belegd. Deze fragmentatie bemoeilijkt professionalisering en vernieuwing. De TU Delft onderzoekt hoe gemeenten hun opdrachtgevende rol vormgeven en inbedden. Inzicht hierin draagt bij aan het op de juiste plaats ophalen en aandragen van benodigde kennis.

Het onderzoek wordt in opdracht van de G4 en het Ministerie van BZK uitgevoerd door de TU Delft. De gemeente Den Haag participeert als representant van het Opdrachtgeversforum in de Bouw. De Hanzehogeschool is partner voor Noord-Nederland, de gemeente Rotterdam voor West en Zuid Nederland.

Het belang van goed gemeentelijk opdrachtgeverschap

Er is een aantal redenen om opdrachtgeverschap bij gemeenten zo professioneel mogelijk in te richten. Allereerst het grote aandeel van gemeenten in de Nederlandse bouwproductie. Aangezien elke bouwactiviteit een vorm van outsourcing, inkoop, vereist, of het nu gaat om de inhuur van consultants, architecten, ingenieurs of het aanbesteden van werk aan aannemers of andere partijen binnen de supply chain, is opdrachtgeverschap een structureel onderdeel van de gemeentelijke rol. In de Nederlandse industrie zijn gemeenten verantwoordelijk voor het hoogste volume van aanbestedingen in het publieke domein in de bouwsector (Aanbestedingsinstituut, 2015).

Gemeenten zien zichzelf, terecht, net als andere publieke organisaties, als belangrijke speler, 'launching customer', in het initiëren en doorvoeren van vernieuwingen in de sector (Vennström, 2008; Egan, 2002). Een adequate marktbenadering door gemeenten kan het verschil maken in de sector.

Ook vanuit de basisbeginselen van goed bestuur, is het financiële aandeel van de bouw- en beheerportefeuille binnen de gemeentelijke begroting een belangrijke motivatie voor een zo effectief en efficiënt mogelijk werkend gemeentelijk apparaat.

Goed opdrachtgeverschap ondersteunt bovendien de implementatie van publieke waarden in de bouw-, infra- en vastgoedsector. Beleidsaspecten als Social Return, duurzaamheid en circulariteit, het behoud van culturele waarden, een goede openbare ruimte: een juiste wijze van uitvragen en aansturen van de markt draagt bij aan de realisatie van doelstellingen op deze gebieden.

Binnen het domein van publieke organisaties zijn gemeenten vrij uniek ten aanzien van de diversiteit van hun portefeuille. Een gemeentelijke portefeuille bevat kantoren, maar ook scholen, sportfaciliteiten, mfa's, infrastructuur, waterwerken, havens en openbare ruimten, zoals parken, pleinen, parkeerplaatsen, begraafplaatsen.

Op het vlak van opdrachtgeverschap zijn er vele ontwikkelingen: prestatiecontracten, geïntegreerde contracten, co-creatie, best value procurement en allianties zijn hiervan voorbeelden. Nieuwe wijzen van samenwerken brengen een nieuwe verdeling van taken en verantwoordelijkheden, een andere aanpak van aanbesteden en contractmanagement, en een andere aansturing en risicomanagement met zich mee. Voor een adequate ontwikkeling en toepassing is een hoge mate van professionaliteit nodig en wenselijk is.

Fragmentatie opdrachtgevende rol in relatie tot gemeentelijke organisatiemodellen

De praktijk van het gemeentelijk opdrachtgeverschap is behoorlijk weerbarstig; het integraal en robuust doorvoeren van veranderingen in de opdrachtgevende rol is lastig doordat deze rol vaak gefragmenteerd is ondergebracht. Zo kunnen delen van de taak liggen bij de gemeentelijke vastgoedorganisatie, delen bij afdelingen zoals stadsontwikkeling, stadsbeheer, soms bij beleidsafdelingen (bijvoorbeeld onderwijs, sport of cultuur) of in de bedrijfsvoeringskolom (inkoop). De keuzes die gemeenten maken zijn daarin niet gelijk. Een goed beeld van welke organisatorische keuzes gemeenten maken is er niet.

Aardema en Korsten (2009) beschrijven verscheidene modellen die in de Nederlandse gemeenten zijn toegepast, zoals het secretariemodel, het sectorenmodel of (concern)dienstenmodel of het directie- of afdelingenmodel. Deze besturingsmodellen hebben invloed op de wijze waarop het opdrachtgeverschap van bouwgerelateerde activiteiten wordt georganiseerd.

Binnen het secretariemodel worden beleidsvorming en uitvoering gescheiden en ondersteunende functies (zoals financiën en controle) zijn gecentraliseerd. In het sectoren- en concerndienstenmodel worden beleidsvorming en -uitvoering juist gecombineerd en zijn ondersteunende functies gedecentraliseerd. In het directiemodel is vaak sprake van een onderscheid tussen alle gebundelde primaire taken en een bundeling van ondersteunende taken, bijvoorbeeld in de vorm van een shared service centrum.

In een sectormodel zullen vastgoed en aanverwante activiteiten gedecentraliseerd, bij de beleidskolom, zijn georganiseerd: de afdeling onderwijs is dan de opdrachtgever voor scholen, terwijl de afdeling cultuur de musea aanstuurt. In een directiemodel kan al het vastgoed gecentraliseerd zijn ondergebracht bij een centrale vastgoedafdeling als ondersteunende diensten, maar is die verantwoordelijkheid dan gescheiden van de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van openbare ruimte en infrastructuur, die vanuit het oogpunt van

de dienstbaarheid van het 'openbare goed' eerder zullen worden georganiseerd binnen een ruimtelijke orderingsafdeling (primair proces).

Ook verschillende gedachtenlijnen over de inhoud van de opdrachtgevende rol in verhouding tot het primair proces kan leiden tot een bepaalde keuze ten aanzien van de ophanging. Wordt opdrachtgeven gezien als essentiële rol in het projectmanagement, dan is ophanging van die rol 'in' het primaire proces logisch. Wordt opdrachtgeven als een belangrijk ondersteunend mechanisme en specialisme gezien, dan zal ophanging in een gespecialiseerde inkoopafdeling meer voor de hand liggen. Deze visie is dan vervolgens ook herkenbaar in het type medewerkers van de afdeling, in het laatste geval professionele inkopers, die veelal adviseren aan het projectmanagement, in het eerste geval professionele projectmanagers die ook een inkoopverantwoordelijkheid hebben. Binnen met name grotere gemeenten zijn overigens ook bij verschillende afdelingen verschillende organisatiemodellen zichtbaar.

Naast fragmentatie in de ambtelijke organisatie, is een zelfde fragmentatie in de politieke aansturing te zien; elementen van professioneel opdrachtgeverschap zijn verspreid over portefeuilles als Openbare Ruimte, Infrastructuur, Duurzaamheid, Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, Economie. Elk van deze lijnen kent zijn eigen gemeentelijke inbedding, aansturing, taal en instrumentarium.

Fragmentatie bemoeilijkt kennisopbouw

Eerder onderzoek van de Leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap [Hermans en Eisma, 2015] liet zien dat het bijvoorbeeld lastig is voor gemeenten om een goed totaalbeeld te geven van de huidige stand van het opdrachtgeverschap in hun gemeente. Niet alleen ontbreekt het vaak aan data over de totale, gemeente-brede, opdrachtenportefeuille, zeker daar waar het gaat om gegevens over opdrachten onder de aanbestedingsdrempels. Ook ontbreekt het aan een (gedeeld) inzicht in bijvoorbeeld de aard van de verstrekte opdrachten, de ervaringen met samenwerkingsvormen en leveranciers.

In de praktijk is het daardoor lastig om te bepalen met wie en waar kennis over opdrachtgeverschap zou moeten worden gedeeld en waar praktijkervaringen kunnen worden opgehaald en gedeeld. op het gebied van opdrachtgeverschap veranderingen te weeg te brengen. Soms is het zelfs lastig om het goede aanspreek- en aanknopingspunt voor die veranderingen te bepalen. Daarnaast speelt het feit dat een verandering in een onderdeel van een gemeente, niet zomaar een verandering in de gehele gemeentelijke organisatie tot gevolg heeft. Met als consequentie een niet op alle punten eenduidige wijze van marktbenadering.

Door het op de juiste tafel aanbieden van toegesneden specifieke kennis en vragen naar kennisbehoefte, wordt de kans groter dat het bewustzijn over de (mogelijkheden van de) opdrachtgevende rol kan worden versterkt. Helaas is er nog weinig inzicht in deze mogelijkheden en de interacties hiertussen. Er is daarom behoefte aan een overzicht en prioriteitenagenda om de implementatie van maatregelen te versterken.

Aanpak onderzoek gemeentelijk opdrachtgeverschap

De Leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap in de Bouw van de Technische Universiteit Delft brengt bij een achttiental gemeenten in drie regio's (West, Zuid, Noord-Oost) de wijze van inbedding van de opdrachtgevende functie in kaart. Per regio wordt een aantal grote, middelgrote en kleinere gemeenten onderzocht. Per gemeente worden één of meer sleutelspelers geïnterviewd. Op deze wijze brengen de onderzoekers in kaart waar binnen de gemeente welk deel van de opdrachtgevende taak is belegd, hoe de beleidssturing op de opdrachtgevende taak plaats vindt en in welke gremia, zowel binnen als buiten de gemeente, het thema 'opdrachtgeverschap' op de agenda staat. We vragen ook naar de ontwikkelingen rondom opdrachtgeverschap binnen de gemeenten en tegen welke vragen de gemeenten bij de ontwikkelingen aanlopen.

Het onderzoek is een uitvloeisel van het onderzoeksprogramma van de leerstoel dat samen met het Opdrachtgeversforum in de bouw (www.opdrachtgeversforum.nl) is geformuleerd en in opdracht van de G4 en het Ministerie van BZK wordt uitgevoerd. In het onderzoek wordt nauw

samengewerkt met de gemeente Den Haag, die mede-initiatiefnemers is vanuit het Opdrachtgeversforum, de gemeente Rotterdam en de Hanzehogeschool in Groningen.

Het doel van de exercitie is het realiseren van een landkaart van gemeentelijk opdrachtgeverschap. Deze landkaart kan ondersteunen om het thema opdrachtgeverschap op de juiste tafels te brengen en daar ook de concrete gemeentelijke vragen op te halen. We kijken daarbij zowel binnen de gemeentelijke organisatie, als naar lokale, regionale en wellicht nationale overlegstructuren en samenwerkingsverbanden die (mede) gericht zijn op opdrachtgeverschap. De resultaten worden eind van het jaar verwacht en zullen dan onder andere in een symposium worden gepresenteerd.

Eerste bevindingen

Een allereerste blik op de interviewresultaten in de regio West laat zien dat de verwachte diversiteit in inbedding van de opdrachtgevende functie inderdaad optreedt. Verschillende gemeenten bedden opdrachtgevende taken zeer verschillend in. Alleen al in de eerste zes gemeenten zien we veel verschillende wijzen van organiseren. Bijvoorbeeld in één situatie de opdrachtgeversrol opgehangen op het niveau van programmamanagers direct onder de bestuurslaag, in twee andere situaties is de opdrachtgevende rol sterk verspreid onder de verschillende gemeentelijke diensten, in nog weer een andere situatie zit een belangrijk deel van de opdrachtgevende taak in een inkoop-samenwerkingsverband met andere gemeenten.

Met name bij de grotere gemeenten lijkt er sprake van fragmentatie als het gaat over de inbedding van de opdrachtgevende rol. Dat wil zeggen dat deze rol op een zeer groot aantal plaatsen, gefragmenteerd, is weggelegd én dat er vanuit verschillende beleidslijnen gestuurd wordt. De verschillende afdelingen stemmen daarbij niet persé hun beleidskeuzes ten aanzien van de wijze waarop zij met de markt samenwerken of ervaringen met leveranciers met elkaar af. Wel zijn alle grotere gemeenten bewust bezig met professionaliseren. Zo past Den Haag het 'Maturity Model Professioneel Opdrachtgeverschap' (Hermans et al, 2014) van de

leerstoel toe om de stand van zaken en ontwikkelpunten op verschillende aspecten van opdrachtgeverschap in kaart te brengen.

Bij kleinere gemeenten is – wellicht logischerwijs – de opdrachtgevende rol veel eenduidiger belegd. Zowel grote als kleine gemeenten stemmen op regionaal verband veel aspecten rondom vastgoed en bouwprojecten, maar ook op het vlak van kennisontwikkeling ten behoeve van opdrachtgeverschap met elkaar af. Bij kleinere gemeenten zijn er onderlinge inkoopsamenwerkingsverbanden, waarbij soms gezamenlijk wordt ingekocht, maar in ieder geval gezamenlijk gebruik gemaakt wordt van inkoopkennis. De inkoopsamenwerkingsverbanden zijn dan weer niet sectorspecifiek.

Er zijn ook forse onderlinge verschillen als het gaat over de mate van uitbesteding van taken rondom bouw- en onderhoudsactiviteiten. Specialistische taken en een groot deel van de ‘normale’ uitvoerende taken zijn vrijwel overal uitbesteed. Het grote verschil is er op tactisch niveau, waarbij de ene gemeente veel meer intern, bijvoorbeeld bij een eigen ingenieursbureau, uitvoert, en de andere structureel capaciteit, veelal projectmatig, uit de markt haalt. Niet alle gemeenten hebben een goed overall beeld van wat er in het totale gemeentelijk apparaat gebeurt. Natuurlijk past hierbij de opmerking dat er slechts een zeer beperkt aantal mensen per gemeente is geïnterviewd, dus wellicht is er elders in de organisatie een beter beeld voor handen.

Vrijwel alle gemeenten zijn bezig met de professionalisering van hun opdrachtgevende rol en voeren bijvoorbeeld pilots uit met nieuwe samenwerkingsvormen. Ze onderkennen de noodzaak tot een betere kennisborging over nieuwe vormen van opdrachtgeverschap, omdat zij zich geconfronteerd zien met een sterk dynamische markt op dit vlak. Competentieontwikkeling hoort daarbij tot één van de meest in het oog springende thema's.

Op dit moment lopen de interviewrondes in Noord-Oost en Zuid-Nederland. In het najaar zal een eindrapportage met gedocumenteerde bevindingen worden opgeleverd. Naast een beeld van de vormgeving van de opdrachtgevende rol, zal

de rapportage ook aanbevelingen bevatten voor de kennisbehoefte bij gemeenten hieromtrent en suggesties voor het verbeteren van de mogelijkheden van kennisopbouw en –vergaring bij de verschillende organisatiemodellen.

Literatuur

- Aardema, H. & Korsten, A. (2009) Gemeentelijke organisatiemodellen. Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet.... In: Bekke, A. e.a. (red.), Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag.
- Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra (2015). Veilig verder. Resultaten Aanbestedingsanalyse 2014 (Continuing safely. Results of Procurement Analysis 2014), Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra, Zoetermeer
- Egan, J. (2002). Accelerating Change. A report by the Strategic Forum for Construction, Rethinking Construction, London, ISBN 1 898671 28 1
- Hermans, M., Volker, L., & Eisma, P. (2014). A public commissioning maturity model for construction clients. Proceedings 30th Annual Association of Researchers in Construction Management Conference, ARCOM 2014
- Hermans M. & Eisma P. (2015). Behind the Scenes of Public Construction Clients – Collecting Data on Commissioning Activities and Organisational Approach, Procedia Economics and Finance, Volume 21, 2015, Pages 391-398, ISSN 2212-5671, [http://dx.doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)00191-4](http://dx.doi.org/10.1016/S2212-5671(15)00191-4)
- Mintzberg, H. (1989), Mintzberg on Management. Inside our strange world of organizations, The Free Press, New York, ISBN 0-02-921371-1
- Vennström, Anders (2008), The Construction Client as a Change Agent - Contextual Support and Obstacles, Doctoral Thesis, Luleå University of Technology, Department of Civil, Mining and Environmental Engineering, Division of Architecture and Infrastructure, 2008:31 | ISSN 1402-1544