

# 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

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding: De gemeente als opdrachtgever in de bouw.....</b>	<b>4</b>
1.1	Achtergrond .....	4
1.2	Relevantie professioneel publiek opdrachtgeverschap in de bouw .....	5
1.3	Wat is professioneel publiek opdrachtgeverschap .....	5
1.4	De gemeente als opdrachtgevende organisatie .....	5
1.5	Onderzoekopzet: drie regio's, achttien gemeenten, vierentwintig interviews.....	6
<b>2</b>	<b>Op welke gebieden van publiek opdrachtgeverschap in de bouw zijn gemeenten actief? .....</b>	<b>7</b>
2.1	De resultaten.....	7
<b>3</b>	<b>Hoe sturen de gemeenten op hun opdrachtgevende rol .....</b>	<b>10</b>
3.1	De verschillende organisatiemodellen en de positie van het opdrachtgeverschap .....	10
3.2	Organisatie opdrachtgeverschap .....	12
3.3	Resultaten: organisatiemodellen, inbedding opdrachtgevende rol en aansturing.....	14
3.4	Resultaten: Samenwerkingsverbanden voor professionalisering.....	14
<b>4.</b>	<b>Aangrijpingspunten voor verdere professionalisering.....</b>	<b>15</b>
4.1	Resultaten: belangrijkste verbeterpunten inbedding opdrachtgeverschap.....	15
4.2	Resultaten: Belangrijkste aspecten voor professionalisering van opdrachtgeverschap .....	15
<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>18</b>
5.1	Conclusies .....	18
5.2	Aanbevelingen.....	19

# 1 Inleiding: De gemeente als opdrachtgever in de bouw

## 1.1 Achtergrond

Voor u ligt de samenvatting van de resultaten van een onderzoek naar de inbedding van de opdrachtgevende rol binnen gemeentelijke organisaties 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 en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het volledige rapport is te [downloaden](#) op de site van de leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap in de bouw.

In het onderzoek 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. Het onderzoek laat zien dat meer beleid, sturing en samenhang op het gebied van opdrachtgeverschap nodig is. Het opdrachtgeverschap blijkt echt te gefragmenteerd te zijn georganiseerd, wat professionaliseren van de opdrachtgevende rol buitengewoon lastig maakt. Het projectgebonden karakter van bouwactiviteiten maakt het leren, het professionaliseren, op zich ook al niet vanzelfsprekend. Dat zijn relevante 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 (semi)publieke organisaties relevant.

De resultaten van het onderzoek zijn niet alleen relevant voor het fysieke domein. De aanbevelingen op het gebied van de opdrachtgevende rol zijn namelijk ook toepasbaar binnen het sociale domein. Regelmatig is in het onderzoek de opmerking gemaakt dat het fysieke en sociale domein van elkaar kunnen leren. Door ervaringen te delen, komt het hele (semi)publieke domein verder.

### 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/](http://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](http://www.opdrachtgeversforum.nl) )

## 1.2 Relevantie professioneel publiek opdrachtgeverschap in de bouw

(Semi)publieke opdrachtgevers hebben een belangrijk aandeel in de bouwproductie van Nederland, hebben grote invloed op de inrichting van de publieke ruimte, worden geacht actief bij te dragen aan innovatie en zijn daarnaast verantwoordelijk voor de juiste besteding van publieke middelen.

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 en draagt bij aan de basisbeginselen van goed bestuur.

Door een juiste wijze van uitvragen en aansturen van de markt kunnen (gemeentelijke) opdrachtgevers als *'launching customer'* een voortrekkers- en voorbeeldrol vervullen op verschillende vlakken. Het grote aandeel van gemeenten in de totale bouwproductie maakt dat een koerswijziging op dit vlak echt voelbaar wordt.

De opdrachtgevende rol kent een aantal verschillende, met elkaar samenhangende activiteiten. In de praktijk zijn delen van deze rol op verschillende plaatsen binnen de organisatie 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.

## 1.3 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*<sup>1</sup>. Als we het over publiek opdrachtgeverschap hebben, kijken we in principe steeds naar de relatie tussen een publieke organisatie en de markt. 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. Professioneel opdrachtgeverschap stelt hoge eisen aan de organisatie van de opdrachtgever. Een opdrachtgever moet namelijk 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 om een specifieke rolinvulling, houding en gedrag. In het (semi)publieke domein 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?

## 1.4 De gemeente als opdrachtgevende organisatie

De gemeentelijke opdrachtenportefeuille maakt in Nederland een zeer substantieel deel uit van de bouwproductie waarvoor de overheid opdrachtgever is. Goed opdrachtgeverschap bij gemeenten is dus van wezenlijke betekenis voor de kwaliteit van onze gebouwde omgeving.

---

<sup>1</sup> Hermans, M. (2014, p.21). *Mag het iets meer zijn?* [Inaugurele rede]. Delft: Technische Universiteit Delft.

In de bouwsector is de laatste jaren bovendien een verandering van traditioneel opdrachtgeverschap naar regisserend opdrachtgeverschap zichtbaar<sup>2</sup>, ook bij gemeenten. Deze ontwikkeling versterkt de al bestaande trend in de bouw om andere samenwerkingsvormen toe te passen, een tendens die ook internationaal te herkennen is in de vele vernieuwingsprogramma's in de bouw. 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 bewerkstelligen en structureel te verankeren, en zo het opdrachtgeverschap te professionaliseren, is een systematische en integrale aanpak noodzakelijk.

Gemeenten hebben in het fysieke domein verschillende taken waarin deze opdrachtgevende rol relevant is. Voorbeelden hiervan zijn de openbare ruimte, het gemeentelijk vastgoed en de gemeentelijke boven- en ondergrondse infrastructuur. Het gemeentelijk organisatiemodel bepaalt mede op welke wijze deze sectoren binnen de gemeenten worden 'bediend', waarbij de genoemde segmenten in het fysieke domein vaak onderdeel uitmaken van verschillende beleidskolommen of gemeentelijke programma's. De opdrachtgevende rol is daardoor bij gemeenten meestal 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 één onderdeel van een gemeente, niet zomaar een verandering in de hele gemeentelijke organisatie tot gevolg heeft. In dit onderzoek hebben we in kaart gebracht hoe het opdrachtgeverschap in het fysieke domein binnen de gemeentelijke praktijk er uit ziet. Door dit inzicht ontstaan aangrijpingspunten voor verdere professionalisering.

### 1.5 Onderzoeksopzet: drie regio's, achttien gemeenten, vierentwintig interviews

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 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). Daarbij moet worden opgemerkt dat in dit onderzoek geen hele kleine gemeenten zijn meegenomen. Het opdrachtevolumen moet namelijk zodanig zijn dat de opdrachtgevende rol ook daadwerkelijk een issue is en besproken kan worden.

---

<sup>2</sup> Zie voor een toelichting op het verschil in traditioneel en regisserend opdrachtgeverschap en verschillende samenwerkingsvormen bijlage 8.2 van de het onderzoeksrapport.

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			Maastricht (1x)	32292	Middelburg (1x)	47873
			Krimpen aan den IJssel (1x)	29054		

Tabel 1: Indeling gemeenten en inwonersaantallen

De vragenlijst van het interview is te vinden in bijlage 8.1. van het volledige onderzoeksrapport. 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 Op welke gebieden van publiek opdrachtgeverschap in de bouw zijn gemeenten actief?

Een professioneel opdrachtgever heeft ten minste goed inzicht in het volume en de aard van opdrachten die zijn organisatie in de markt zet. Er is onderzocht in welke segmenten binnen het fysieke domein de gemeente voornamelijk actief is en welke activiteiten en taken zij zelf doen of uitbesteden. Hierbij is onderscheid is gemaakt tussen activiteiten gerelateerd aan investeringen en activiteiten gerelateerd aan het beheer & onderhoud van de bestaande voorraad aan gebouwen, infrastructuur en openbare ruimte. 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. 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.

### 2.1 Resultaten ten aanzien van sectoren waarin gemeenten werkzaam zijn in fysieke domein

Uit de interviews blijkt dat er geen erg grote verschillen zijn tussen de gemeenten. Gemeenten voeren nog heel veel activiteiten zelf uit. Grootschalig uitbesteden aan of outsourcen naar de markt gebeurt – ten opzichte van bijvoorbeeld de koers bij de rijksoverheid – nog relatief weinig. Bij complexe of erg grote projecten wordt er soms gebruik gemaakt van nieuwe contract- en samenwerkingsvormen, maar dit is geen gemeengoed.

Uit de interviews blijkt dat gemeenten vrijwel nooit investeren in utiliteitsbouw behalve wanneer het de eigen huisvesting betreft. De gemeente heeft bij utiliteitsbouw meestal alleen een kader stellende en faciliterende rol. Een enkele keer wordt er geïnvesteerd in commercieel vastgoed wanneer dat

bijdraagt aan een stedelijke ontwikkeling. Voor het beheer en onderhoud van eigen vastgoed hebben enkele gemeenten een afdeling vastgoedbeheer.

Gemeenten investeren wel in utiliteitsbouw met een maatschappelijke functie. De opdrachten voor maatschappelijk vastgoed komen vaak van een andere afdeling (intern opdrachtgeverschap) naar de ontwikkel- of vastgoedafdeling of het ingenieursbureau. Voor het beheer en onderhoud van dit vastgoed zijn in de meeste gevallen de gebruikers verantwoordelijk. Grote renovaties en verduurzamingsopgaven worden veelal als een investering gezien; gemeenten nemen dan in veel gevallen de verantwoordelijkheid.

Op het gebied van woningbouw hebben gemeenten alleen een faciliterende rol bij het herstructureren van de openbare ruimte. Gemeente zelf zijn geen opdrachtgevers voor woningen. Wel 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.

De droge en natte infrastructuur zien de meeste gemeenten als een kerntaak. Dit segment vormt een substantieel deel van de begroting van de gemeente. 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. Bij natte infrastructuur wordt er ook regelmatig samengewerkt met andere publieke organisaties zoals waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat. Grote verschillen tussen de gemeenten zijn er wel bij de grondposities. Bijna alle gemeenten hebben grondposities, maar afhankelijk van de demografische en economische ontwikkelingen wordt er ontwikkeld en verkocht.

Uit de antwoorden blijkt dat gemeenten vrijwel alles wat met de voorbereiding van bouw gerelateerde activiteiten te maken heeft zelf doen. Hieronder vallen bijvoorbeeld strategische afwegingen en beleid, specificeren van programma's, begroten en ramen, grond- en vastgoedtransacties, contract- en projectmanagement, aanbesteden en inkoop. 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 soms (deels) uitbesteed. 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. Hierbij kan opgemerkt worden 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. Daarnaast wordt er regelmatig 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.

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.

De deelnemende 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. Ook kan vrijwel nooit worden aangegeven hoeveel procent van de omzet aan een bepaald segment kan worden toegekend. 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 Hoe sturen de gemeenten op hun opdrachtgevende rol?

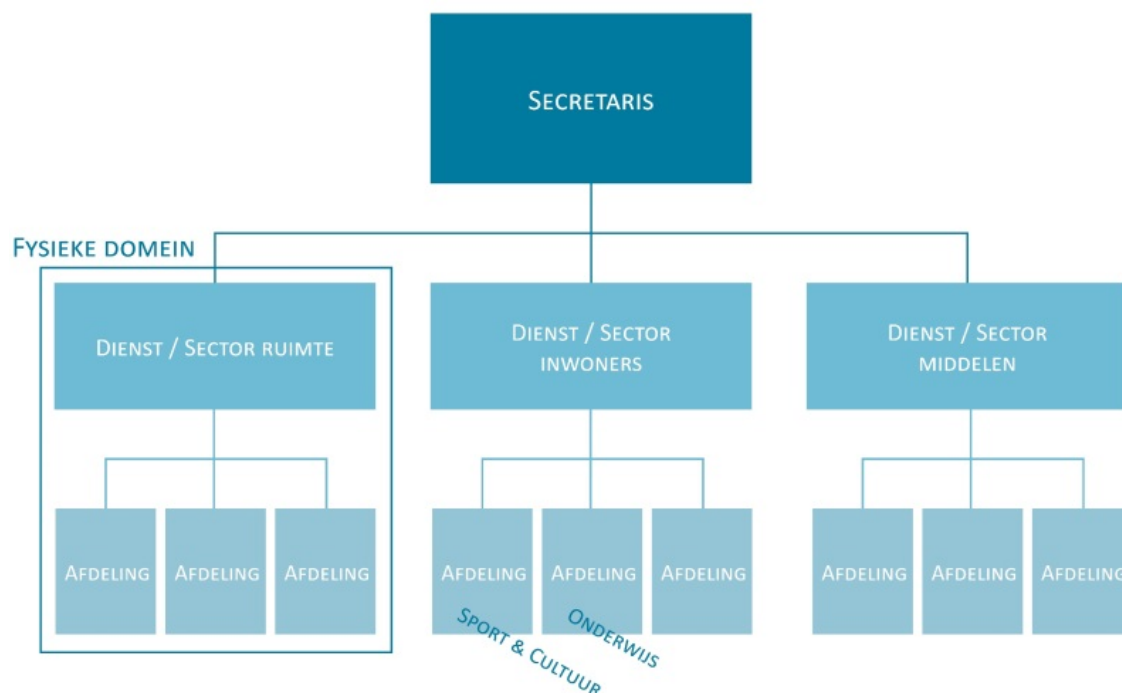
Om te kunnen bepalen hoe gemeenten sturen op hun opdrachtgevende rol is het van belang om inzicht te hebben in de positie van de opdrachtgevende rol. Om dit te begrijpen is er gekeken naar hoe gemeentelijke organisaties zijn gestructureerd.

#### 3.1 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<sup>3</sup> (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 bouw gerelateerde activiteiten is georganiseerd en daarom is het van belang om deze positie in kaart te brengen.

Bij de onderzochte gemeenten komen alleen het sectorenmodel en het gekanteld directiemodel voor. Niet veel gemeenten hebben echter een zuiver model: vaak worden eigenschappen gecombineerd. Ook de plek van een ingenieursbureau dan wel een projectbureau of vastgoedbedrijf is niet eenduidig gepositioneerd in de gemeentelijke organisatiemodellen.



Figuur 1. Het (concern)dienstenmodel of sectorenmodel (bron: Aardema en Korsten, 2009)

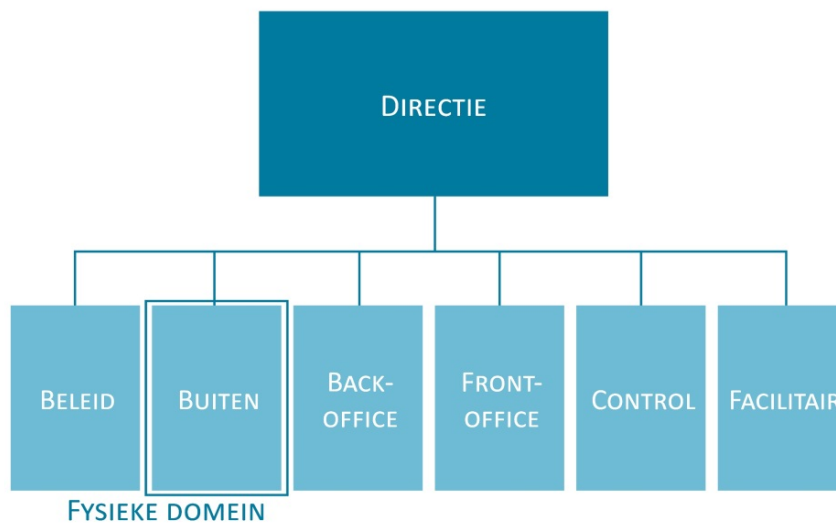
In het sectorenmodel of (concern)dienstenmodel worden beleidsvorming en -uitvoering gecombineerd in verschillende diensten/sectoren en zijn ondersteunende functies gedecentraliseerd. Deze verdeling leidt ertoe dat de opdrachtgevende rol ook verdeeld is over verschillende diensten. Eén van deze diensten 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

<sup>3</sup> Aardema, H., & Korsten, A. (2009). Gemeentelijke organisatiemodellen - Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet. *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur*, 209-227.

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.

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 2. Het gekanteld directiemodel (bron: Aardema en Korsten, 2009)**

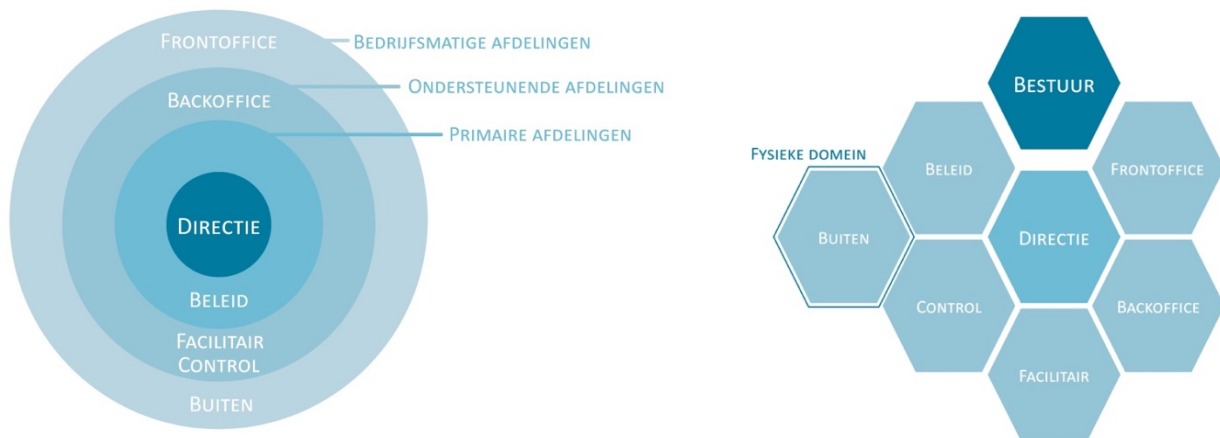
In het gekanteld directiemodel worden alle primaire taken samengevoegd. De bundeling van ondersteunende taken kan leiden tot bijvoorbeeld een *shared service center*. Het fysieke domein in het gekantelde directiemodel wordt gepositioneerd onder 'buiten' of 'ruimte', hier vallen afdelingen als vastgoed, 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<sup>4</sup> 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

---

4 Aardema, H. (2005). Het directiemodel (II) Hoeveel kantelt uw organisatie? *Overheidsmanagement*, 1(2), 12–15.

jaar – maken zowel het zorgdragen voor eenduidige besturingslijnen als professionalisering nog ingewikkelder.



**Figuur 3. Volledig gekanteld directie model**

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

### 3.2 Organisatie opdrachtgeverschap

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 van burgemeester & wethouders het uitvoeringsprogramma verder uit. We zien vaak een aantal wethouders die naast elkaar verantwoordelijkheid dragen voor verschillende delen van het fysieke domein. De gemeenteraad en het college 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. In beginfasen zijn deze gremia soms 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. Die laatste komt bijvoorbeeld voor 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) directiemodel 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, organisatiebreed, meer programmatisch te sturen met als gevolg dat het opdrachtgeverschap eenduidig, transparant en sterk ingebed is in de organisatie.

### 3.3 Resultaten: organisatiemodellen, inbedding opdrachtgevende rol en aansturing

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 zuiver 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 (middel)grote en kleine gemeenten komen zowel het concernmodel als het gekantelde directiemodel voor.

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. Het extern opdrachtgeverschap wordt vaak per project georganiseerd. 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.

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. Ook zijn er meestal documenten waarin de eisen aan de fysieke leefomgeving, zoals de openbare ruimte, zijn neergelegd.

### 3.4 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. Uit de interviews blijkt dat geen enkele gemeente structureel praat over opdrachtgeverschap of nieuwe vormen van samenwerking met de markt, met hun 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. Bij de overige gemeenten wordt het thema opdrachtgeverschap hooguit besproken over de band van grote gemeente overstijgende projecten, als het gaat over het aanbestedingsproces, of het onderwerp passeert de revue in een overleg met andere thematiek.

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. Aangrijpingspunten voor verdere professionalisering

In dit hoofdstuk bespreken we de gedachten van de gemeenten over de gebieden binnen het domein van het opdrachtgeverschap die verder geprofessionaliseerd kunnen worden.

### 4.1 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. Ten aanzien van de inbedding van die opdrachtgevende rol is er een duidelijk verschil tussen de grotere gemeenten en de kleinere. De opdrachtgevende rol lijkt bij de zeer grote en grote gemeenten vaker expliciet benoemd dan bij de kleinere en staat vaak ook als specifiek thema op de agenda, zowel het externe opdrachtgeverschap als het interne opdrachtgeverschap. 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. Verbeterpunten lijken vooral te zitten in de verbinding tussen bestuur (wethouders), directie en lijn en het expliciet maken van een visie op het opdrachtgeverschap. 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. Extern opdrachtgeverschap lijkt vooral een thema op uitvoeringsniveau voor het ambtelijk apparaat.

Bij de kleine gemeenten komt opdrachtgeverschap vooral ter tafel 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. Er 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. Vanuit dat bewustzijn zouden de antwoorden dan ook gekleurd kunnen zijn door een hogere mate van kennis over de opdrachtgevende rol.

Opvallend is dat in de interviews vaak gewezen wordt op de relatie tussen opdrachtgeverschap in het fysieke en 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.

### 4.2 Resultaten: Belangrijkste aspecten voor professionalisering van opdrachtgeverschap

In het onderzoek zijn de aspecten van professioneel opdrachtgeverschap van het Maturity Model voor professioneel publiek opdrachtgeverschap gebruikt. Het Maturity Model 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. In het Maturity is een tiental<sup>5</sup> aspecten weergegeven die van belang zijn voor de professionaliteit van de opdrachtgevende functie van publieke organisaties (zie bijlage 8.4 van het volledige onderzoeksrapport voor uitleg over het Maturity Model).

---

<sup>5</sup> 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.

Aan alle gesprekspartners is gevraagd een top drie te maken van de aspecten die meer aandacht nodig hebben om publiek opdrachtgeverschap te professionaliseren in algemene zin. De tabel hieronder geeft deze aspecten weer.

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

**Tabel 2. Maturity aspecten**

In totaal zijn er 72 (24\*3) aspecten benoemd. De meest gegeven antwoorden zijn:

1. Mensen en competenties (21%)
2. Cultuur en leiderschap (15%)
3. Interactie met en ruimte voor de markt (14%)
4. Invulling maatschappelijke rol (13%)
5. 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. Hierbij is het natuurlijk de vraag 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 workshops<sup>6</sup> blijkt dat specifiek beleid op het vlak van opdrachtgeverschap 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.

Ook blijkt 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.

---

<sup>6</sup> 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.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

Uit 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 dat 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. Vernieuwend opdrachtgeverschap 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 behoeftstelling 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. Hierdoor is de voorspelbaarheid van de plaats waarbij een specifiek project het opdrachtgeverschap landt 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 groter de gemeente, hoe meer gefragmenteerd de opdrachtgevende rol zelf is, dus hoe meer moeite het zal kosten daarin (organisatiebreed) 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.

## 5.2 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 krappere 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 is hier de eerste gewenste stap. Er blijkt echt een 'blinde vlek' te zijn voor 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. Vervolgens kunnen ook goede praktijkvoorbeelden aangereikt worden.

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 om inzichten in het opdrachtgeverschap te vergroten, al 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. Hieronder kan dan, vanwege de fragmentatiegraad verder naar beneden, 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 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 aan de professionalisering van het opdrachtgeverschap. Deze 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 (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 in 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 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.